Lobbisme

Jordi Xifra Triadú

PID_00239986

Temps de lectura i comprensió: **8 hores**

UOC
Universitat Oberta de Catalunya

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció 5

Objectius 7

1. Conceptualització 9
1.1. Concepte i antecedents 9
1.2. Les decisions públiques 13
1.3. Una institució originàriament nord-americana 16
1.4. Tipologia 17
1.5. Els marcs estratègics d'establiment de relacions institucionals ... 20
1.6. E-lobbisme 21
1.7. Lobbisme i relacions públiques 23
1.7.1. Lobbisme i relacions institucionals 23
1.7.2. El lobbisme com a estratègia de relacions públiques 25

2. Estructura de la pràctica professional 27
2.1. Els *lobbies* i els lobbistes: concepte i classes 27
2.1.1. Bufets d'advocats 32
2.1.2. Consultores de relacions públiques 33
2.1.3. *Lobbies* dirigits per expolítics o exalts funcionaris 34
2.2. Naturalesa i funció dels *lobbies* 34
2.3. Perfil dels lobbistes 35
2.3.1. Qualitats de comunicació 37
2.3.2. Qualitats estratègiques 37
2.3.3. Qualitats de formació 39

3. Legitimitat, regulació i límits del lobbisme 40
3.1. Legitimitat 40
3.2. Regulació jurídica i deontològica 41
3.2.1. Regulació als Estats Units 43
3.2.2. Regulació a la Unió Europea 47
3.2.3. Regulació en altres països 51
3.2.4. Regulació a Espanya 53
3.2.5. L'exemple del Québec 55
3.3. Límits: el finançament de la vida política i el lobbisme 59
3.3.1. Els partits i el seu finançament 60
3.3.2. Formes de finançament 64
3.3.3. Finançament públic 64
3.3.4. El finançament privat 66
3.3.5. Problemàtica del finançament dels partits en l'actualitat 69

3.3.6. Models de finançament dels partits 71
3.3.7. El finançament dels partits a Espanya 78
3.4. La captació de fons i el lobbisme 87
3.4.1. Donatius de corporacions i altres organitzacions 88
3.4.2. Campanyes estructurades de capital 88
3.4.3. Patrocini d'esdeveniments 89

Resum..... 90

Activitats..... 93

Bibliografia..... 94

Annex..... 95

Introducció

Amb aquest mòdul ens introduïm de ple en la figura del lobbisme com a estratègia de relacions públiques. En concret, de les relacions institucionals. Per aquest motiu, i abans d'analitzar-ne el procés estratègic en el mòdul "Relacions estratègiques amb els poders públics", les pàgines que segueixen pretenen establir una radiografia del que és el lobbisme, de quines són les seves diferents categories, de com s'estructuren els seus professionals, de la seva deontologia i ètica professional, i del sempre tan debatut tema de la seva regulació jurídica.

El lobbisme continua tenint poca premsa al nostre país, i, quan la té, sol ser negativa, ja que es confon amb comportaments i activitats de tràfic d'influències. La nostra jove cultura democràtica sembla no estar preparada per assumir que la participació de la societat civil en la presa de decisions no solament és un dret previst a la Constitució, sinó que constitueix també un deure per al bon funcionament del sistema democràtic.

És cert, d'altra banda, que, si a aquesta democràcia jove afegim els casos de corrupció que han esquitxat el seu incipient desenvolupament –des del ja avui oblidat *cas Juan Guerra* (1990), fins als escàndols de corrupció més recents–, sembla lògic en certa manera que tot allò que suposi influir (encara que sigui a través de la informació, com fa el lobbisme) soni a corrupció, a suborn o a suborn a una opinió pública no molt experta –sigui dit de passada– en temes polítics. Però potser és més greu que aquests mateixos que veuen el fantasma del tràfic d'influències en qualsevol relació del sector privat amb els poders públics, pateixin una alarmant ceguesa a l'hora de valorar l'actuació de grups aparentment apolítics darrere dels quals s'amaguen interessos de partits polítics.

Juan Guerra

Juan Guerra, germà del llavors vicepresident del Govern espanyol, Alfonso Guerra, va ser contractat pel PSOE per a treballar en un despatx oficial de la Delegació del Govern a Andalusia en qualitat d'assistent del seu germà. El gener de 1990 va esclatar un gran escàndol arran de les activitats de Juan Guerra en aquest despatx. Va ser acusat i va ser jutjat pels delictes de suborn, frau fiscal, tràfic d'influències, prevaricació, malversació de fons i usurpació de funcions. El seu germà Alfonso Guerra va dimitir com a vicepresident el gener de 1991.

Si consultem el lloc web de les principals consultores de relacions públiques, observarem que totes elles ofereixen serveis de relacions institucionals (*public affairs*), les activitats de les quals són: "Ajudar a canviar agendes globals, modificar actituds, forjar imatges i estendre la influència d'organitzacions i idees". I es pot llegir a continuació: "Hem realitzat les nostres proves creant i implantant amb èxit campanyes de relacions institucionals a nombrosos països per a grans empreses, governs, associacions professionals i ONG [...] Amb col·laboradors que provenen de la funció pública, dels mitjans de comunicació, de la Unió Europea o de governs locals o regionals [...] agrupem els millors triomfs en matèria d'experiència, de contactes i de saber [...] Orientem els nostres clients en les seves negociacions amb els responsables polítics en tots els nivells –local, regional, nacional i internacional– i proposem serveis a

la carta per garantir-los la millor preparació per a quan els temes que afectin els seus interessos siguin objecte de preocupació del legislador, de la premsa o del públic" (Weber-Shandwick: <www.webershandwick.com>).

Aquesta descripció de la pràctica de les relacions institucionals s'assembla molt a les definicions habituals de lobbisme. Però el fet de contractar els serveis d'un *lobby*, és a dir, d'una consultora o agència que ofereix els serveis de lobbisme, no ha evitat comentaris crítics i condemnatoris al lobbisme com a estratègia d'influència. Recordeu sinó el debat sobre el lobbisme que va generar la contractació dels serveis d'un *lobby* de Washington per part de la presidència del Govern espanyol a fi d'influir en el Congrés nord-americà perquè atorgués la seva medalla al llavors president José María Aznar. Més greu sembla la situació als Estats Units, bressol del lobbisme, en què el *cas Abramoff* –que exposem més endavant– va posar de nou en el punt de mira la qüestió de la seva legitimitat.

Només una visió analítica exempta d'apriorismes pot permetre apreciar el fenomen del lobbisme en la seva justa mesura, comprendre els seus perills reals, però també les oportunitats que se'n deriven. Això exigeix passar per alt les connotacions negatives del terme i entendre molt bé allò que inclou abans d'emetre qualsevol judici de valor. És per això que hem volgut deixar molt clar en aquest mòdul què és el lobbisme i quines són les seves estructures.

Només d'aquesta manera, des de la pedagogia que els experts en relacions públiques realitzem diàriament per alliberar de prejudicis la percepció del nostre àmbit d'estudi i/o treball i les seves diferents realitats, dignificarem una de les activitats més necessàries perquè els poders públics compleixin realment una de les seves principals funcions: prendre les decisions més equitatives possibles per a tots i cada un dels interessos privats afectats sense que menyscabi ni un àpex l'interès comú de la societat. Sense el lobbisme, això no seria possible, i menys en el cada dia més accentuat canvi de rumb de la democràcia representativa a la democràcia participativa.

Objectius

Els objectius que l'estudiant ha d'assolir amb aquest mòdul didàctic són els següents:

1. Conèixer la funció del lobbisme en el marc de les relacions institucionals i de la dinàmica dels sistemes polítics democràtics.

2. Saber identificar les diferents tipologies de lobbisme.

3. Conèixer l'estructura del sector professional del lobbisme, així com les qualitats i habilitats que ha de tenir un lobbista.

4. Conèixer amb precisió les normes ètiques de l'exercici professional del lobbisme.

5. Saber discutir la necessitat i l'abast de la regulació jurídica del lobbisme, i les principals iniciatives dutes a terme en aquest sentit en alguns països i a la Unió Europea.

1. Conceptualització

1.1. Concepte i antecedents

El **lobbisme** (en anglès *lobbying*) és el procés planificat de comunicació, de contingut predominantment informatiu, en el marc de la política de relacions d'una estructura social amb els poders públics, exercit directament per aquesta, o a través d'un tercer a canvi d'una contraprestació, la funció del qual és intervenir sobre una decisió pública (norma o acte jurídic; en projecte o en aplicació) o promoure'n una de nova, transmetent una idea positiva dels interessos representats basada en la veracitat de les informacions transmeses i la legitimitat dels arguments defensats, que generi un entorn normatiu i, eventualment, social favorable a fi d'orientar l'esmentada decisió en el sentit desitjat i propici als interessos representats sense conculcar l'interès públic.

El lobbisme és un procés de **comunicació** persuasiva (es tracta d'influir) que es concreta en la relació amb els poders públics; la pràctica professional del lobbisme es basa a influir sobre els poders públics mitjançant accions de comunicació. El concepte de persuasió és el propi de les relacions públiques, és a dir, es basa en missatges veraços i legítims, lluny de la manipulació pròpia de la propaganda però compatible amb l'ús eventual de suports i missatges publicitaris per reforçar les tesis del grup d'influència promotor del lobbisme.

Constitueix un **procés planificat**. És a dir, el lobbisme no és espontani, sinó que respon a una planificació estratègica prèvia al seu exercici.

El lobbisme s'emmarca en l'àmbit d'una política de **relacions públiques**. Un professional amb seu a Brussel·les ho ha arribat a definir com a "enginyeria relacional", en el sentit de posar en relació persones i idees. Exercir el lobbisme és relacionar-se amb un públic molt concret de les organitzacions: els poders públics, sia el legislatiu, l'executiu o l'administratiu, en els seus diferents àmbits: internacional, nacional o local.

El poder judicial als Estats Units

Als Estats Units, a diferència de la resta de països occidentals, el poder judicial pot ser públic d'estratègies lobbístiques, ja que els jutges de primera instància són elegits pels ciutadans.

El paper capital de l'establiment i manteniment de relacions permanents amb els membres dels poders públics ha estat demostrat pels resultats de dues investigacions promogudes per l'oficina a Brussel·les de la consultora de relacions públiques Burson-Marsteller davant de diputats del Parlament Europeu (Burson-Marsteller, 2002) i funcionaris de la Comissió Europea (Burson-Mars-

teller, 2003). Entre els cinc elements clau de l'eficàcia del lobbisme manifestats per aquests decisors públics trobem el manteniment de relacions duradores amb els membres dels poders públics entrevistats.

Del que hem exposat s'infereix que els seus **missatges són majoritàriament informatius**, en el sentit que fan arribar als poders públics les informacions necessàries que els permeten prendre decisions tan fonamentades com sigui possible. En l'àmbit estrictament polític, un parlamentari ha estat elegit pels ciutadans per adoptar decisions polítiques, per a la qual cosa necessita dades tècniques. Aquest és el fonament principal del lobbisme: completar les llacunes de coneixement que té el legislador respecte a l'objecte sobre el qual ha de prendre una decisió o legislar. El lobbisme esdevé així una eina de **transmissió del coneixement** al sector públic.

Des de la perspectiva de la teoria situacional dels públics (Grunig i Hunt, 2003), es tracta de convertir el públic inactiu legislador en públic actiu, subministrant-li la informació necessària perquè assoleixi el grau de coneixement que, juntament amb el d'implicació derivat de les seves responsabilitats polítiques, el converteixi en un públic actiu favorable. Tanmateix, com apuntàvem, no tots els missatges utilitzaran suports propis de les relacions públiques, sinó que alguns empraran els suports publicitaris. En aquest cas, els missatges s'articulen a través de la publicitat de defensa (*advocacy advertising*).

La credibilitat dels interessos defensats en el lobbisme deriva en primer lloc de la representativitat del grup que els defensa. Els **actors del lobbisme**, els seus promotors, són els **grups d'influència**, en el sentit més ampli exposat en el mòdul 1 ("Grups d'influència"), que inclou corporacions privades amb un gran pes econòmic i social, i fins i tot els mateixos estats i ens administratius territorials (regions, comunitats autònomes, províncies, comarques, municipis, etc.) que poden ser –i, de fet, són– subjectes promotors de programes de lobbisme davant d'instàncies administratives territorialment i competencialment superiors (els estats de la Unió Europea o les regions d'aquests estats practiquen lobbisme davant dels òrgans de decisió de la Unió, similarment a com ho fan els estats federats dels Estats Units davant del Govern i les cambres legislatives federals).

Associacions empresarials davant d'empreses individuals

Segons la investigació duta a terme per l'oficina a Brussel·les de la consultora de relacions públiques Burson-Marsteller (2002), únicament el 51% dels eurodiputats del Parlament Europeu considera que el poder de les associacions empresarials és superior al de les empreses individuals i el 24% considera que no ho és.

El lobbisme l'exerceix **directament** l'organització a través del seu personal integrat (és el cas de grups d'influència fortament institucionalitzats o de grans corporacions), o **indirectament** un ***lobby***, és a dir, un gabinet o consultora externa especialitzada en serveis de lobbisme que està integrat per professionals del lobbisme, els **lobbistes**. Els lobbistes independents o formen part d'una agència de serveis generals de relacions públiques, o d'un *lobby*.

Encara que l'ús popular i mediàtic l'ha convertit en sinònim de grup d'influència, un ***lobby*** és l'oficina tècnica dedicada a l'exercici del lobbisme per a clients a canvi d'una remuneració econòmica. Així doncs, **un *lobby* no és un grup d'influència pròpiament dit**, és l'estructura professional que el grup d'influència contracta o té integrada perquè, arribat el cas, representi els seus interessos davant dels poders públics.

Els subjectes **receptors o destinataris** del lobbisme són els **poders públics**, exceptuant el poder judicial, com a actors del procés de presa de decisions públiques. En el tracte directe amb els funcionaris o legisladors, aquests són receptors, però el lobbisme, per tal de garantir el seu èxit, pot combinar tècniques de pura negociació directa (lobbisme interpersonal o directe) amb estratègies de premsa (lobbisme intervingut o indirecte). En aquest segon supòsit, en el qual els poders públics es converteixen en destinataris i els mitjans de comunicació, líders d'opinió o *think tanks* es converteixen en públics objectiu, aconseguir proves d'un estat d'opinió pública favorable o, el que és el mateix, demostrar que l'interès privat objecte del lobbisme coincideix amb el públic és un factor vital que reforça la credibilitat dels promotors de l'estratègia.

Defensa dels interessos de les parts

El poder judicial té els seus propis mecanismes per a substanciar la defensa dels interessos de les parts. Aquests mecanismes s'articulen en el procés judicial, en què les parts en conflicte, a través dels seus advocats, defensen els seus interessos. La similitud d'aquesta dinàmica amb la del lobbisme és tal que els lobbistes poden ser considerats advocats defensors dels interessos dels seus clients o ocupadors davant el *tribunal* dels decisors públics i, en moltes ocasions, davant del *tribunal* de l'opinió pública.

La funció del lobbisme és **intervenir en el procés de presa de decisions públiques**, sia d'una norma jurídica (llei, reglament, ordre ministerial, resolució, etc.), sia d'un acte jurídic (adjudicació d'una llicència d'una obra pública o d'una concessió d'un servei públic, per exemple). La intervenció pot ser per modificar un projecte de norma o acte, per impulsar noves decisions per cobrir una llacuna legal existent que protegeixi els interessos promotors del programa o, si la normativa s'està aplicant, es pot actuar perquè sigui derogada. Més endavant ens centrarem en la naturalesa i les característiques de les decisions públiques.

L'objectiu d'una campanya de lobbisme és establir una relació de benefici mutu entre el promotor i el decisor públic que generi una **percepció positiva** de l'interès o interessos en joc, basada en la **confiança i credibilitat** de la postura defensada, que doni lloc a un **entorn normatiu –i, si escau, social– favorable**, condició necessària i suficient per a aconseguir la seva finalitat. Es tracta de generar una reputació positiva dels interessos defensats en qui hagi de prendre la decisió. Aquesta imatge mental es basa en la veracitat de la informació subministrada al legislador i en la credibilitat i legitimitat dels arguments defensats. L'abast de tal percepció positiva depèn en ocasions del clima social favorable que s'hagi aconseguit a través d'una acció dirigida a l'opinió pública a través dels mitjans de comunicació. De tota manera, no sempre darrere d'una estratègia de lobbisme s'amaga un interès que pugui captar l'atenció dels mitjans. Per tant, sovint, més que aconseguir un entorn social favorable, es tracta d'evitar-ne un de desfavorable.

La finalitat del lobbisme, una vegada assolits els objectius, és que els poders públics subscriguin els arguments del programa i **orientin la seva presa de decisions a favor dels interessos de l'estructura social promotora**, sempre que no vulnerin l'interès públic. Aquesta orientació favorable es tradueix en beneficiar els interessos representats o no lesionar-los. La coorientació en la relació organització-poder públic ha de ser el resultat del lobbisme. Qui ha de prendre l'última decisió és el decisor públic, funcionari o parlamentari, però mai el *lobby* o el seu client. La meta genuïna del lobbisme és sentir de la boca del decisor, en el debat públic, els arguments defensats pels promotors del mateix debat en la seva estratègia, o llegir-los en una normativa aprovada.

Finalitat enfront d'objectiu

Diferenciem la finalitat de l'objectiu en el sentit que l'objectiu existeix en funció de la finalitat. Les finalitats són el resultat últim esperat, el final del trajecte comunicatiu. Per a aconseguir-ho s'han d'aconseguir objectius específics.

En suma, i plantejat de manera més escarida que la definició oferta a l'inici, el lobbisme és el procés estratègic de relacions públiques d'una estructura social dirigit als poders públics amb la finalitat d'aconseguir l'adhesió d'aquests poders perquè orientin la seva presa de decisions en el sentit desitjat i favorable als interessos de l'organització.

Exemples del que és lobbisme

1) L'Eva rep la visita d'en Joan, un client que treballa en el món de la construcció. El problema d'en Joan, i de l'empresa immobiliària que representa, és que la construcció d'habitatges residencials no està desenvolupada en el sector de la ciutat on vol dur a terme el seu nou projecte. Malgrat les seves actuacions, l'ajuntament no vol modificar el pla general d'ordenació urbana. En Joan vol contractar l'Eva perquè negociï amb els membres del govern municipal a fi de convèncer-los de modificar el pla general d'ordenació. Si l'Eva accepta prestar els seus serveis a en Joan, exercirà una activitat de lobbisme.

2) L'Antoni és un professional de les relacions institucionals en la companyia en què treballa des de fa cinc anys dedicada a la manufactura de productes de fusta. La seva ocupació el porta regularment a comunicar-se amb el director general encarregat d'assumptes forestals per assegurar-se que l'adopció de polítiques i normatives en l'àmbit forestal no afectaran negativament el desenvolupament de la seva empresa.

Exemples del que no és lobbisme

1) La Marta és presidenta de l'Associació de Propietaris de Petites Centrals Elèctriques. Ha rebut una carta del ministre d'Indústria i Energia, en què la convoca a una reunió perquè li comuniqui el punt de vista de l'Associació respecte a la nova legislació sobre petites centrals elèctriques. Si no hi ha planificació, el fet que la Marta es reuneixi amb el ministre, a instàncies del ministre, no és una acció de lobbisme, ja que la comunicació es fa a petició del representant del poder públic i no del grup d'influència que és l'Associació de la Marta.

2) El director del Festival de Cinema d'Osca demana una subvenció per a la pròxima edició de l'esdeveniment. El funcionari que rep la seva sol·licitud només comprova que les condicions i els requisits d'aquesta sol·licitud estiguin emplenats correctament.

3) La Rosa ha inventat un programa informàtic que identifica les motivacions dels consumidors a Internet. En la seva cerca d'un mercat per a la seva distribució, es reuneix amb responsables de serveis informàtics de diferents ministeris per presentar-los les característiques del seu invent.

El terme *lobbying* deriva de la paraula anglesa *lobby*, que significa literalment un 'passadís', un 'vestíbul' o una 'sala d'espera'. Adquireix el seu sentit polític a finals del segle XIX. Al Regne Unit està vinculat a una pràctica, en aquells temps, que consistia a sortir al pas dels parlamentaris als passadissos de la Cambra dels Comuns per conversar sobre les decisions polítiques. Als Estats

Units, els membres del Congrés, que llavors no disposaven de despatxos privats, es reunien amb els ciutadans en els passadissos del Capitoli o en el vestíbul d'entrada dels hotels propers. L'etimologia de *lobbisme* ens porta, doncs, literalment a la pràctica de la comunicació d'influència sobre els representants polítics.

Alguns autors situen l'origen del terme el 1808, als Estats Units, i el seu ús comú a partir de 1832 a Washington. Altres investigadors consideren que la paraula *lobbista* va aparèixer per primera vegada el 1820 en aquest mateix país. Del que no hi ha dubte és que ambdós termes es van utilitzar inicialment de manera pejorativa, ja que es van vincular a pràctiques denunciades pels polítics i la premsa de l'època. Posteriorment, el terme es va anar usant en un sentit més ampli i va passar a designar qualsevol acció d'influència dirigida als poders públics, fins a confondre's amb activitats d'influència dirigides a subjectes no públics, com els mitjans de comunicació o grups econòmics. Fins i tot s'ha emprat per a significar accions en el si de l'aparell de l'Estat.

Hotel Willard

El Willard és un gran hotel de Washington, elegant i car, proper a la Casa Blanca i al Congrés. El president Ulysses Grant (1869-1877) s'hi solia acostar per relaxar-se amb una copa de conyac en una mà i un cigar en l'altra. Però no sempre ho aconseguia. Sovint algú se li apropava al bar del *lobby* de l'hotel per demanar-li favors. Alguns atribueixen a aquesta història l'origen de la paraula *lobbying*.

1.2. Les decisions públiques

Una **decisió pública** és una postura col·lectiva amb un estatut que la diferencia de les decisions privades i que es caracteritza per les seves dimensions de fòrum, intercanvi, compromís, procés i confrontació de valors.

En termes simbòlics, el lloc de la decisió s'ha desplaçat dels despatxos de l'aparell burocràtic a l'espai públic (Clamin, 2005). Avui en dia, tots els projectes públics es donen cita en un **fòrum**, sotmesos al debat entre diferents actors. Cap responsable públic no pot, en un sistema democràtic, decidir enterament a l'ombra.

En aquest fòrum, cada part exerceix el seu rol. Per a aquells que senten que els seus interessos estan afectats, és bàsic comprendre que el decisor no és una persona o una institució única. El que és cert per als decisors, també ho és per als qui pretenen influir-hi.

Com a escenari **d'intercanvi**, el fòrum funciona en un doble sentit: d'una banda, els decisors públics hi troben la informació tècnica que necessiten; d'una altra, els actors privats fan valer els seus punts de vista i contribueixen a la presa de decisions inflexionant-la amb els seus arguments. Aquest vaivé constitueix un intercanvi d'informacions, de coneixement.

Contrastant tots els punts de vista en joc, aquest intercanvi genera un **compromís**. És la seva fortalesa: la decisió té així en compte les diferències d'interessos. Però també és la seva debilitat: el compromís implica equilibri. I en nom de l'equilibri poden deixar-se fora de l'intercanvi interessos minoritaris però pertinents o, a través de concessions entre les parts, el compromís pot portar a una decisió a mitges, prudent, allà on hagués fet falta audàcia i innovació. Aquesta situació perfila la majoria de les decisions públiques amb les característiques següents:

- La solució adoptada no és gairebé mai *la millor*, en el sentit tècnic, sinó la que és gairebé acceptable per les parts a la recerca de consens.

- Aquesta solució mitjana consisteix a construir, per les parts del debat, un itinerari cap al compromís.

- Les postures extremes, inamovibles, no tenen èxit. Especialment en les estructures internacionals, una solució monolítica té menys possibilitats de ser adoptada que una solució flexible.

Les decisions públiques són un **procés**. En l'actualitat ja no es prenen en un únic lloc. Sempre intervé més d'un servei tècnic afectat. El cicle de vida d'una decisió es compon de nombrosos estadis procedimentals i jeràrquics, que confronten a diferents nivells diferents entitats administratives. I, en ells, cada una aporta la seva pròpia cultura. A més, aquestes entitats competeixen en un món, el burocràtic, també de rivalitats. Un expedient passa de servei en servei, per la qual cosa, en algun moment, és a les mans de cada interlocutor.

La preparació de la decisió ocupa, doncs, un lloc preponderant en el procés, cosa que explica no solament la seva llarga durada, sinó l'extraordinària complexitat dels circuits. Tanmateix, a mesura que avança el procés augmenta la irreversibilitat de la decisió. El temps exerceix, doncs, un paper essencial.

Tot debat sobre una decisió pública evidencia una **confrontació de valors**, és a dir, les diferències de cultura entre dos universos (Clamen, 2005). Cada un raona a través de la seva lògica i els seus valors:

- per part dels poders públics, es tracta de la cerca d'un interès general;
- per part de la societat civil, es tracta de defensar el seu interès particular; es tracta, doncs, de ser eficaç.

Aquestes dues lògiques continuen oposant-se: teoria/pràctica; llarg termini/curt termini, etc. I això malgrat que l'administració pública evoluciona cap a sistemes de gestió propis del sector privat.

A **Espanya**, amb la reforma institucional derivada del final del règim franquista, s'està produint un fenomen, denominat "**revolució dels executors**" (López Calvo, 1996, pàg. 99), que reforça el paper central de l'Administració en el procés decisori pel fet que comporta l'apogeu de la importància del rol dels òrgans que executen les decisions públiques:

> Certament, al nostre país l'elaboració d'una política pública parteix d'una decisió política i la desenvolupen els òrgans administratius competents. Actualment es reivindica i constata que l'implementador d'una política pública exerceix un paper semblant en transcendència al del decisor. Els administradors d'una política, lluny d'executar-la automàticament, recreen, actualitzen, dirigeixen i fins i tot modifiquen sobre el terreny la decisió originària adoptada a la seu estrictament política, que troba només el seu sentit i la seva vertadera dimensió en aquella segona fase. D'aquesta manera, l'executor ascendeix del seu paper secundari i es configura com un codecisor, passa de la implementació a la complementació i, en casos extrems de bloqueig polític, arriba fins i tot a realitzar una tasca suplementària, ja que passa a substituir la falta d'impuls polític.

El lobbista que intervingui en el procés decisori espanyol ha de considerar aquesta rellevància dels òrgans implementadors, que sovint poden constituir un públic objectiu a l'hora d'actualitzar o fins i tot modificar alguns aspectes de la decisió presa. En suma, aquesta situació mostra que el lobbisme no té perquè acabar amb la presa de la decisió: la fase d'execució pot ser un moment òptim per a aconseguir part dels resultats –no tots– que es pretenien i que, en aquest cas, no es van aconseguir amb la presa de la decisió.

1.3. Una institució originàriament nord-americana

Pàtria del pluralisme, els Estats Units és també la pàtria del lobbisme, en el sentit que les estructures típiques de representació d'interessos són competitives i que la relativa debilitat de la redistribució a través de polítiques federals ha convertit en inútil tota representació centralitzada i permanent com la coneguda per un gran nombre de països de l'Europa continental.

Aquesta competència entre grups d'influència es deu sobretot al tipus de qüestions de les quals s'ocupen, especialment polítiques reglamentàries. Les negociacions salarials són habitualment molt descentralitzades i, llevat d'alguns sectors notoris com els estibadors portuaris (*dockers*), els sindicats mai no han aconseguit exercir un paper central en les negociacions col·lectives i/o en l'estructuració professional.

Una altra particularitat dels Estats Units que ha marcat fortament la teoria pluralista és el fet que les diferències socials no són més importants que altres diferències, com les ètniques, geogràfiques o religioses. I per això a l'hora d'estudiar els grups d'influència nord-americans no interessen les negociacions salarials, com ocorre amb les investigacions de la majoria dels països europeus. Més que cap altre país, als Estats Units els grups d'influència estan sumits en importants batalles sobre una varietat de temes que utilitzen tota una bateria d'estratègies de representació d'interessos.

Així, un exemple cèlebre el trobem, el 1987, amb el nomenament per part del president Ronald Reagan (1980-88) del jutge Robert Bork per a la Cort Suprema. Nombrosos grups liberals van emprendre llavors estratègies de lobbisme davant del Senat, que havia d'aprovar el nomenament d'aquest candidat conegut per les seves conviccions ultraconservadores i antiavortistes. Com a reacció, grups conservadors van intervenir a favor de Bork, la qual cosa va generar importants campanyes públiques i televisades dels dos bàndols. Cada costat va orquestrar multitud d'estratègies complementàries, incitant els seus simpatitzants a escriure als senadors i a realitzar donacions a favor de les seves causes. Alhora, cada bàndol va elaborar els seus arguments i va implantar estratègies de relacions amb els mitjans a escala nacional i local. Aquesta *batalla* va ser representativa del refinament creixent de les tècniques del lobbisme.

El fenomen del lobbisme té una amplitud insospitada als Estats Units: més de 22.000 grups d'influència, dels quals el 20% representa interessos econòmics. Evidentment, la majoria d'aquests grups no es converteixen en políticament actius; però també és cert que fins i tot les sectes religioses tenen oficines a Washington. Per aquest motiu, com veurem més endavant, el país es va preocupar aviat per la regulació del fenomen seguint la recomanació de Madison, segons la qual la tasca dels governs moderns és regular la concurrència entre faccions.

Bibliografia recomanada

A. Hamilton; J. Madison; J. Jay (2001). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

James Madison va publicar el 1787 el número 10 dels *Federalist Papers*, una sèrie d'assaigs en què propugnava la ratificació de la Constitució dels Estats Units. El número 10 s'ocupa de la qüestió de com protegir-se de les "faccions", grups de ciutadans amb interessos contraris al bé comú. Madison argumentava que una república gran i forta podria superar aquests perills millor que les petites repúbliques (per exemple, els estats federats).

El Capitoli, seu dels representants i senadors nord-americans, és el principal escenari mundial del lobbisme legislatiu.

Finalment, una altra singularitat dels Estats Units afecta la qüestió del finançament de les campanyes electorals. Ja ho vam veure en tractar els PAC. Malgrat la successió de reformes legislatives empreses sobre això, el tema ressorgeix en cada període electoral, i més quan cada cop els comicis superen els anteriors en termes de despeses de campanya.

1.4. Tipologia

En el mòdul "Grups d'influència" ja hem distingit implícitament dues formes de lobbisme, segons es practiqui per grups d'influència d'estatus intern (**lobbisme intern**) o per grups d'influència d'estatus extern (**lobbisme extern**). Vegem-ne ara noves categories en funció d'altres criteris.

En funció de la **naturalesa de l'estratègia i les tècniques utilitzades** a la campanya de lobbisme, distingim entre lobbisme directe i lobbisme indirecte.

El **lobbisme directe** és l'exercit directament davant dels poders públics, sense actuar a través de l'opinió pública o dels partits polítics. Es basa en la participació directa en els processos de decisió pública, ja sigui mitjançant les vies legals de participació en aquests processos i/o a través del contacte directe amb el funcionari, parlamentari o decisor corresponent. En canvi, en les accions de **lobbisme indirecte**, encara que es dirigeixen al decisor públic com a destinatari últim, el públic objectiu dels missatges és aliè al decisor (mitjans

de comunicació, bases populars, altres grups d'influència...). A través del lobbisme indirecte es pretén crear un estat d'opinió (un entorn social) favorable als interessos reivindicats per a reforçar la influència sobre els poders públics. L'articulació d'aquesta forma d'actuació es fa habitualment mitjançant l'acció sobre els mitjans de comunicació social.

Mitjans de comunicació amb credibilitat

Els mitjans de comunicació amb més credibilitat per als decisors de la Comissió Europea són, per aquest ordre, el *Financial Times*, *The Economist*, l'agència de notícies Agence Europe, els serveis de notícies en línia, *The Wall Street Journal*, *Le Monde*, els diaris nacionals del país del funcionari i la BBC. Tanmateix, no hi ha unanimitat entre unitats administratives: mentre la Direcció General de Medi Ambient valora la importància de la *CNN* amb un 7,3 (sobre 10), la Direcció General d'Ocupació i Assumptes Socials valora la importància com a font informativa d'aquesta cadena amb un 3,3 (Burson-Marsteller, 2003).

En el marc del lobbisme indirecte, té especial incidència el **lobbisme de base o *grassroots lobbying***. El seu fonament estratègic rau en la mobilització de l'opinió pública (*grassroots* significa 'bases populars'), mitjançant peticions, correus electrònics, cartes o trucades del poble als decisors polítics, sota l'aparença d'espontaneïtat.

Diferent del lobbisme de base és el **lobbisme d'altura** (*grasstop lobbying*). En efecte, aquí la idea no és influir a través de les bases (els ciutadans), sinó concentrar l'acció de lobbisme sobre un grup d'individus o organitzacions (els *think tanks*, sense anar més lluny) molt influents sobre el tema objecte de la decisió.

Aquesta classificació no és excloent. Al contrari, la majoria de les accions de lobbisme combinen tècniques directes i indirectes. De tota manera, el lobbisme ha de ser, com a mínim, directe, ja que el contacte i la relació amb els representants dels poders públics –sigui quina sigui la seva jerarquia– són sempre necessaris.

Lobbisme directe i lobbisme indirecte

Des de la perspectiva de l'establiment de relacions, el contingut del lobbisme directe és la creació de relacions amb els representants dels poders públics, mentre que el del lobbisme indirecte és establir-les amb altres públics que coadjuvin a enfortir el suport de l'interès defensat més enllà del mateix promotor de l'estratègia.

D'altra banda, també sol establir-se aquesta distinció entre lobbisme directe i indirecte per indicar si l'exerceix directament el grup d'influència (directe) o un *lobby* (indirecte). Tanmateix, basant-se en **qui l'exerceix**, és preferible distingir entre lobbisme integrat i lobbisme independent. El **lobbisme integrat** és l'exercit directament per l'empresa o el grup d'influència a través del seu departament de relacions públiques o relacions institucionals. En aquesta situació no es contracta cap *lobby*. El **lobbisme independent**, per la seva part, és l'exercit per professionals autònoms del lobbisme –lobbistes independents o integrats a una agència professional (*lobby*)– en representació d'una organització i a canvi d'una remuneració (generalment econòmica). La seva naturalesa jurídica és la del contracte de prestació de serveis.

Atenent els **subjectes promotors**, podem distingir entre lobbisme empresarial i lobbisme grupal, federatiu o confederatiu. a) El **lobbisme empresarial** és promogut per una gran companyia, nacional o multinacional, a títol individual.

b) En canvi, en el **lobbisme grupal, federatiu o confederatiu**, es defensen els interessos d'una associació, d'una federació o d'una confederació empresarial d'un mateix sector d'activitat.

En funció del **públic receptor**, ens trobem amb el **lobbisme parlamentari**, l'exercici del qual es practica davant del poder legislatiu, i el **lobbisme administratiu o governamental**, cas en què, l'estratègia es dirigeix al poder executiu. Ambdós tipus es complementen en la majoria de les accions de lobbisme. L'elaboració de les lleis és un procés en el qual participen els dos poders normatius de l'estat, i en el qual destaquen cada vegada més, com hem apuntat, el paper de l'executiu.

La següent taula ofereix la classificació del lobbisme realitzada per Clamen (2005) en funció de diferents variables. Malgrat ser poc ortodoxa en alguns aspectes (per exemple, considerar com a lobbisme el *fals lobbisme*), reflecteix en canvi les diferents formes d'actuació del professional del sector davant dels òrgans de decisió de la Unió Europea.

Classificació segons...	**Denominació**
L'objectiu	
Limitar els efectes, jutjats negatius, d'un projecte que lesiona els interessos.	Lobbisme defensiu
Donar suport a un projecte considerat favorable, i fins i tot impulsar-lo, i aconseguir el màxim, malgrat l'oposició d'interessos contraris.	Lobbisme ofensiu
La finalitat	
Conservar els avantatges adquirits, refusar el canvi.	Lobbisme corporativista
Adquirir nous poders.	Lobbisme feudal
Actuar sobre nous mercats.	Lobbisme colonialista
L'estratègia	
Actuar en solitari, com empresa o associació.	Lobbisme directe
Passar per una organització (sindicat, aliança professional temporal, associació creada *ad hoc*), un tercer o un *lobby*.	Lobbisme indirecte
Les tècniques emprades	
Exclusivament la negociació directa amb els decisors públics.	Lobbisme interpersonal (també denominat *directe*)
Les relacions amb la premsa, per a transmetre a l'opinió pública missatges que reforcin el contacte directe amb els decisors públics.	Lobbisme intervingut (també dit *indirecte*)
Mobilització de les bases populars, a través del correu ordinari i/o electrònic.	Lobbisme de base (*grassroots lobbying*)
Els beneficis esperats	
Crear, modificar o derogar una legislació.	Lobbisme legislatiu
Crear, modificar o derogar una reglamentació tècnica.	Lobbisme normatiu

Classificació segons...	Denominació
Modificar les estructures (creació d'una comissió de seguiment o d'un comitè, nomenament de llocs institucionals).	Lobbisme estructural
Obtenir informacions primerenques.	Lobbisme informatiu
Obtenir avantatges financers.	Lobbisme financer
Obtenir favors en el marc de les normes existents.	Fals lobbisme
Obtenir mercats.	

1.5. Els marcs estratègics d'establiment de relacions institucionals

Farnel (1994), després d'analitzar les relacions desenvolupades entre el sector empresarial i els poders públics des del final de la Segona Guerra Mundial, estableix quatre opcions estratègiques que reflecteixen el grau de rellevància que les organitzacions atorguen a la fase d'investigació en la direcció de projectes de lobbisme i la postura de les empreses en la gestió de les seves relacions institucionals. Aquestes opcions o marcs estratègics són els següents:

- **La cooperació**. Consisteix a definir de comú acord els seus papers i les seves responsabilitats respectives, en el si de la societat i establir així una espècie de contracte social que es basa en un repartiment de responsabilitats i tasques entre el sector públic i el sector privat. Aquesta opció implica una comunitat de punts de vista quant als objectius perseguits i acaba confiant als poders públics l'establiment dels objectius socials i les estratègies per a aconseguir-los, i al sector privat la responsabilitat de posar-los en pràctica.

- **L'aproximació *ad hoc***. L'organització intervé cas per cas, en funció de les iniciatives dels poders públics. Aquest mode d'intervenció apareix quan la mateixa anàlisi de l'empresa va a l'encontre del legislador respecte a la seva concepció de l'interès general. Si és cert que l'eficàcia de tota estratègia de lobbisme està lligada a un sistema de vigilància sociopolítica, l'aproximació *ad hoc* requereix que aquesta estratègia sigui extremadament eficaç. La validesa d'aquesta opció reposa essencialment sobre la capacitat de persuasió de l'organització. Tenint en compte que aquesta persuasió es manifesta intermitentment (cas per cas), l'organització ha d'identificar, en cada supòsit, ràpidament i amb antelació suficient, les intencions dels decisors, que són els promotors de la iniciativa en qüestió, i quins són els arguments susceptibles de convèncer-los dels seus efectes negatius. Aquestes circumstàncies expliquen per què les organitzacions que utilitzen aquest tipus d'estratègia s'agrupen amb associacions professionals del sector en les seves accions de lobbisme. Un dels principals elements del mandat d'aquestes associacions és precisament establir i mantenir relacions estretes amb els poders públics per identificar-ne les intencions i informar els

seus membres dels seus possibles efectes. És a dir, constituir-se, en la mesura que sigui possible, en grups d'influència d'estatus intern.

- **L'acció política directa**, fundada en el principi de reciprocitat empresa - opinió pública. En aquest context estratègic, els dirigents empresarials consideren legítim influir en els valors polítics i les opcions col·lectives de la societat, ja que també reconeixen a l'opinió pública el dret d'influir en les organitzacions, guiar-les o controlar-les. Així, l'estratègia dels gestors privats consisteix a participar directament tant en el debat públic com en el procés d'elaboració de polítiques públiques a través de la negociació. Aquesta estratègia pot desembocar en la candidatura i posterior elecció de representants del sector privat o del cercle empresarial en un procés electoral.

- **L'acció política indirecta**. Aquí l'estratègia de lobbisme consisteix en la mobilització de grups d'influència i de l'opinió pública, ja sigui en favor de les postures defensades o en contra d'aquelles altres postures que les reproven. Aquesta estratègia es concreta en la formació de coalicions o en l'organització de campanyes d'opinió. Implica que l'empresa hagi de recórrer a formadors d'opinió (*think tanks*, per exemple) i a especialistes en relacions amb la premsa. Més pròpia de les grans empreses, aquesta estratègia els permet beneficiar-se d'una forta credibilitat, pel fet que les seves postures són compartides per una part de l'opinió pública que polítics i buròcrates no solen ignorar.

1.6. E-lobbisme

L'**e-lobbisme (o ciberlobbisme)** és l'adaptació de les estratègies d'influència a les noves tecnologies de la informació. El seu objectiu principal és la utilització d'Internet com a nou canal de difusió.

L'extensió de l'ús d'internet i, sobretot, les aplicacions mòbils han multiplicat exponencialment les possibilitats de fer e-lobbisme. Les possibilitats són enormes, des de pàgines web com change.org, on es poden recollir signatures a favor de canvis (*change*), fins a l'ús de YouTube, Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp, Snapchat o Tumblr i altres. Són caixes de ressonància globals, però també nacionals, regionals o locals.

El web change.org (a Espanya: change.org/es) ha revolucionat la mobilització ciutadana per al canvi social.

Per exemple, Isabel de la Fuente, mare de Cristina Arce, una de les cinc víctimes mortals de l'allau humana al Madrid Arena el 31 d'octubre de 2012, va llançar una recollida de signatures per evitar una altra tragèdia semblant:

http://change.org/madridarena

Un altre exemple és un vídeo de YouTube de protesta contra els ajuts públics a la banca, amb més d'un milió de visites: "Bankia, pulmones y branquias" (2012)

https://www.youtube.com/watch?v=iop2b3oq1O0

L'e-lobbisme facilita anar més enllà de la simple planificació. Ofereix un ventall de solucions tècniques noves que permeten al lobbista que la seva estratègia progressi "en temps real" i ser més reactiu davant d'oportunitats i problemes derivats de l'actualitat o del sector els interessos que representa.

A continuació exposem els tipus **d'estratègies d'e-comunicació aplicables al lobbisme indirecte** destinades a influir en el comportament dels internautes per a facilitar-ne l'adhesió a una idea o norma jurídica.

Estratègia del lloc web "mirall". La seva finalitat és augmentar el nombre de visites a un lloc web "aparador" per a afavorir l'accés dels internautes a una informació determinada. La tàctica utilitzada consisteix a disposar dels procediments tècnics necessaris per a multiplicar les vies d'accés a determinada informació creant "captors d'internautes". En concret, es tracta de dissenyar llocs web rudimentaris que serveixin de corretja de transmissió perquè els internautes que hi accedeixin acabin convergint en un mateix lloc web "vitrina".

Estratègia del lloc web "pot de mel". La seva meta és sensibilitzar sobre una problemàtica específica que es presenta i es dóna a conèixer com una base de dades informàtica sobre un tema molt més ampli. Així, la informació més genèrica atreu un bon nombre d'internautes que poden acabar accedint a informació més específica, que és la que ens interessa transmetre. La tècnica emprada consisteix a crear un lloc web comunitari a partir de dos criteris: la imparcialitat i la legitimitat (moral i tècnica) del tema triat. Una web d'aquest tipus només serà creïble si aconsegueix imposar-se com una font d'informació, per la qual cosa la seva posada en pràctica és una tasca complexa i la seva efectivitat es dóna a llarg termini.

Estratègia del lloc web "cavall de Troia". El seu propòsit és cridar l'atenció d'internautes ja sensibles a una qüestió que coneguin i/o que es posicionin sobre una problemàtica connexa. El mitjà emprat és buscar les possibles afinitats entre diversos temes i conduir l'internauta a interessar-se o descobrir una temàtica particular per la intermediació d'un tema vinculat (indirecte).

Estratègia del lloc web "rumor". La seva finalitat és desestabilitzar una organització a través d'una iniciativa reivindicativa de naturalesa desinformativa o contrainformativa. Se sol emprar contra una empresa o un determinat interès

públic o privat. El procediment consisteix a revelar informacions negatives a través de diferents llocs o pàgines web sense que es conegui la font. Es tracta de "tirar la pedra i amagar la mà". Quan difon informació falsa o que vulnera els drets fonamentals de tercers, manca de tota legitimitat ètica.

Estratègia del lloc web "antagonista". La seva meta consisteix a perjudicar una organització o individu recopilant informacions negatives i difonent-les en un lloc web "aparador". La tècnica utilitzada és la creació d'un lloc web que informa dels defectes d'un producte o els errors d'una empresa o individu. Per a ser més eficaç, aquestes webs disposen de fòrums de discussió per incrementar el volum de les crítiques. Respecte a la seva legitimitat ètica, depèn de la veracitat de la informació que es difongui.

Finalment, en el marc de les accions de lobbisme que utilitza les noves tecnologies, mereix destacar el **lobbisme viral**. Es tracta d'un tipus de màrqueting viral que es basa simultàniament en els principis del rumor, de prescripció i de valorització de productes. El mètode del lobbisme viral és difondre a través de les xarxes socials, les aplicacions o el correu electrònic un missatge a internautes que, d'acord amb la seva naturalesa (interessant, divertit, enginyós, etc.), estaran temptats de reenviar-lo a altres persones. Podrem parlar de lobbisme viral sempre que el remitent estigui identificat i el missatge respongui a una expressió política i/o ideològica.

Màrqueting viral

El màrqueting viral és l'estratègia de comunicació a través de mitjans electrònics que intenta explotar xarxes socials preexistents per produir increments exponencials en l'exposició de la informació mitjançant processos d'autorreplicació viral anàlegs a l'expansió d'un virus informàtic.

1.7. Lobbisme i relacions públiques

El lobbisme és una part de les relacions públiques i, en concret, de les relacions institucionals. A continuació exposem els vincles entre aquestes àrees de la nostra disciplina i analitzem el procés del lobbisme des d'un punt de vista estructural, comparant-ho amb el de les relacions públiques.

1.7.1. Lobbisme i relacions institucionals

Com hem manifestat a l'hora de definir-lo, el lobbisme constitueix una estratègia de relacions públiques, a través de la qual s'estableixen relacions d'interès mutu entre un grup d'influència i els decisors públics.

L'àmbit de les relacions públiques dedicat a aquesta comesa es coneix també com a *relacions institucionals*, que constitueix l'expressió que millor tradueix l'anglesa *public affairs*.

Les **relacions institucionals** són una funció directiva que interpreta l'entorn polític d'una organització i gestiona una resposta apropiada i eficaç a aquest entorn. L'àrea de relacions institucionals d'una organització s'encarrega bàsicament de les relacions amb els poders públics, encara que també pot responsabilitzar-se d'altres activitats vinculades amb la percepció de l'organització en l'arena pública i política, com la gestió de conflictes potencials, les relacions amb la comunitat o les activitats filantròpiques.

Public affairs

En els últims anys, s'ha produït als països anglosaxons un notable desenvolupament dels departaments de relacions institucionals en les grans companyies. El que abans es coneixia com a *government relations*[1], en l'actualitat es coneix com a *public affairs*, ja que inclou força aspectes més que les relacions amb els poders públics. En una enquesta realitzada entre el 1999 i el 2000 per la Foundation for Public Affairs a 1.087 companyies nordamericanes, les principals activitats que treballaven els departaments de relacions institucionals eren les relacions amb el Govern federal (87%), la gestió de conflictes potencials (83%), les relacions amb els governs dels estats federats (81%), el lobbisme (81%) i les relacions amb l'Administració local (79%).

(1)Als Estats Units, l'expressió *government relations* significa no només les relacions amb el poder executiu, sinó també amb la resta de poders públics, incloses les judicials.

Aquest fenomen no és estrany al nostre país. Segons l'informe de l'Associació d'Empreses Consultores en Relacions Públiques i Comunicació (ADECEC, 2008) encarregat a l'empresa Sigma 2 per a analitzar el sector professional de les relacions públiques a Espanya, el 58,5% de les empreses analitzades (les 516 empreses espanyoles més grans) exercien les relacions institucionals des d'un departament intern.

L'important paper de les relacions institucionals en la pràctica espanyola de les relacions públiques també s'observa en els resultats de l'informe ADECEC relatiu a les consultores de relacions públiques (realitzat també el 2008). El 73,5% de les consultores preguntades amb seu a Espanya treballa les relacions institucionals de manera clau. Segons aquestes dades, les relacions institucionals ocupen el tercer lloc en importància entre totes les àrees de les relacions públiques que desenvolupen les consultores espanyoles, després de les relacions amb els mitjans i la comunicació corporativa.

Tanmateix, en la relació de disciplines treballades per les consultores espanyoles de l'informe citat, s'observa que també apareixen les relacions governamentals com a activitat clau, amb un percentatge del 36%. Aquesta dada és, si més no, curiosa, ja que en cap moment no s'estableixen els criteris en què es fonamenta la distinció entre relacions institucionals i relacions amb el Govern.

Davant d'aquesta evidència cal constatar el confusionisme terminològic i semàntic dels professionals espanyols que, al nostre entendre, han utilitzat diferent terminologia per a referir-se al mateix fenomen. Les relacions amb el

Govern són part integrant de les relacions institucionals, però ens queda el dubte de si els professionals que han esmentat les relacions institucionals es van referir realment a l'activitat aquí definida.

En qualsevol cas, el més preocupant és que més d'un va esmentar ambdues activitats separadament, ja que la suma d'ambdós percentatges supera el 100%, cosa que, d'altra banda, no afavoreix l'exactitud de la radiografia de la professió de les relacions públiques que planteja l'informe d'ADECEC.

Deixant de banda les anteriors consideracions, aquestes dades revelen que cada vegada més les organitzacions es preocupen i s'ocupen de mobilitzar l'opinió pública per influir en els poders públics i imposar així els seus interessos econòmics en el cas de les empreses. Un gran nombre d'associacions professionals, sindicats i altres grups sense ànim de lucre emprenen igualment estratègies d'influència per promoure i/o protegir els seus interessos.

Alhora, les instàncies governamentals reconeixen la necessitat de consultar les parts susceptibles de ser afectades per l'impacte de canvis normatius proposats, ja sigui per beneficiar-se dels seus coneixements o per –assegurar-se la seva acceptació per garantir així l'èxit de polítiques successives.

Aquests departaments i consultores dedicats a les relacions governamentals s'interessen per les qüestions legislatives, reglamentàries i polítiques que afecten l'organització en què estan integrats o a què presten els seus serveis. Els qui formen part d'aquestes estructures poden considerar-se també lobbistes, ja que es concentren, per regla general, sobre assumptes relatius a l'activitat normativa del poder executiu en matèria de consum, mediambient, sanitat o seguretat. Les seves principals activitats consisteixen en la vigilància d'aquest entorn normatiu, la seva anàlisi i l'establiment i manteniment de xarxes d'interessos.

1.7.2. El lobbisme com a estratègia de relacions públiques

Potser parlar de "relacions institucionals" no és més que un eufemisme per evitar parlar de "lobbisme", com ocorre amb "comunicació corporativa" i "relacions públiques". En qualsevol cas, s'anomeni com s'anomeni, el lobbisme és una part fonamental de les relacions institucionals, que, al seu torn, constitueixen una àrea específica de les relacions públiques. La taula següent ofereix una comparació entre els elements del procés comunicatiu de les relacions públiques i el del lobbisme, i mostra com aquest procés és un procés estratègic específic d'aquelles relacions, l'especificitat de les quals rau bàsicament en el públic receptor de missatges i en l'objecte del mateix procés, l'interès defensat. A través del lobbisme, s'exerceixen les relacions públiques dels interessos particulars.

	Relacions públiques	Lobbisme
Acció	Funció directiva, en connexió amb la vigilància permanent de les diferents realitats i/o opinions expressades en l'entorn (investigació) de les organitzacions.	Funció directiva, en connexió amb la vigilància permanent de les diferents realitats i/o opinions expressades en l'entorn normatiu i social (gestió de conflictes potencials) de les organitzacions.
Subjectes	Una organització (promotor) i els públics que formen el seu entorn (destinatari).	Una organització (promotor) i els poders públics (destinatari).
Mitjans	Tècniques de comunicació.	Tècniques de comunicació per a influir sobre els poders públics i aconseguir que prenguin la decisió per la qual es va iniciar el lobbisme.
Missatge	Informatiu-persuasiu.	Informatiu-persuasiu
Objectius	Crear, mantenir i/o adequar un clima de confiança, credibilitat i adhesió o una millor comprensió de l'activitat de l'organització i, per tant, generar una reputació corporativa positiva.	Crear, mantenir i/o adequar un clima de confiança, credibilitat i adhesió als interessos defensats i, per tant, generar una percepció positiva dels interessos i, indirectament, de l'organització.
Finalitat	Obtenir dels públics de l'organització les opinions i decisions necessàries per a la seva bona marxa.	Obtenir dels poders públics la decisió o decisions necessàries que permetin assolir, segons la credibilitat generada, la finalitat de l'estratègia de lobbisme: la satisfacció dels interessos.

A partir d'aquest model, la dimensió comunicativa del lobbisme és inqüestionable. Com va dir Milbrath:

> "Tots els governants elaboren una decisió a partir del que perceben i no del que és objectivament cert o real. Per tant, l'única manera d'influir en una decisió és actuar sobre les percepcions de les persones que les prenen. La comunicació serà, doncs, l'únic mitjà de canviar o influir en una decisió: el procés de lobbisme és enterament un procés de comunicació."
>
> Milbrath, 1963, pàg. 98

2. Estructura de la pràctica professional

2.1. Els *lobbies* i els lobbistes: concepte i classes

Un ***lobby*** és la consultora (despatx o gabinet) dedicada a l'exercici del lobbisme a canvi d'una contraprestació, normalment econòmica.

La *Lobbying Disclosure Act* nord-americana de 1995, en definir l'empresa de lobbisme (*lobbying firm*), assenyala que "significa la persona o entitat que té un o més empleats que són lobbistes en nom d'un client diferent d'aquesta persona o entitat. El terme també inclou el lobbista autònom".

Castillo (2001) els conceptualitza com les empreses especialitzades en la pressió política, però sense defensar interessos propis, sinó que són intermediaris d'altres interessos, és a dir, es manifesten com empreses que gestionen interessos aliens a través d'una mercaderia simbòlica (la influència).

Tècnicament, els *lobbies* són els vertaders subjectes executors de l'estratègia de lobbisme, sia com a agència independent o com a departament integrat a l'organigrama de l'empresa o grup de pressió.

Washington i Brussel·les, capitals mundials del lobbisme, acullen la majoria d'aquestes agències. A la capital nord-americana, segons dades del primer semestre del 2005, hi havia registrats 27.765 lobbistes que representaven 13.529 clients davant de congressistes, el Govern i l'opinió pública. La indústria farmacèutica és el sector que més inverteix en lobbisme als Estats Units.

Campanya nord-americana de lobbisme

La campanya més gran nord-americana de lobbisme del 2005 va ser la de la reforma de les pensions, que va implicar molts grups d'influència, entre ells l'AARP (American Association of Retired Persons), associació que representa la tercera edat i que va invertir 27,8 milions de dòlars en la seva reeixida estratègia de lobbisme contra la reforma de les pensions de l'Administració del president Bush.

Inversió en activitats de lobbisme a Washington

Any	Import (en milers de milions de dòlars)
1998	1,45
1999	1,44
2000	1,57
2001	1,63

Font: Lobbying Database (<http://www.opensecrets.org/lobby/>)

Any	Import (en milers de milions de dòlars)
2002	1,83
2003	2,06
2004	2,19
2005	2,44
2006	2,63
2007	2,87
2008	3,30
2009	3,50
2010	3,52
2011	3,33
2012	3,31
2013	3,24
2014	3,26
2015	3,22

Font: Lobbying Database (<http://www.opensecrets.org/lobby/>)

A la capital de la Unió Europea hi ha uns 2.600 grups d'influència, més de 140 consultores de relacions públiques i més de 100 bufets d'advocats especialistes en dret Comunitari –que ocupen entre tots uns 15.000 professionals– que influeixen en la legislació comunitària. D'altra banda, la presència de *lobbies* a Estrasburg està creixent a marxes forçades a causa del paper cada dia més decisiu del Parlament Europeu en el sistema legislatiu comunitari. En l'actualitat treballen més de 3.000 lobbistes en el Parlament Europeu davant els 300 de principis de la dècada de 1990. Un europarlamentari rep una mitjana de tres cartes diàries de lobbistes.

Els **lobbistes** són professionals en matèria de relacions institucionals encarregats d'identificar els principals actors en el procés de decisió pública i de relacionar-s'hi per a fer valer la postura dels seus clients. Una organització contracta un lobbista quan no té aquest tipus de competència en la seva estructura organitzativa.

Per a la doctrina que diferencia entre grup d'influència i empresa, hi ha tres categories de lobbistes:

1) El **lobbista consultor**: el professional el mandat del qual consisteix, totalment o en part, a exercir el lobbisme per compte d'un altre (client) mitjançant una contraprestació.

2) El **lobbista d'empreses**: el personal intern d'una empresa amb finalitats lucratives les competències de la qual inclouen majoritàriament l'exercici del lobbisme en representació de l'empresa.

3) El **lobbista de grups d'influència**: el professional, intern d'una agrupació d'empreses o d'una organització sense ànim de lucre, les competències del qual inclouen majoritàriament l'exercici del lobbisme en representació del grup d'influència.

Des de la perspectiva àmplia del grup d'influència exposada en els mòduls anteriors, les categories de lobbista són dues: el lobbista consultor i el lobbista de grups d'influència (que incorporen la figura del lobbista d'empreses) o lobbista integrat.

Respecte als tipus d'empreses o grups socials que contracten els serveis d'un *lobby*, les empreses amb pocs ingressos recorren als serveis i aptituds dels lobbistes, ja que no tenen el poder econòmic suficient per crear una oficina pròpia dedicada a l'exercici d'influir. El quadre següent n'és il·lustratiu.

Vendes (milions de dòlars)	Percentatge de lobbistes	Oficina a Washington
1-100	98	85
101-250	77	63
251-500	32	17
501-1000	16	3

Relació vendes/forma d'actuació
Font: Robert H. Salisbury (1990). "The Paradox of Interest Groups in Washington-More Groups". A: Anthony King. *The New American Political System*. Washington: The American Enterprise Institute.

Els *lobbies* estan formats per professionals de procedència variada, però hi destaquen exmembres del Govern o del Parlament, advocats, experts financers i professionals de les relacions públiques.

Els antics decisors polítics, tant exministres, exparlamentaris com exalts funcionaris, que coneixen com ningú els racons de la presa de decisions públiques, són les persones indicades per al contacte amb els legisladors, normalment excompanys. Aporten, doncs, experiència, contactes i coneixements. Els exalts funcionaris, per haver estat a prop del poder, són els que millor poden vendre, en paraules de Julien (1988), "aquest combinat d'accés, influència i consell que tan bé defineix la funció del perfecte lobbista". Als Estats Units, les seves responsabilitats en les agències federals (on estableixen relacions privilegiades amb el sector que han de regular) els converteixen en l'objectiu prioritari de contractació per part dels *lobbies*. Quant als antics parlamentaris, el seu

extens coneixement del funcionament del sistema legislatiu, dels arguments que en el seu dia van rebre dels lobbistes, així com dels temes que van tractar intensament en les comissions a les quals estaven destinats, constitueixen els actius més valuosos per a l'estratègia de lobbisme.

La presència d'advocats respon a la seva experiència en el procés legislatiu i en l'elaboració de les normes. No s'ha d'oblidar que els *lobbies* han estat considerats poders legislatius en l'ombra. No solament s'ha de conèixer el procés d'elaboració de les normes jurídiques, sinó que el tracte amb els decisors i els expedients solen contenir propostes alternatives de legislació favorables als interessos representats. Es tracta, al cap i a la fi, de facilitar al màxim la tasca al legislador.

Client	***Lobby***	**Total (dòlars)**
Asbestos Study Group	Swidler, Berlin *et al.*	30.020.000
Mars Inc.	Patton Boggs LLP	19.610.000
Nissan North America	Hogan & Hartson	16.260.000
Gila River Indian Community	Akin. Gump et al	14.760.000
Consumer Mortgage Coalition	Canfield & Assoc	13.810.000
Loews Corp.	Dickstein Shapiro LLP	13.640.000
Blackstone Group	Ogilvy Government Relations	13.500.000
Boston University	Cassidy & Assoc	10.980.000
Lloyd's of London	Dewey & Leboeuf	10.950.000
AT&T Inc.	Akin. Gump *et al.*	10.830.000
General Electric	Federal Policy Group	9.665.000
Owens-Illinois	Williams & Jensen	9.470.000
Mortgage Insurance Companies of America	Akin. Gump *et al.*	9.180.000
FM Policy Focus	Hogan & Hartson	8.920.000
Medicines Co.	DLA Piper	8.800.000
US Chamber of Commerce	Mayer. Brown *et al.*	8.688.159
Loews Corp.	MLBA Services Inc	8.496.740
Lorillard Inc.	Dickstein Shapiro LLP	8.450.000
Deloitte Touche Tohmatsu	Deloitte & Touche	8.305.685
PG&E Corp	Akin. Gump *et al.*	8.140.000
MasterCard Inc.	Sidley. Austin *et al.*	7.780.000
International Council of Cruise Lines	Alcalde & Fay	7.670.660

Principals clients dels *lobbies* de Washington en el període 1998-2010
Font: Lobbyng Database (<http://www.opensecrets.org/lobby>)

Client	*Lobby*	Total (dòlars)
Qualcomm Inc.	Covington & Burling	7.420.000
Government of the US Virgin Islands	Winston & Strawn	7.030.000
Major League Baseball Commissioner's Ofc.	Baker & Hostetler	6.930.000

Principals clients dels *lobbies* de Washington en el període 1998-2010
Font: Lobbyng Database (<http://www.opensecrets.org/lobby>)

Els experts financers són cada vegada més necessaris per a elaborar els dossiers que cal presentar davant dels decisors públics, ja que l'interès defensat sol ser, directament o indirectament, material (excepte, amb reserves, en els casos de grups d'interès públic) i es tradueix majoritàriament en termes econòmics.

Sector	Total (dòlars)
Farmacèutic / productes sanitaris	2.019.336.707
Assegurances	1.462.880.244
Elèctric	1.377.762.382
Associacions empresarials	1.113.932.755
Informàtica/Internet	1.109.672.351
Gas i petroli	1.040.502.800
Ensenyament	941.639.482
Fabricació i distribució	898.013.284
Hospitals / centres d'atenció	873.656.379
Immobiliari	845.851.870
Valors i inversions	783.646.658
TV/cinema/música	779.837.867
Professionals sanitaris	779.539.269
Funcionaris	743.607.031
Transport aeri	737.817.870
Temes diversos	661.698.901
Automòbil	615.001.611
Telefonia	609.106.091
Telecomunicacions	587.205.317
Defensa aerospacial	517.572.158

Inversió en lobbisme per sectors a Washington en el període 1998-2010
Font: Lobbyng Database (<http://www.opensecrets.org/lobby>)

La conveniència de la presència d'experts en comunicació i relacions públiques és evident després del que s'ha manifestat en aquest mòdul.

Segons qui hi hagi al capdavant dels *lobbies*, podem establir les categories següents: bufets d'advocats, consultores de relacions públiques i *lobbies* dirigits per exalts funcionaris.

2.1.1. Bufets d'advocats

Són els *lobbies* predominants a Washington. No obstant això, la seva presència a Brussel·les i Estrasburg és cada dia més gran. A Brussel·les abunden principalment els bufets anglosaxons (*lawyers*), que es caracteritzen per la seva macroestructura en contraposició amb els despatxos espanyols, francesos o italians, d'estructura més modesta, però que estan retallant dia a dia les quotes de mercat dels anglosaxons.

La impressionant màquina normativa que és la Unió Europea requereix accions d'alt contingut jurídic. En tota acció de lobbisme, la dimensió jurídica és essencial, la qual cosa converteix els advocats en els auxiliars naturals del lobbisme (Lamarque, 1994). Malgrat tot, el paper del jurista està lligat al del comunicador. N'hi ha prou de recordar les paraules de l'advocat i lobbista parisenc Pierre Servan-Schreiber, qui en un col·loqui organitzat per l'Association Française de Relations Publiques (AFREP) l'11 de gener de 1991, manifestava:

> "El paper del dret és patent en el lobbisme. El paper del jurista és absolutament indispensable. Però un jurista no pot dur a terme una campanya de lobbisme sol: ha de buscar un lobbista de comunicació i, inversament, aquest lobbista ha d'adquirir el reflex de buscar-lo perquè cal conèixer la norma i els seus efectes. Per a mi, el lobbisme és la defensa i la representació d'interessos d'una persona privada davant d'autoritats administratives o polítiques que poden ser portades a prendre decisions que modificaran l'entorn econòmic, jurídic o financer en el qual evoluciona el client, de manera que pugui ser-li favorable o no. És doncs la professió de l'advocat, però fora del poder judicial, i davant de les autoritats del poder legislatiu o executiu. Hi ha complementarietat entre els lobbistes i els juristes: però només els lobbistes poden decidir quins són els millors instruments de comunicació d'un missatge i quin serà el grau de notorietat que haurà de donar-se a aquest missatge."

La presència d'aquest tipus de *lobby* és també molt important a Washington, encara que insuficient, atesa la important implantació de les relacions públiques en l'estratègia empresarial nord-americana. Això provoca l'especial significació, com veurem, de les agències de relacions públiques en les accions nord-americanes de lobbisme, sia col·laborant amb els despatxos o depenent-ne jurídicament. El nombre d'advocats lobbistes no ha deixat d'incrementar-se des de 1970. Aquest creixement ha generat una forta competència basada en agressives campanyes de màrqueting.

K Street és el nom del carrer de Washington on hi ha instal·lats la majoria dels *lobbies* que operen a la capital nord-americana.

Sobre això, explica Berry (1997) que, el 1992, en plenes eleccions presidencials, quan semblava que Bill Clinton tenia possibilitats de convertir-se en president dels Estats Units, l'oficina a Washington del bufet d'advocats Manatt, Phelps, Phillips & Kantor va convidar als seus clients reals i potencials a un acte electoral amb la intenció, se'ls va dir, de conèixer els ets i uts de la campanya de Clinton. La trobada va ser coordinada per Charles Mannatt, antic president del Democratic National Committee. Una de les intervencions públiques va ser la de Mickey Kantor, soci del bufet i un dels homes principals de la campanya de Clinton, que va parlar de les prioritats de la probable futura Administració Clinton. El missatge va ser claríssim: el bufet Mannat podria fer molt pels seus clients. Kantor va ser nomenat després representant de Comerç a la Casa Blanca; una raó de més perquè corporacions i associacions comercials amb interessos nacionals, i sobretot internacionals, contractessin els seus serveis.

El bufet més conegut a Washington per les seves proeses en lobbisme és Patton Boggs LLP. Té 180 advocats i 1.500 clients. La majoria d'aquests clients acudeixen als seus serveis per sol·licitar alguna cosa del Govern federal.

2.1.2. Consultores de relacions públiques

Predominen als Estats Units i als països occidentals on l'activitat no està encara arrelada. Les seves accions es dirigeixen principalment a l'opinió pública a través de campanyes de relacions públiques i a lobbisme de base.

El seu avantatge sobre els bufets d'advocats és la major oferta de serveis als seus clients. Una consultora important tindrà especialistes en lobbisme, publicitat i relacions amb els mitjans de comunicació. Algunes ofereixen el servei de formació de portaveus per a alts executius. Davant d'aquesta tendència, alguns bufets d'advocats han arribat a crear una empresa filial de relacions públiques i lobbisme. És el cas, per exemple, d'una de les més prestigioses firmes d'advocats de Washington, Arnold & Porter, titulars de l'agència Apco Associates.

A Washington, les consultores de relacions públiques han anat adquirint molts *lobbies* independents. Així, una de les adquisicions més cèlebres va ser la de Cassidy Companies –un dels *lobbies* més prestigiosos nord-americans i el se-

gon líder en la facturació en els últims vuit anys– pel gegant de les relacions públiques Shandwick USA el novembre de 1999. Una dècada abans, Hill & Knowlton havia adquirit el *lobby* Gray & Company.

En l'àmbit de la Unió Europea, les principals consultores de relacions públiques són delegacions de les grans firmes nord-americanes, que han adquirit a Brussel·les la notorietat de què mancaven en els estats membre, fins al punt de "convertir-se en interlocutors habituals dels serveis comunitaris" (Lamarque, 1994).

2.1.3. *Lobbies* dirigits per expolítics o exalts funcionaris

Són els predominants als Estats Units. I són també els més utilitzats per països estrangers en la representació dels seus interessos en aquest país. Clark Clifford, antic secretari de Defensa del president Johnson, o William Rogers, secretari d'Estat de Richard Nixon, són un exemple del que s'ha dit. Un altre exemple més recent: el 2003, General Electric, Comcast, Citygroup i moltes de les empreses relacionades a *Fortune 500* van contractar antics funcionaris de l'Administració Bush i exassessors republicans del Congrés per ocupar responsabilitats de lobbisme en aquestes companyies (Lerbinger, 2005).

Lobbistes exparlamentaris

El 1999, el Center for Responsive Politics va identificar 129 exparlamentaris que exercien de lobbistes a Washington, dels quals 66 eren demòcrates, 62 republicans i un independent.

Hem de dir que aquest tipus de *lobby* es presenta a Washington com un bufet d'advocats, donada la formació jurídica dels seus titulars.

Al nostre país també trobem exemples, com el bufet Roca Junyent, dirigit per l'antic parlamentari Miquel Roca Junyent. Es tracta d'un bufet d'advocats que, per la condició del seu titular i d'altres destacats membres, s'encarrega d'importants accions de lobbisme a Catalunya i Espanya. Una d'elles va ser la iniciativa legislativa del Parlament de Catalunya de creació del Col·legi Oficial de Publicitàries, Publicitaris i Relacions Públiques.

2.2. Naturalesa i funció dels *lobbies*

La confusió terminològica que l'ús social du a terme entre *lobby* i grups d'influència és encara més preocupant quan analitzem la naturalesa dels *lobbies*. Com opina Duverger (2001), si el *lobby* és realment una organització purament tècnica, semblant a un bufet d'advocats o a una agència de publicitat que deixen els seus serveis a qualsevol, sense preocupar-se de les orientacions polítiques de qui els demanen intervenir a prop de les administracions públiques i del govern, no es tractarà d'un grup de pressió pròpiament dit, sinó d'una organització comercial que serveix als grups de pressió com a mitjà d'acció.

***Lobbies* demòcrates i *lobbies* republicans**

Actualment, a Washington els *lobbies* no són aliens a les orientacions polítiques dels seus clients. Els *lobbies* liderats per antics senadors, representants o altres càrrecs públics solen defensar els interessos pròxims a la ideologia del partit amb el poder del qual van exercir com a polítics o funcionaris. Així, s'explica que hi hagi "*lobbies* demòcrates" i "*lobbies* republicans".

Els *lobbies* ofereixen un servei basat en la interdisciplinarietat, combinant l'assistència jurídica, la tècnica, l'estratègica i la comunicativa, fins al punt que el lobbista francès Bernard Le Grelle (1987) va determinar els components de tot lobbisme: 20% de dret, 20% de política, 20% d'economia, 20% de diplomàcia i 20% de comunicació.

Quant a les seves funcions, un despatx d'assessoria en lobbisme ha d'oferir principalment la seva experiència en l'elaboració dels expedients, ser capaç de posar a disposició del client el conjunt de les seves relacions, i assegurar una funció de vigilància o seguiment legislatiu o reglamentari respecte a les decisions públiques que puguin afectar els seus clients.

Contractar els serveis d'un *lobby* és probablement la solució menys costosa i més eficaç per a emprendre una acció d'influència. No obstant això, cal tenir en compte que els lobbistes representen un cost sovint important. Alguns facturen els seus honoraris per hores, mentre que d'altres ho fan en funció de la problemàtica plantejada. La majoria sol·licita una paga i senyal per cobrir una sessió parlamentària o un any de procés decisori. La determinació de contractar un *lobby* extern a l'organització és en primer lloc una decisió econòmica fonamentada en una sèrie d'avantatges objectius. Més que gestionar un expedient concret, els lobbistes serviran de guia al personal de l'organització client, informant-lo dels usos i la reglamentació nacional o europea i facilitant-li l'accés als decisors. Quan contractem un *lobby* extern, hem de saber que cada *lobby* té les seves pròpies relacions i que, per tant, contractem la seva xarxa de contactes. Els lobbistes poden representar perfectament avui un client A sobre un tema X i demà un client B sobre un tema Z. Poden tractar ambdues qüestions amb motiu d'una mateixa visita amb un parlamentari i optimitzar així el seu temps i el del seu interlocutor. Des d'aquest punt de vista, el lobbista és més visible que el seu client. És per això que, quan el client contracta un *lobby*, està contractant l'accés immediat del lobbista al decisor, i no el seu accés personal.

2.3. Perfil dels lobbistes

En l'exercici de la seva professió, el lobbista ha de tenir molt present les característiques de les decisions públiques exposades anteriorment: fòrum, intercanvi, compromís, procés i confrontació de valors. L'eficàcia de les seves activitats dependrà en gran part del grau d'adaptació a l'entorn del procés decisori. Per aquest motiu oferim algunes de les pautes genèriques de comportament com a professional competent del lobbisme en funció dels trets que identifiquen les decisions públiques:

1) Atès que el lobbisme és un *intercanvi*, cal ser positiu, és a dir, aportar una mica abans de voler treure un benefici.

2) Atès que els poders públics demanden *informació tècnica*, cal considerar-la moneda de canvi.

3) Atès que la influència és un *producte del temps* –que exerceix un paper capital– cal fer del temps un aliat. Cal ser tenaç i treballar a llarg termini. Cal ser, en definitiva, estrateg.

4) Com el lobbisme és un acte de *comunicació*, cal ser sentit per a ser escoltat. La competència individual ha de suposar també una competència comunicativa. Cal tenir una estratègia de comunicació. No s'ha de ser passiu i no s'ha d'esperar que ens cridin. Llevat del cas dels grups d'influència d'estatus intern, les esferes públiques solen buscar a aquells que prenen la iniciativa.

5) Ja que del debat es desprèn un *compromís*, cal implicar-se en la dinàmica de les concessions mútues, però tenint-ne sempre clar el límit.

6) Com que el lobbisme és una *confrontació de cultures*, cal respectar els usos de la dinàmica burocràtica. És preferible conèixer la cultura administrativa i tenir-la en consideració: culte a la perfecció formal i a l'escriptura de qualitat, preferència pels arguments jurídics, por de crear precedents, desig de conformitat amb les regles, etc.

Des d'una perspectiva complementària, Castillo (2001) ens ofereix un decàleg que resumeix les funcions que ha de dur a terme un bon lobbista per actuar eficaçment i satisfactòriament:

1) Ha d'aconsellar, inspirar, realitzar i coordinar les activitats dels grups o organitzacions que representi, sobre els diferents poders de l'estat –legislatiu, executiu–, a més de sobre l'opinió pública.

2) La relació amb les persones que componen els objectius que s'han de treballar ha de ser profunda, amistosa, privada, fecunda, sobretot amb els personatges clau. També ha de tenir una àmplia xarxa d'informadors.

3) Els seus contactes han de permetre-li que tota porta li estigui oberta i que l'accés sigui ràpid i fàcil.

4) Ha de saber defensar, en el moment més convenient, els seus representats en el procés legislatiu i ha de poder-ho fer, ha d'emetre els judicis més adequats, oportuns i precisos, i ha de saber treure profit de les circumstàncies. També ha d'utilitzar sempre la veritat, ja que si els arguments i les dades que s'ofereixen als interlocutors no són vàlids, tota futura intervenció estarà destinada al fracàs.

5) Ha de tenir clar en tot moment, i de manera ràpida i assenyada, les tècniques susceptibles d'aplicar per a poder produir en cada cas els millors resultats.

6) Ha d'actuar com a inspirador i, fins i tot, com a autor d'un gran nombre de peticions, cartes, correus electrònics i telegrames en sèrie que arribin als decisors públics, i ha de conèixer el moment més oportú per fer-los (*grassroots*).

7) Ha de tenir l'erudició suficient per a saber aconsellar adequadament sobre la quantitat i la qualitat de la influència que s'ha d'exercir sobre un determinat actor polític. En ocasions, és molt més beneficiosa una intervenció subtil i oportuna, que una d'estrepitosa i extemporània.

8) Els seus coneixements de les tècniques de les relacions públiques, la informació i la publicitat ha de ser màxima per millorar la reputació dels seus representants. La facilitat d'accés als mitjans de comunicació social ha de permetre que es publiquin informacions tan favorables com sigui possible als interessos que representa.

9) Ha d'inspirar publicacions i informacions favorables sobre els seus millors interlocutors i aliats en el procés polític.

10) Ha de saber organitzar gires de conferències, visites, etc. dels càrrecs públics promoguts pels grups interessats, per tal d'incrementar el grau de coneixement dels primers sobre els segons.

Amb tot, la feina del lobbista no és individual. Com hem vist, el lobbisme és interdisciplinari, per la qual cosa, d'acord amb el client afectat per la normativa que justifiqui la seva intervenció, requerirà el complement d'experts en dret, economia o, fins i tot, en matèries més tècniques. El lobbista no pot ser un setciències, però ha de saber principalment digerir i transmetre les informacions subministrades pels seus col·laboradors i clients. Per tant, podem dividir el perfil del lobbista en les qualitats següents: comunicatives, estratègiques i de formació.

2.3.1. Qualitats de comunicació

Si el lobbisme és comunicació i informació, el lobbista ha de ser un expert comunicador. Aquestes competències es divideixen al seu torn en les qualitats següents: professional de les relacions públiques, negociador i diplomàtic, argumentador i persuasiu (ha de dominar els recursos lingüístics), i coneixedor de les tècniques publicitàries.

2.3.2. Qualitats estratègiques

Des del punt de vista estratègic, les qualitats de tot lobbista eficaç han de ser les següents:

1) L'ètica, per damunt de tot. Saber distingir quan l'interès particular és contrari a l'interès públic. No totes les causes han de ser objecte d'influència: exclusivament les legítimes. Només així ajudarà a prestigiar la professió i a situar-la on es mereix.

2) Conèixer amb detall els processos de presa de decisions que hi ha als fòrums davant dels quals actua.

3) Estar informat al màxim de les intencions, els projectes, els actors, les temàtiques, que formen part d'aquests fòrums. Tenir una xarxa d'informadors és una tècnica imprescindible.

4) Conèixer qui és l'interlocutor vàlid en cada moment i mantenir-hi una relació professional, honesta, privada i, a poder ser, amistosa.

5) Empatia; és a dir, comprendre clarament les idees i els sentiments d'una altra persona (en aquest cas, el gestor públic o polític). L'empatia suposa escoltar atentament, formular preguntes, deixar a un costat els judicis de valor propis i utilitzar la imaginació per a comprendre el punt de vista de l'altre, les seves opinions, sentiments, motivacions i situació. Gaudir d'aquesta qualitat, és a dir, saber-se posar al lloc del decisor públic, serà de gran ajuda en l'exercici de la professió.

6) Saber quan, com i davant de qui intervenir.

7) Comptar amb la col·laboració d'experts en les matèries que siguin objecte de la seva acció.

8) Creure en els interessos representats.

9) Saber diagnosticar quan l'empresa o organització necessita exercir lobbisme.

10) Informar amb la veritat per davant.

11) Conèixer per complet i saber utilitzar perfectament les tècniques de relacions públiques per a crear, modificar o desenvolupar la reputació de la postura defensada.

12) Saber quan actuar en coalició o aïlladament.

13) Saber perdre. La gran majoria de les accions de lobbisme es desenvolupen en confrontació amb altres al servei d'interessos oposats. Aquest conflicte d'interessos es resol amb la legislació o reglamentació sobre la qual s'actua. Per tant, el resultat en beneficia uns i en perjudica d'altres. Difícilment es produirà una situació de doble guanyador.

2.3.3. Qualitats de formació

L'aprenentatge del lobbisme no forma part dels plans d'estudi universitaris. A Espanya, només la Universitat Oberta de Catalunya ofereix aquest contingut en el marc d'una assignatura específica (la que ara ens ocupa). Atès el caràcter interdisciplinari de la pràctica professional, en què predomina la dimensió comunicativa i de relacions públiques, proposem la relació següent de disciplines i matèries que haurien de formar part d'un programa formatiu per a futurs lobbistes:

- **Relacions públiques i comunicació estratègica en general**. És el fonament, la base: el lobbisme, ho estem veient, és un procés de comunicació específic de les relacions públiques.

- **Tècniques de negociació i d'argumentació**. El lobbisme directe és pura negociació i argumentació. El lobbista és subjecte retòric en l'arena política i pública. Els seus dots en tècniques de negociació, d'expressió i d'argumentació han de ser excel·lents.

- **Dret**. Els ensenyaments jurídics són també essencials. No només per ser les normes jurídiques l'objecte de la funció del lobbisme, sinó perquè el lobbista és un legislador a l'ombra que ha d'aportar lleis alternatives a les que s'estiguin tramitant que beneficiïn els interessos representats. Encara que, com hem indicat en referir-nos a les qualitats estratègiques, el lobbista s'ha d'assegurar la col·laboració d'advocats o llicenciats en Dret per a la seva actuació, una doble formació en relacions públiques i en dret, amb especial èmfasi en el dret comunitari europeu, seria la idònia.

- **Ciències polítiques i de l'administració**. Encara que els estudis de dret ja inclouen globalment els ensenyaments referents a l'estructura, organització i funcionament dels poders legislatiu i executiu, les carreres relacionades amb l'estudi de la política i l'administració de l'estat són de gran utilitat per a aquella persona que pretén exercir davant d'aquests poders.

- **Economia i gestió empresarial**. El lobbista defensa majoritàriament interessos econòmics i ha de basar el seu argumentari en dades financeres. Malgrat que aquest treball el realitzaran experts en la matèria, el professional del lobbisme ha de conèixer bé el terreny perquè serà ell i només ell qui el defensi davant del decisor. D'altra banda, el lobbisme és un procés estratègic de comunicació i, a més, de gestió de les organitzacions. Conèixer aquest entorn és necessari com a formació bàsica.

3. Legitimitat, regulació i límits del lobbisme

3.1. Legitimitat

Les activitats de lobbisme són consubstancials amb el funcionament de les societats democràtiques. Certament, l'accés dels ciutadans a les nostres institucions –locals, provincials, autonòmiques, estatals, supranacionals– és essencial per a conservar i mantenir aquest sistema democràtic. És important, per no dir primordial, conservar aquesta accessibilitat i fomentar-la en el respecte a la societat civil per part dels responsables públics i polítics.

Els càrrecs públics tenen importants responsabilitats. Han de gestionar, administrar i guiar les nostres institucions en interès de la municipalitat, de l'ens local, de la comunitat autònoma o de l'Estat. Per desenvolupar eficaçment aquesta tasca, les seves decisions s'han de prendre amb coneixement de causa. D'altra banda, la societat civil ha d'interactuar organitzadament amb els gestors públics, ja que les decisions que prenen l'afecten directament.

Una societat democràtica requereix que la ciutadania participi en el procés de presa de decisions públiques, que s'informi i influeixi en el futur de la nostra societat. Convé, doncs, mantenir els canals de comunicació oberts i ferlos el més accessibles possible. El ciutadà, col·lectivament, en ocasions confús davant de la complexitat de l'aparell burocràtico-polític, pot recórrer a especialistes interns o externs, a lobbistes, per comunicar-se amb les institucions dels poders públics i donar a conèixer la seva opinió. La feina dels lobbistes és, en aquest sentit, crucial per a aquesta dinàmica democràtica. No només permet a la societat civil fer valer les seves idees, sinó que també permet que els representants dels poders públics comprenguin ràpidament els interessos en joc en el procés de presa de decisions. Només d'aquesta manera els decisors estan en millors condicions per prendre les decisions.

El lobbisme, d'una manera o una altra, ha existit sempre i els governs hauri-en de prendre'n nota facilitant el seu desenvolupament, sense limitar els seus camps d'aplicació. Un encasellament malsà de les seves activitats, a més de crear dubtes sobre la seva legitimitat i sobre aquells que el practiquen, no respondrà als interessos dels ciutadans ni als dels responsables de la gestió pública que necessiten les informacions, les opinions i les postures de la societat civil en l'elaboració de diferents polítiques, accions i altres decisions.

La pràctica del lobbisme no té per què ser negativa o fosca. Al contrari, èticament exercida és sana i s'ha de fomentar. Però s'ha de desenvolupar segons unes regles ètiques i deontològiques que permetin a la societat civil un verdader accés a totes les institucions dels poders públics, a fi d'informar i persuadir que els seus interessos s'han de protegir sense conculcar l'interès general.

La legitimitat del lobbisme rau precisament en el deure dels decisors públics d'estar informats de tots els interessos en joc a l'hora de prendre una decisió, sigui de l'àmbit que sigui. El legislador o l'alt càrrec de l'administració, com el jutge que dictarà sentència, tenen el deure d'escoltar totes les parts afectades. I la societat civil, com a part afectada, ha de defensar la seva postura i els seus interessos a través de la informació i de l'argumentació. Aquestes són les seves úniques armes. Només amb aquestes "regles del joc" el lobbisme és legítim.

La legitimitat del lobbisme és percebuda pels mateixos decisors. Així ho confirmen els resultats de la investigació duta a terme per la consultora Burson-Marsteller (2002) davant dels membres del Parlament Europeu. El 72% dels europarlamentaris considera útil o molt útil el lobbisme. Tanmateix, d'una escala d'1 (gens útil) a 100 (extremadament útil), cap europarlamentari no va qualificar amb més de 90 aquesta utilitat. El 5% ho va fer entre 81 i 90, i el 19% entre 71 i 90. És a dir, només el 24% dels eurodiputats considera notable la utilitat del lobbisme.

Resultats similars es van obtenir en una altra investigació promoguda per la mateixa consultora davant de funcionaris de la Comissió Europea (Burson-Marsteller, 2003), encara que també és cert que la utilitat del lobbisme és més apreciada pels membres dels gabinets dels comissaris que per la resta de funcionaris. Hi ha, doncs, una major propensió a valorar millor el lobbisme en cercles més polítics que burocràtics; que també sembla més lògic, ja que els cercles tècnics (burocràtics) són, per definició, més coneixedors de la matèria i requereixen, a més, menys informació.

La més destacable d'aquestes dades és que els membres del Parlament Europeu atribueixen la ineficàcia de les iniciatives de lobbisme als mateixos lobbistes. Aquesta ineficàcia es basa en l'incompliment dels criteris següents:

- Dirigir-se al diputat correcte.
- Establir i mantenir relacions duradores amb els diputats i els seus assistents.
- Actuar a temps: presentar la informació en les fases inicials del procediment.
- Presentar informació concisa, directa i rellevant.
- Ser objectiu: subministrar informació creïble i equilibrada, evitant les emocions.

Aquests criteris també són presents en els resultats de la investigació amb dels funcionaris de la Comissió Europea (Burson-Marsteller, 2003). Així, les principals causes d'ineficàcia del lobbisme davant la Comissió són l'absència d'informació equilibrada, independent i substancial, no actuar a temps i no oferir dades concretes ni rellevants.

3.2. Regulació jurídica i deontològica

La legitimitat del lobbisme està molt vinculada a la qüestió de la seva regulació. Ja hem dit que només és legítim l'exercici d'accions lobbístiques des dels principis ètics més estrictes. Tanmateix, és la regulació jurídica el que ha preocupat més els estudiosos.

Encara que les pràctiques corruptes són a l'origen de la confusió i assimilació entre el lobbisme i el tràfic d'influències, això no pressuposa que el lobbisme sigui corrupció. La corrupció i les seves activitats ja estan regulades i penades

en els codis penals a través de tipus delictius com el tràfic d'influències o el suborn. Per tant, els intents reguladors del lobbisme es concreten en la fixació d'unes normes que en limiten l'àmbit d'actuació, com veurem més endavant. I això és tant com partir de la "presumpció de culpabilitat" del lobbisme, de manera que, en aquells països que s'han dotat d'una legislació sobre això, el lobbisme és la "part noble" dels delictes que persegueixen la corrupció en totes les seves manifestacions.

Amb tot, no podem negar que institucionalitzar el lobbisme a través de la seva regulació jurídica té l'avantatge del seu reconeixement social i públic. Per això, i malgrat les nostres reticències respecte a reglamentacions escrupoloses, pensem que qualsevol intent legislatiu o reglamentari que tingui per objecte el lobbisme ha de respectar els valors fonamentals següents de la nostra societat: l'equitat, la transparència, la legitimitat, la integritat i l'accés a les institucions públiques.

L'equitat permet a tots ser iguals davant de les diferents institucions, i aquestes han de tractar equitativament els diferents membres de la societat civil. Per tant, tots els individus i organitzacions, del tipus que siguin, haurien de ser tractats igual en la reglamentació del lobbisme. No hi ha d'haver discriminacions per raó d'estatus, objectius o altres causes.

La transparència influeix sobre el grau de confiança del públic cap a l'aparell governamental. En el cas que ens ocupa, implica principalment que el gran públic pugui conèixer l'existència de grups d'influència que representen interessos públics o privats davant de les institucions respecte a una llei, reglament o decisió ben definida. No obstant això, la transparència no suposa una divulgació de totes les informacions. La difusió d'informació ha de fer referència a les dades necessàries per a l'esmentada transparència. Una divulgació desproporcionada respecte als objectius desitjats implicaria una excessiva burocratització i la revelació d'elements estratègics i confidencials. No es tracta d'entorpir el sistema ni de convertir en inaccessibles els decisors públics.

El lobbisme és legítim. És necessari que la regulació jurídica de les seves activitats reconegui en qualsevol cas aquesta legitimitat, partint de la presumpció de bona fe del seu exercici professional. Cal evitar, tant sí com no, alimentar sospites de la població sobre aquesta pràctica.

Quant a la integritat, l'ètica constitueix la ciència de la moral i sol traduir-se en un codi deontològic. És important que el legislador prevegi aquest codi en una legislació sobre el lobbisme i les seves activitats, com ocorre a Québec. Ha de ser senzill, clar i precís amb vista a delimitar eficaçment els deures i responsabilitats ètics dels lobbistes i, així mateix, dels decisors públics. El codi deontològic ha de permetre la legitimació de la feina del lobbista i eradicar qualsevol sospita que pugui pesar sobre ell.

Una societat lliure i democràtica permet l'accés dels ciutadans a les seves diferents institucions polítiques i governamentals, en tots els nivells. L'accés ha de ser fàcil, regular i poc onerós. Així, qualsevol intent de regulació jurídica del lobbisme hauria d'afavorir aquest accés i limitar-lo a través d'un confús procés administratiu. Aquest accés permet: 1) informar els decisors públics necessitats d'informació per prendre decisions concordes amb l'interès públic; 2) influir en un procés –la qual cosa és absolutament legítima si la seva pràctica és transparent– que portarà a una decisió que afectarà la vida dels ciutadans, o 3) simplement comprendre el procés i les motivacions polítiques i/o governamentals que sostenen una determinada política, reglamentació o programa, ja que la ciutadania té igualment el dret i la necessitat d'estar informada.

En suma, totes aquestes consideracions evidencien que la regulació per part dels poders públics de l'acció davant d'aquests poders dels grups d'influència constitueix un dels temes més espinosos de l'estudi del lobbisme, sense que el debat doctrinal sobre això s'hagi portat de ple a la pràctica per part dels parlaments occidentals, llevat d'excepcions, com els Estats Units i el Québec, exemples paradigmàtics pel que fa a la institucionalització i regulació del lobbisme.

3.2.1. Regulació als Estats Units

La *Federal Regulation of Lobbying Act*, adoptada pel Congrés dels Estats Units el 1946, va constituir el primer reconeixement legal del lobbisme per un país. Tanmateix, tots els analistes van coincidir a destacar-ne els defectes i mancances, que van generar abusos i corrupció. Aquestes crítiques no van donar els seus fruits fins a la firma de la *Lobbying Disclosure Act* (accessible en línia) pel president Bill Clinton el 19 de desembre de 1995, després de cinc anys d'intents encapçalats pel senador per Michigan, Carl Lewin. Les línies generals d'aquesta llei i d'algunes de les normes que la desenvolupen o la modifiquen, com la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007 (accessible en línia), i que pretén omplir les llacunes i ambigüitats legals de la seva predecessora, poden sintetitzar-se d'acord amb els següents paràgrafs.

L'escàndol Abramoff

El detonador de la revisió de la *Lobbying Disclosure Act* per la *Honest Leadership and Open Government Act* va ser l'escàndol protagonitzat per un dels lobbistes (republicà) més eminents de Washington, Jack Abramoff. Al final de 2005, Abramoff es va declarar culpable de corrupció, estafa i conspiració. El setembre de 2008, gràcies a la seva col·laboració amb les autoritats federals, va rebre una sentència reduïda de quatre anys de presó, que es van sumar als gairebé dos anys que ja havia complert per un cas de frau. El testimoni d'Abramoff va involucrar polítics, parlamentaris i assessors. En especial el diputat Tom DeLay, qui va ser líder de la majoria republicana a la Cambra de Representants i que va renunciar al càrrec. La investigació judicial va anar revelant les pitjors pràctiques que es poden associar amb un lobbista: finançament de campanyes per mitjà dels clients, extorsió, tràfic d'influències, suborn i estafa. Abramoff va planificar campanyes per al tancament de casinos a Texas finançat per grups conservadors i religiosos. Després es va apropar als amos dels casinos (comunitats indígenes) i els va oferir els seus serveis per reobrir-los gràcies als seus contactes al Congrés. Per a *The Washington Post* aquest seria "un dels pitjors casos de corrupció en generacions".

L'impacte d'aquest escàndol ha traspassat les fronteres dels Estats Units. A Brussel·les, la indústria europea del lobbisme s'ha obert a la possibilitat de regular l'activitat deixant enrere una renuència històrica. L'argument ha estat "no esperem a tenir un cas Abramoff".

Jack Abramoff

Qui es considera lobbista

Es considera lobbista la persona que du a terme una activitat de lobbisme, en representació autònoma d'un client (*private lobbyist*) o ocupat per una empresa o organització (*in-house lobbyist*).

La llei exclou els *private lobbyist* que pressuposten rebre menys de 2.500 dòlars d'un client durant un dels semestres, i els *in-house lobbyist* les empreses dels quals esperin invertir menys de 10.000 dòlars en lobbisme en aquest mig any.

Quina activitat constitueix el lobbisme

L'apartat 7 de la secció 3 de la *Lobbying Disclosure Act* entén per **activitats de lobbisme** aquells contactes o tasques que els donin suport, incloent-hi la preparació i planificació d'activitats, investigació i qualsevol altra tasca de formació, destinats a ser usats en la preparació dels esmentats contactes. Tals activitats també n'inclouen la coordinació amb tercers, com la formació de coalicions.

El ***lobbying contact***, per la seva banda, és definit com qualsevol comunicació oral o escrita (inclosa l'electrònica) dirigida a gestors públics (de l'executiu) o polítics (parlamentaris) en representació del client, quant a:

- formulació, modificació o adopció d'una legislació federal, inclosa les proposicions;
- accions de l'executiu federal, com *rules*, *regulations*, *orders*, o qualsevol altre programa, política o postura del Govern dels Estats Units;
- l'administració o execució d'un programa federal, inclosa la negociació, adjudicació i gestió de llicències i contractes federals;
- la nominació i ratificació d'una persona sotmesa a la ratificació del Senat.

La llei exclou expressament de les activitats del lobbisme les previstes en la *Foreign Registration Act* de 1937, que regula la presència de grups i països estrangers que pressionen els poders públics nord-americans (que s'han d'inscriure en el Departament de Justícia); i també d'algunes organitzacions religioses.

Quins decisors públics poden ser objecte del lobbisme

La llei distingeix entre els decisors del **poder legislatiu** (***legislative branch officials***) i els de l'**executiu** (***executive branch officials***).

Els decisors del legislatiu són: els membres del Congrés, els funcionaris electes d'ambdues cambres, i els empleats dels membres del Congrés, dels comitès parlamentaris i dels *staffs* dels líders de qualsevol de les dues cambres.

Els decisors del poder executiu davant de qui es pot actuar són: el president, el vicepresident o qualsevol empleat de l'Oficina del President; i també pràcticament qualsevol funcionari o empleat de l'Administració pública americana.

Registre

Els lobbistes s'han de registrar, per regla general, dins dels 45 dies següents al primer *lobbying contact* o a haver estat ocupat o contractat per a tenir-lo; o el primer dia hàbil després d'aquests 45 dies si el quaranta-cinquè dia no és un dia hàbil. El registre s'ha de fer davant de l'Oficina (Clerk) de la Cambra de Representants i al Secretariat (Secretary) del Senat. Les dades que s'han de re-

Organitzacions amb lobbistes

Qualsevol organització que tingui un o més empleats que siguin lobbistes, es registrarà una sola vegada en nom d'aquests empleats per a cada client en nom del qual actuïn com a lobbistes.

gistrar inclouen bàsicament els noms i informacions de contacte dels lobbistes i dels seus clients, i també declaracions sobre les àrees temàtiques susceptibles de ser objecte de l'activitat del lobbista.

Una de les obligacions dels lobbistes o *lobbies* registrats és presentar dins dels vint dies posteriors a l'últim dia de gener, abril, juliol i octubre un informe quadrimestral davant del Secretariat del Senat i l'Oficina de la Cambra de Representants sobre les seves activitats de *lobbying* durant aquest quadrimestre, i també tants informes separadament com clients als quals hagi prestat els seus serveis durant aquest període. Aquest informe inclourà bàsicament informacions sobre els temes, els clients i la facturació.

Un altre segon informe s'ha de presentar semestralment (gener/juliol), excepte en els casos dels *private lobbyist*, que pressuposten rebre menys de 2.500 dòlars d'un client durant aquell semestre, i dels *in-house lobbyist*, les empreses del qual esperin invertir menys de 10.000 dòlars en lobbisme en aquell mateix període. El contingut principal d'aquest informe semestral és similar al dels informes quadrimestrals, amb declaracions afegides referents a donacions i obsequis.

Donacions i obsequis (*gifts*)

Una normativa interna prohibeix qualsevol obsequi als membres, funcionaris o empleats d'ambdues cambres.

S'entén per *obsequi* qualsevol tipus de donatiu, favor, descompte, diversió, hospitalitat, préstec, abstenció o un altre article amb valor dinerari. El terme inclou obsequis per serveis, formació, transport, allotjament, dietes, pagaments per avançat o reemborsos per despeses.

Ara bé, algunes excepcions són significatives: pel que fa a l'hospitalitat personal (*sic*), en cap cas en apartaments propietat de l'organització ni en els dels lobbistes, ni en els de tercers agents en el cas de coalicions; o les contribucions polítiques d'acord amb la *Federal Election Campaign Act* (PAC, captació de fons, etc.).

També està permès el pagament de despeses de dietes i desplaçaments relacionats amb l'activitat parlamentària de membres, funcionaris o empleats del Congrés, sempre que: 1) el viatge (inclòs el temps del desplaçament) no pot excedir de 4 dies als Estats Units (3 dies per al Senat) o de 7 si és a l'estranger; 2) les despeses reemborsades han de ser les necessàries, ja que així no es crea una aparença de lucre personal del parlamentari, i 3) el reembors no ha d'incloure les despeses de lleure.

3.2.2. Regulació a la Unió Europea

A Europa no hi ha una regulació similar, ni de lluny, a la dels Estats Units. Tanmateix, el tema és objecte de debat freqüent i des de 2011 existeix un registre de grups d'interès i lobbistes comú per al Parlament Europeu i la Comissió Europea, que podria arribar a ser obligatori i a estendre's també al Consell.

Regulació de la Comissió Europea

El 3 de maig de 2006 la Comissió va adoptar el *Llibre verd sobre la iniciativa europea en favor de la transparència*. El mateix dia es va iniciar la consulta pública oberta, que va marcar el començament d'un debat sobre les activitats dels grups d'influència, la introducció de l'obligació legal per als estats membres de publicar la informació sobre els beneficiaris de fons de gestió compartida i les pràctiques de consulta de la Comissió.

La *Iniciativa en favor de la transparència* comporta que la Comissió es compromet a aplicar polítiques eficaces en interès general dels europeus, a tornar a posar Europa en sintonia amb els seus ciutadans i a salvar la bretxa, tant física com psicològica, que separa aquests últims de la Unió i que dificulta la comprensió de la seva tasca i de la seva transcendència. En aquest context, i en ocasió d'un discurs pronunciat a Nottingham en resposta a una invitació efectuada per organismes públics i privats de diferents sectors, l'aleshores vicepresident Siim Kallas va llançar la idea d'una iniciativa europea en favor de la transparència. Es tracta d'una cosa molt simple: analitzar la manera d'aconseguir que Europa s'expressi per si mateixa, mitjançant una major obertura i uns instruments dotats de més eficàcia.

El vicepresident 1er de Millora de la Legislació, Relacions Interinstitucionals, Estat de Dret i Carta dels Drets Fonamentals, Frans Timmermans.

Pres de manera aïllada, aquest increment de la transparència no permet omplir la bretxa existent. Ara bé, si mitjançant l'actuació de la Comissió s'aconsegueix mostrar als directius, a les empreses, a la societat civil i als ciutadans europeus que s'estan desenvolupant polítiques europees de manera oberta i participativa, que la gestió de les seves institucions ha millorat i que poden saber quin ús es dóna als seus impostos, s'estarà caminant en la bona direcció.

El 18 de maig de 2005, el Col·legi de Comissaris va mantenir un debat orientatiu i va decidir crear un "grup de programació interserveis" a fi de dur a terme un treball preliminar en relació amb la *Iniciativa europea en favor de la transparència*. La Comissió va adoptar l'esmentada Iniciativa el 9 de novembre de 2005, i el maig de 2006 es va publicar un llibre verd com a punt de partida d'un debat amb tots els interessats sobre la manera d'incrementar la transparència del finançament comunitari, la consulta de la societat civil i el paper dels grups d'influència, els *lobbies* i les ONG en el procés de presa de decisions de les institucions europees.

"**El públic té dret a saber**". Aquest és el missatge clau del Llibre verd sobre la iniciativa europea en matèria de transparència.

El dia que es va adoptar, el president Barroso va declarar:

"Discutirem el futur d'Europa al juny [de 2006], però hi ha una conclusió que podem treure ja: necessitem una major transparència i una obligació més estricta de retre comptes al públic si volem mantenir la legitimitat del procés decisori europeu".

Per al vicepresident Kallas:

"Les institucions de la UE responen davant del contribuent quan gasten fons de la UE en programes i projectes per tota la Unió i fora d'aquesta. Amb la cooperació dels estats membres, podem millorar molt la manera en la qual es mostra com es gasten els fons de la UE. Igualment, el lobbisme és perfectament legítim. Però a mesura que el fenomen creix, hem d'assegurar que és clar a qui representen els lobbistes, quina és la seva missió i com es financen. Espero que tots aquells que s'interessen per la UE estudiïn les preguntes plantejades al Llibre verd i ens facin saber les seves opinions d'aquí al final d'agost".

Font: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_es.htm

Algunes veus han expressat preocupació perquè consideren que certes pràctiques de lobbisme sobrepassen la legítima representació d'interessos. Entre els exemples hi ha la distorsió de la informació que es facilita sobre les possibles conseqüències econòmiques, socials o ecològiques de propostes legislatives, les campanyes massives de comunicació a favor o en contra d'una determinada causa i els possibles conflictes d'interessos quan els qui defensen una opció estan subvencionats per fons a càrrec del pressupost de la Unió Europea. Alhora, alguns perceben un pes excessiu dels grups d'influència representants d'empreses en la presa de decisions de la Unió Europea.

La Comissió considera que el lobbisme forma una part legítima del sistema democràtic, però, alhora, s'han d'aplicar certes normes quan els grups d'influència intentin contribuir a l'elaboració de les polítiques de la UE. En particular, el públic en general ha de tenir clar el que aporten a les institucions europees, a qui representen, quina és la seva missió i com es financen. Per tant, la Comissió, el 2008, va instaurar un sistema de registre voluntari, gestionat per ella mateixa i, més endavant, amb el Parlament Europeu, amb incentius perceptibles perquè els lobbistes s'hi inscriguin. Aquest sistema es basava en els elements següents:

- un sistema de registre voluntari a Internet per a tots els lobbistes que vulguin ser consultats sobre iniciatives de la Unió Europea;

- un codi de conducta comuna per a tots els lobbistes o, almenys, requisits mínims comuns, que han de ser desenvolupats pels mateixos professionals del lobbisme;

- un sistema supervisió i sancions en cas de registre incorrecte i/o la infracció del codi de conducta.

A la pràctica, el sistema és molt més lax.

Finalment, el 23 juny de 2008, en el marc de la iniciativa europea a favor de la transparència, es va posar en marxa el sistema d'inscripció facultativa dels grups d'interès. Amb la creació d'aquest Registre de Grups d'Interès, la Comissió Europea va donar a conèixer als ciutadans els interessos, generals o específics, que influeixen en les decisions de les institucions europees i els recursos que es dediquen a aquesta finalitat. Gràcies al Registre, els grups d'interès també poden demostrar el seu compromís amb la transparència i la total legitimitat de les seves activitats. En donar-se d'alta, es comprometen a respectar les disposicions del Codi de conducta.

El **Codi de conducta** conté set regles bàsiques que defineixen la manera en la qual els representants hauran d'actuar en representar els seus interessos. Les entitats registrades accepten sotmetre's a aquest Codi o declaren que ja estan sotmeses a un codi professional amb regles similars.

Les activitats de representació d'interessos que s'espera que es registrin es defineixen com a "activitats realitzades amb l'objectiu d'influir en la formulació de les polítiques i en els processos de presa de decisions de les institucions europees".

Aquesta definició no inclou:

a) Les activitats d'assessorament jurídic i professional d'un altre tipus, en la mesura que estiguin relacionades amb l'exercici del dret fonamental d'un client a un judici just, inclòs el dret de defensa en els procediments administratius, realitzades per advocats i altres professionals que intervinguin en les esmentades activitats.

b) Les activitats dels interlocutors socials que intervinguin en el diàleg social (sindicats, associacions d'empresaris, etc.). No obstant això, quan aquests actors realitzin activitats alienes al paper que els confereixen els tractats, s'hauran de registrar per garantir la igualtat de condicions entre tots els interessos representats.

c) Les activitats de resposta a peticions directes de la Comissió com les peticions *ad hoc* o periòdiques d'informació sobre fets, dades o coneixements, citacions per a audiències públiques o participació en comitès consultius i fòrums similars.

La Comissió reconeix que la missió de la majoria de les organitzacions que es dediquen a la representació d'interessos és més àmplia que les activitats de possible registre. Aquestes organitzacions es dediquen a elaborar estudis, estadístiques i altres documents i informacions, i també a donar formació i contribuir a millorar la capacitat dels seus membres o clients, activitats que no entren en l'anterior definició en la mesura que no es refereixen a la representació d'interessos.

Respecte dels principis continguts en el Codi de conducta, els representants d'interessos han d'aplicar els principis d'obertura, transparència, honestedat i integritat que els ciutadans i altres participants esperen d'ells.

De la mateixa manera, el personal i els membres de la Comissió han de respectar les normes estrictes que en garanteixen la imparcialitat. Les disposicions en aquesta matèria són públiques i es troben en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, l'Estatut del personal, el Codi de conducta dels comissaris i el Codi de bona conducta administrativa.

Les set regles que els representants d'interessos han de respectar són:

1) Identificar-se amb els seus noms i el nom (o noms) de l'entitat o entitats per a les quals treballen o que representen.

2) Registrar-se correctament per a no induir a error tercers o el personal de la UE.

3) Declarar els interessos i, si escau, els clients o membres que representin.

4) Garantir que, tenint en compte allò que els consta, la informació que subministren és objectiva, completa, actualitzada i no enganyosa.

5) Procurar no obtenir ni tractar d'obtenir cap informació per mitjans deshonestos.

6) Procurar no induir el personal de la UE a infringir les regles i normatives de conducta que els són aplicables.

7) En ocupar antics membres del personal de la UE, respectar l'obligació que tenen aquests de complir les normes de confidencialitat que els són aplicables.

La infracció de les regles anteriors pels representants de les entitats registrades podrà provocar la suspensió o exclusió del Registre quan hagi acabat un procediment administratiu de la Comissió que respecti degudament la proporcionalitat i el dret de defensa. Les infraccions a aquestes regles també poden ser denunciades per qualsevol persona sota la forma de queixa a la Comissió, sempre que estigui fonamentada en fets substancials.

Web recomanat

Aquest és el lloc web del Registre de transparència de la Unió Europea.

http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=es#es

Però segons denuncia l'organització no governamental Transparència Internacional, la pràctica és permissiva. Es queixa de greus incongruències en la informació continguda al registre, com per exemple quan es diu que la Ford Foundation dels Estats Units es va gastar més de 600 milions d'euros fent lobbisme a les institucions europees el 2014, i una televisió pública polonesa, més

de 300. Transparència Internacional fa lobbisme perquè el registre esdevingui obligatori, i lamenta que en la fórmula voluntària actual hi hagi empreses que ni es molestin en mantenir les dades al dia.

Regulació del Parlament Europeu

El Parlament Europeu va ser la primera institució de la Unió Europea a preocupar-se per l'increment desmesurat dels *lobbies* i les dificultats per a mantenir la independència de l'activitat europarlamentària.

Després d'un llarg procés de discussió al si de l'eurocambra, el 17 de juliol de 1996 el Parlament Europeu va donar llum verda (488 vots favorables contra 1 negatiu) a l'informe de l'europarlamentari britànic Glyn Ford. L'aprovació va comportar la inclusió en el seu Reglament d'un conjunt de disposicions reguladores de la presència dels lobbistes al si de la institució.

El sistema adoptat es va basar en la inscripció en un registre públic a canvi de la concessió de la targeta de lliure accés a les instal·lacions del Parlament.

Tal i com hem analitzat més amunt, a partir del juny de 2011, el Parlament i la Comissió Europea operen un registre de transparència comú, amb l'objectiu de permetre que els ciutadans trobin en un mateix lloc tota la informació sobre persones i organitzacions que estan en contacte amb les institucions de la Unió. Aquest sistema de "finestreta única" també ha facilitat la feina dels grups d'interès, que es registren només una vegada.

3.2.3. Regulació en altres països

En els últims anys, s'observa una tendència creixent entre els països occidentals a la creació de registres de lobbistes i/o grups d'interès, com a resposta a escàndols repetits i a la pressió de l'opinió pública.

Alemanya

En el *Bundestag* s'estableix anualment una llista pública dels grups d'interès. La inscripció en aquest registre és requisit necessari perquè els representants d'aquests grups siguin escoltats per les comissions parlamentàries o obtinguin les targetes d'accés a les instal·lacions del Parlament. La seva validesa pot ser suspesa unilateralment per la Cambra. D'altra banda, el *Bundestag* i les seves comissions poden convidar a les seves reunions a associacions o experts no inscrits en el registre.

No hi ha cap regulació respecte al *Bundesrat*.

Àustria

La Llei de transparència sobre grups d'interès i representació d'interessos de 2014 va instaurar un registre obligatori. A Àustria, la pressió dels grups d'influència, especialment els grans grups d'interès econòmic, sobre la legislació austríaca és notable. Aquesta influència s'exerceix en el marc del que es denomina "col·laboració social". Aquests grups, en tant que "col·laboradors socials" participen en la preparació de la legislació, i les autoritats governamentals tenen el deure de consultar-los en qualsevol projecte legislatiu.

Bèlgica, Grècia i Portugal

En aquests països no hi ha cap regulació.

Dinamarca

Els lobbistes han de figurar nominativament en els arxius de les comissions del *Folketing* (cambra baixa del Parlament danès). Hi ha, tanmateix, certes regles aplicables a les delegacions davant de les comissions. Són les següents:

- Els membres d'una delegació han de tenir un vincle natural amb la persona o organització que sol·licita participar en una comissió parlamentària (per exemple, ser els seus advocats o empleats).
- El portaveu d'una delegació pot exposar la postura d'aquesta delegació davant de la comissió respectiva.
- Al final d'aquesta intervenció els membres de la comissió poden interrogar els membres de la delegació.
- No hi ha possibilitat de negociació.

Finlàndia

No hi ha cap reglamentació. No obstant això, els contactes informals amb els diputats i partits polítics són corrents. Les comissions poden sentir la veu d'experts amb la invitació prèvia a participar en els debats.

França

França va crear un registre d'informació (*registre de renseignement*) sobre els representants d'interessos davant l'Assemblea Nacional el 2009, i el va aprofundir el 2013, passant-lo a anomenar "Registre de Transparència".

Holanda

Des de 2012, Holanda compta amb un registre de lobbistes. Amb anterioritat, a falta de regulació específica, la Divisió de Relacions Públiques de la Cambra Baixa lliurava una targeta d'accés de vint-i-quatre hores als representants de

grups d'influència i a lobbistes. Excepcionalment, la validesa de la targeta podia ser bianual. Aquestes targetes permetien el contacte directe amb els parlamentaris, així com l'assistència a les sessions i als debats públics.

Irlanda

Existeix un registre de lobbistes des del 2015.

Itàlia

Encara que no hi ha cap reglament, s'han presentat sense èxit diversos projectes de llei sobre el tema. En el Senat, algunes associacions nacionals poden rebre targetes d'accés, que no permeten l'assistència a les comissions ni l'ús de les infraestructures.

Luxemburg

Els diputats i les comissions poden atendre, si volen, i escoltar els lobbistes.

El Regne Unit

El país pioner del lobbisme parlamentari es va dotar d'un registre de lobbistes, que és obligatori, tot just el 2014, d'acord amb la Llei de transparència sobre el lobbisme. Abans, no tenia norma jurídica sobre això. El *gentlemen's agreement*, el *fair play* i el respecte a les normes consuetudinàries són trets culturals que substituïen la normativització.

Suècia

En aquests països no hi ha cap regulació. Tot i així, el debat sobre el lobbisme, iniciat fa anys s'ha intensificat últimament amb la discussió de proposicions de llei referents al registre dels lobbistes. Fins ara han estat rebutjades al·legant que el lobbisme, en la seva forma actual, és considerat un element natural i legítim del procés legislatiu.

A Suècia, les organitzacions exerceixen un important paper social. Es considera que una societat amb una forta tradició de transparència i d'obertura, com la sueca, compensa així els riscos inherents a les activitats de lobbisme.

3.2.4. Regulació a Espanya

Al nostre país no hi ha cap regulació, d'abast estatal, de les activitats dels grups d'interès, ni en conseqüència, de la seva relació amb els poders públics. Una altra cosa és la creació d'òrgans consultius de l'Administració amb participació en la seva estructura per part dels representants de sectors socials o econòmics, com és el cas del Consell Econòmic i Social. No obstant això, l'esperit de la Constitució n'és un altre. L'article 9.2 de la Carta Magna estableix que "corres-

pon als poders públics [...] facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política..." i el 23.1 proclama el seu dret "a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal".

Catalunya ha estat la primera autonomia en crear un registre de grups d'interès. El Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Entrà en funcionament l'octubre de 2015 i és voluntari, públic i gratuït.

Web recomanat

Aquest és el lloc web del Registre de grups d'interès de la Generalitat de Catalunya:

http://justicia.gencat.cat/ca/tramits/tramits-temes/registre-grups-interes

A nivell estatal, la primera entitat que va crear un registre ha estat la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència (CNMC), estrenada el març de 2016.

El registre de transparència de la CNMC

El registre vol contribuir a la transparència en la presa de decisions que afecten milions de ciutadans. La Comissió manté contacte amb grups que representen interessos concrets, activitat que considera legítima i necessària per canalitzar la intervenció de la societat civil i garantir que la regulació econòmica respongui a les necessitats dels ciutadans. Inclou un codi de conducta inspirat en el de la Unió Europea. Des de 2013, la CNMC publicava una agenda amb les reunions que mantenien els seus consellers amb les empreses, complint així els requisits de la llei de creació de la pròpia institució.

Fonts: CNMC, forotransparencia.com

Espanya sí que s'ha dotat, però, d'una llei de transparència i del seu corresponent portal. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, vol facilitar l'exercici del dret a la informació pública, però se li ha criticat que no el faciliti prou i que fins i tot potser hagi causat un retrocés –abans de la creació del portal de transparència espanyol el desembre de 2014, l'Administració contestava per correu electrònic, però després s'hi va negar, adduint el portal. Tanmateix, el portal de transparència exigeix identificació per certificat digital, un DNI electrònic o una clau personal obtinguda per mitjà del mòbil. El Defensor del Poble ha criticat el sistema de sol·licitud d'informació al Govern, considerant-lo excessivament complex i dissuasiu.

Un any després, Catalunya també aprovà la seva pròpia llei. La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que té el portal corresponent: transparenciacatalunya.cat/ca/inici. Les avaluacions oficials estan pendents.

Pel que fa a la manca de regulació del lobbisme a Espanya, no podem deixar de ressenyar l'intent parlamentari de la proposició no de llei presentada pel diputat del Centre Democràtic i Social (CDS) avui desaparegut, Rafael Martín Campillo, i aprovada el 23 de febrer de 1993. Aquesta iniciativa parlamentària tenia per objecte regular els grups d'interès i contenia bàsicament dues propostes basades en els dos pilars en els quals se sustenta, com hem vist, el dret comparat:

Proposició de llei

Una proposició no de llei és un text o una resolució dirigida en general a demanar o instar el govern o algun dels seus membres que realitzi una acció concreta, mostrar públicament una opinió majoritària o general de les Corts en algun tema o establir les bases o els principis respecte a alguna actuació de les administracions públiques.

1) La creació d'un registre públic de grups d'interès i els seus representants, en què s'estableixin a més les condicions d'accés i el contingut de les dades que s'havien d'aportar.

2) L'elaboració d'un codi deontològic que "emmarqui el funcionament" d'aquests grups en la seva relació amb els poders públics.

Tanmateix, la proposició, que va ser aprovada per majoria absoluta i sense cap vot en contra, no va prosperar, per la qual cosa la situació legal dels *lobbies* a Espanya continua sense estar regulada.

3.2.5. L'exemple del Québec

Amb els Estats Units, el Québec és la nació que s'ha preocupat més per institucionalitzar el lobbisme a través no només d'una normativa específica sobre el tema, sinó de la creació d'un codi deontològic que porta sancions aparellades administratives i penals pel seu incompliment.

Llei de 13 de juny de 2002

El 13 de juny de 2002, l'Assemblea Nacional del Québec va aprovar per unanimitat la Llei sobre la transparència i ètica en matèria de Lobbisme (*Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*) a fi de, com el seu nom indica, fer transparents les activitats de lobbisme exercides davant dels càrrecs públics i polítics, així com assegurar el "sa exercici" d'aquestes activitats.

Aquesta llei s'inscriu en el marc d'una política governamental que ha donat lloc a altres normes de rang legislatiu, com la de finançament de partits polítics o la d'accés a la informació pública.

L'article 1 de la llei és tota una declaració de principis sobre què és i què hauria de ser el lobbisme, així com sobre la seva legitimitat:

> "Reconeixent que el lobbisme constitueix un mitjà legítim d'accés a les institucions parlamentàries, governamentals i municipals, i que és de l'interès del públic saber qui pretén exercir una influència davant d'aquestes institucions, la present llei té per objecte convertir en transparents les activitats de lobbisme exercides davant dels càrrecs públics i garantir el sa exercici d'aquestes activitats."

La definició del lobbisme que fa la llei del Québec és extensa. Així, l'article 2 disposa:

> "Constitueixen activitats de lobbisme en el sentit de la present llei totes les comunicacions orals i escrites amb un càrrec públic amb vista a influir-hi o aquelles que puguin ser considerades raonablement, per la persona que les inicia, com a susceptibles d'influir en la presa de decisions relatives:
>
> 1r. a l'elaboració, presentació, modificació o rebuig d'una proposició legislativa o reglamentària, d'una resolució d'una orientació, d'un programa o d'un pla d'acció;
>
> 2n. a l'atorgament d'un permís, llicència, certificació o una altra autorització;
>
> 3r. a l'adjudicació d'un contracte, en un marc diferent de les licitacions públiques, subvenció o qualsevol benefici pecuniari, o a la concessió de qualsevol altra forma de prestació determinada reglamentàriament;
>
> [...] El fet, per a un lobbista, de convenir en nom de tercers una entrevista amb un càrrec públic s'assimila a una activitat de lobbisme."

Malgrat constituir un esforç encomiable, no podem deixar d'assenyalar certes ambigüitats en la definició citada. L'abast que dóna a les propostes legislatives supera la transparència. En efecte, establir "amb vista a influir-hi [...] susceptibles d'influir en" pot ser perillós, en el sentit que obre la porta a interpretacions i a la confusió entre els diferents interlocutors. La noció "susceptibles d'influir en" deixa un ampli marge de maniobra a la subjectivitat i a la percepció del receptor, cosa que implica el risc que les estratègies de comunicació es redueixin a la mínima expressió.

Per regla general, és obvi que quan una persona comunica amb un càrrec públic no ho fa per discutir del sexe dels àngels. Tot i així, hi ha una notable diferència entre informar-se sobre l'estat d'un expedient i tenir la intenció d'influir en una decisió. No és convenient entorpir els intercanvis, quantitatius i qualitatius, entre els ciutadans i l'aparell governamental.

La llei considera càrrecs públics els ministres i el seu personal; els diputats i el seu personal; els funcionaris i personal del poder executiu; les persones nomenades per a organismes o empreses governamentals; el personal d'aquestes empreses; les persones nomenades per a organismes sense ànim de lucre l'objecte de les quals és gestionar i recolzar financerament (amb fons majoritàriament públics) activitats de naturalesa pública sense oferir elles mateixes productes o serveis al públic; el personal d'aquests organismes; els alcaldes; els regidors; els prefectes i altres càrrecs públics locals, així com els membres del seu personal i el personal tant dels ajuntaments com dels organismes i entitats locals.

La norma també preveu la inscripció i actualització, en un registre públic, de les informacions sobre els lobbistes i l'objecte de les seves activitats. La inscripció d'un lobbista es fa mitjançant una declaració que conté, especialment, les dades següents:

- En el supòsit que el finançament del seu client provingui en tot o en part d'un govern, d'una municipalitat o d'un dels seus organismes, el nom d'aquests ens i òrgans, així com l'import del finançament.

- El nom de la institució parlamentària, governamental o municipal on el càrrec públic amb qui s'ha comunicat o amb qui pensa comunicar-se exerceix les seves funcions i la naturalesa d'aquestes funcions.

- La naturalesa i la durada de tot càrrec públic que el lobbista hagués ocupat, arribat el cas, en els dos anys anteriors a la data del seu contracte amb el client.

Altres aspectes destacats de la llei són els següents:

a) Nomena un comissari del lobbisme designat per l'Assemblea Nacional, independent de l'Administració governamental.

b) Atorga al comissari del lobbisme el mandat de vigilar i controlar les activitats de lobbisme.

c) Preveu que el comissari elabori un codi deontològic dels lobbistes i li atribueix competències d'inspecció relatives a qualsevol violació de la llei i del codi deontològic.

d) Prohibeix certes pràctiques en matèria de lobbisme, com ara condicionar els honoraris als resultats obtinguts.

e) Preveu mesures disciplinàries i sancions penals en cas de violació de la llei i del codi deontològic. Així, per exemple, la conculcació del codi deontològic porta aparellades multes d'entre 500 i 25.000 dòlars canadencs.

Web recomanat

Aquest és el lloc web del comissari del lobbisme del Québec. <http://www.commissairelobby.qc.ca/>

Codi deontològic

Després de reconèixer la legitimitat del lobbisme en el seu preàmbul, les disposicions generals i interpretatives del codi estableixen que tot lobbista ha d'actuar d'acord amb l'esperit de la llei sobre la transparència i ètica en matèria de lobbisme, dels seus reglaments i del codi deontològic, i incideix en el fet que, en la representació dels interessos particulars d'un client, empresa o grup, el lobbista ha de tenir en compte l'interès públic.

Els deures i les obligacions del lobbista són els següents:

Respecte. Respecte a les institucions parlamentàries, governamentals, municipals i als càrrecs públics. Així mateix, ha de respectar el dret de les persones a accedir en condicions d'igualtat a aquestes institucions.

Honestedat i integritat. Els deures i obligacions del lobbista en aquest àmbit són:

- Cerciorar-se que tota informació que subministra és exacta, completa i actual.

- Respectar el dret del públic a una informació exacta quan utilitza, com a tècniques del lobbisme, mitjans escrits o electrònics per influir segons l'opinió pública.

- Abstenir-se de fer representacions falses o enganyoses davant d'un càrrec públic o induir voluntàriament a error a qui sigui.

- No incitar un càrrec públic a conculcar les normes de conducta que li siguin aplicables.

- No pot, llevat de tenir consentiment exprés dels seus representats i fer-ho saber al càrrec públic davant de qui actua, representar interessos concurrents o oposats, ni situar-se en una posició en la qual hi hagi un conflicte real, potencial o aparent entre el seu interès particular (directe o indirecte) i els interessos del seu representat.

- No pot utilitzar, amb finalitats diferents a les de la seva representació, informacions confidencials obtingudes en l'exercici del lobbisme.

Professionalitat. Els deures i les obligacions del lobbista vinculats a la professionalitat són els següents:

- Afavorir, davant del públic i en el marc de les seves relacions professionals, una comprensió justa de les seves activitats i del seu caràcter legítim, abstenint-se de qualsevol conducta que pugui desacreditar la funció del lobbisme.

- Informar el client, l'empresa o el grup els interessos del qual representa, dels deures i obligacions que els incumbeixen en virtut de la Llei sobre la transparència i ètica en matèria de Lobbisme, dels seus reglaments i del codi deontològic.

- En la seva comunicació amb un càrrec públic, precisar la identitat del client, l'empresa o el grup que representa, així com l'objecte de la seva actuació.

- No pot dissimular o intentar dissimular, a través de cap mitjà, la identitat de seus representats.

- Actuar diligentment en les seves relacions amb el comissari del lobbisme i ser a la seva disposició. En aquest sentit, ha de respondre a qual-

sevol sol·licitud d'informació relativa a les dades inscrites o que hagin d'inscriure's en el registre de lobbistes, i també ha de col·laborar amb qualsevol investigació que el comissari del lobbisme emprengui.

Aquest codi és, sens dubte, exemplar no només pel seu contingut eticodeontològic, sinó per ser també una norma al servei del lobbisme com a activitat legítima i necessària per al desenvolupament del sistema democràtic. En aquest sentit, la prohibició d'actuar de manera que es desacrediti el lobbisme és un exemple únic al món.

3.3. Límits: el finançament de la vida política i el lobbisme

La relació entre el lobbisme i el finançament dels partits és un assumpte que apareix recurrentment a l'hora de tractar dels temes que requeririen més regulació i, per tant, la claredat que donaria més transparència i legitimitat a les accions de lobbisme. No podem passar per alt que les associacions conscients i inconscients entre el lobbisme i la corrupció tenen bona part de culpa en el sistema espanyol, més que opac, fosc, de finançament dels partits; fenomen que no és igual a la resta del món. Per això l'estudi del lobbisme i de la seva legitimitat ha de passar per un coneixement dels sistemes de finançament i una reflexió sobre com hauria de ser aquest finançament.

Abordar la suficiència dels recursos econòmics de les associacions polítiques, propis o aliens, d'origen públic o privat, és un objectiu que ha de partir de la distinció de l'activitat d'aquestes associacions de la de moltes altres els fins de les quals es considera que tenen una utilitat pública, la qual cosa porta l'Estat a fomentar-les o tutelar-les. Tanmateix, no n'hi ha cap que compleixi funcions de rellevància com la dels partits polítics, peça vital del sistema democràtic. Per això nombrosos països han adoptat normes per concedir-los una sèrie d'avantatges en l'aspecte financer.

Amb tot, la qüestió del finançament de la vida política ha de partir de la tesi que l'articulació i el finançament dels partits polítics estan estretament relacionats amb la configuració dels partits dins de l'Estat democràtic i, per tant, amb la gestació i el desenvolupament de la política parlamentària en les democràcies occidentals. A partir d'aquestes premisses, l'aproximació al fenomen que ens ocupa s'ha de basar primer en una anàlisi històrica i teòrica d'aquest, per després abordar els diferents sistemes de partits, i per acabar plantejant els problemes i interrogants més rellevants que ens facin reflexionar sobre quin ha de ser l'encaix entre el sistema de finançament dels partits polítics i el lobbisme en nom d'una legitimació d'aquest últim.

3.3.1. Els partits i el seu finançament

Els partits, a l'inici de la seva història, és a dir, a la meitat i final del segle XIX, eren agrupacions laxes que estaven pràcticament formades per personalitats de fortuna econòmica considerable, la qual cosa els permetia no haver de disposar d'un patrimoni propi per a mantenir l'estructura organitzativa.

Aquesta modalitat de partits, que en ciència política es denominen *partits de quadres*, estava d'acord amb l'establiment en els règims polítics de l'època del sufragi censatari. Aquest tipus de sufragi feia que els processos electorals tinguessin uns costos que només podia assumir la fortuna personal d'un candidat, sobretot perquè la restricció del dret de vot permetia fer una publicitat molt escassa per mitjans tècnics, si és que en feia falta alguna.

El sufragi censatari o sufragi restringit

El sufragi censatari o sufragi restringit consisteix en la dotació del dret a vot només a la part de la població que està inscrita en un cens electoral. Aquest cens sol tenir certes restriccions, generalment econòmiques (com la possessió d'un determinat nivell de rendes o l'ofici), o relacionades amb el nivell d'instrucció (llegir i escriure) o social (pertinença a un determinat grup social), o fins i tot amb l'estat civil (casat). El sufragi censatari va ser la norma per a qualificar tant electors com elegibles en les primeres revolucions liberals (nord-americana, francesa, etc.) i durant el segle XIX.

Les campanyes electorals es caracteritzaven pel contacte que s'establia entre el candidat i els electors dels districtes, un contacte interpersonal que també caracteritzava el lobbisme als passadissos dels parlaments anglosaxons. Aquestes característiques típicament liberals feien que els partits es convertissin en comitès d'elecció la principal finalitat dels quals era portar els seus candidats al parlament i que "s'endormisquessin" una vegada assolit aquest objectiu.

Aquesta realitat política de clara tendència restrictiva representava un enfrontament clar amb la concepció més democràtica d'"un home, un vot", ja que la vida política i partidària estava limitada a les persones que tenien dret i possibilitat de votar i d'accedir als càrrecs públics.

Amb la incorporació del sufragi universal masculí van sorgir els "partits de masses", tradicionalment vinculats a l'esquerra, que estaven representats i formats per actors que necessitaven un finançament col·lectiu i propi, la qual cosa va portar a situar la polèmica sobre els pilars. D'una banda, la qüestió era aconseguir la col·laboració econòmica necessària del conjunt dels membres dels partits per a l'autofinançament. D'una altra, es procurava que els partits tinguessin el màxim nombre de militants possible, perquè com que els seus membres tenien poca capacitat adquisitiva necessitaven la solidaritat i la col·laboració de molts per a poder-hi donar vida pròpia i contrarestar el potencial desplegat pels altres partits.

Així mateix, la superació del vot censatari va implicar la incorporació als parlaments de persones no vinculades amb l'oligarquia burgesa. Així, la inclusió de parlamentaris que pertanyien a les classes populars va permetre que es ge-

neralitzés la demanda per la qual els càrrecs públics electes havien de ser remunerats per poder exercir de manera satisfactòria la seva tasca de representants. Si bé aquesta petició va trobar bastants reticències per les possibles relacions amb la corrupció política i la professionalització excessiva de la política, i fins i tot la seva *funcionarització*, al final es va prendre com una conquesta que va permetre obrir el camí d'aquesta curiosa forma d'expropiació pacífica que culminaria amb l'aparell de l'estat del benestar i que ja presagiava una forma de finançament dels partits amb càrrec als pressupostos generals de l'estat (Cotarelo, 1995).

A partir del procés de constitucionalització dels partits polítics, que es produeix de manera generalitzada després de la Segona Guerra Mundial, es desenvolupa un debat sobre el finançament de la vida política que es relaciona amb la tasca que duen a terme els partits dins del sistema polític. El fet que es consideressin els partits com a instruments centrals de la democràcia, ja que eren els que articulaven de manera majoritària la voluntat popular i alhora eren expressió del pluralisme social, va plantejar la necessitat d'introduir criteris que superessin el caràcter exclusivament privat dels partits i la coresponsabilitat necessària de l'Estat a l'hora de mantenir-los. Aquesta concepció permetia que els partits es veiessin com a instruments que haurien de ser finançats per l'estat.

Si bé el desenvolupament d'aquesta concepció va ser desigual, ja que encara es va continuar argumentant a favor del finançament privat dels partits, com va ocórrer als Estats Units, i la idea que els partits havien de ser sostinguts, almenys en part, per les arques de l'Estat en representar interessos no solament particulars, sinó també públics, va penetrar de manera diferent en els diferents sistemes polítics.

En aquest sentit, la transformació i la inclusió del finançament públic estava en relació amb el desenvolupament i implantació de l'Estat de partits. Analitzar les funcions que els partits tenen en aquest esquema implica conèixer i interpretar de manera més precisa el perquè de la necessitat del finançament públic. Respecte a això, Kelsen (1976) va indicar que la formació de la voluntat general s'havia d'analitzar dins de la pugna d'interessos que es manifesta en la societat civil, per la qual cosa aquesta és el resultat o la transacció dels interessos divergents esmentats.

Com conclou Fernández-Llebrez (1997), la competència legítima d'aquesta pluralitat d'interessos no solament porta a la cerca de regles comunes per a la configuració de la voluntat general, sinó que a més representa l'ascens, per la regla de la majoria, d'una de les voluntats unilaterals, concretada en la d'un partit polític que actua en el parlament, com a representant de la voluntat col·lectiva. Així, la cerca d'aquest interès col·lectiu, superior als interessos de grup i, per tant, suprapartidista, queda desplaçada del mapa polític, i són els partits en competència els que conformen la voluntat democràtica.

Tanmateix, el problema del finançament dels partits polítics i en especial la relació d'aquest problema amb el fenomen del lobbisme, que és el que ens interessa aquí i ara, s'ha de focalitzar no en el finançament públic dels partits sinó en el finançament privat. Per a això, comencem per analitzar quines són les funcions dels partits polítics en les democràcies occidentals. Per a Argandoña (2001), aquestes funcions inclouen:

a) Possibilitar l'agregació dels interessos de diversos grups en la societat i l'articulació de les seves demandes.

b) Contribuir a la pau i l'estabilitat política, en permetre als diversos grups participar de manera ordenada i predicible en el procés polític.

c) Dur a terme un paper important en la selecció, formació i promoció de polítics.

d) Servir d'enllaç entre el procés de decisió política i el públic.

e) Proveir d'un sistema ordenat per a la transferència legítima del poder.

f) Servir d'instrument per a la socialització, mobilització, suport i integració d'una cultura política pacífica i participativa.

Encara que no són l'única manera d'organitzar la representació política dels ciutadans, constitueixen la manera més generalitzada i, ara com ara, no sembla viable establir una alternativa. Per tant, la dialèctica entre grups d'influència i partits polítics serà un dels motors del sistema democràtic.

Els partits no són òrgans de l'Estat, sinó que són organitzacions que procedeixen de la societat, que aquesta crea lliurement i que han de mantenir gelosament la seva independència respecte a l'aparell estatal.

Els partits serveixen al bé comú, no tant perquè tinguin un coneixement especial del que és aquest bé i una vocació de servir-lo de manera desinteressada, sinó, probablement, perquè identifiquen algunes parcel·les d'aquest bé comú o, almenys, els interessos i les idees d'una part de la societat, i s'esforcen per defensar-los i promoure'ls. El que esperem d'un règim democràtic basat en partits és que el lliure joc d'aquests i les regles de funcionament de la política acabaran promovent el bé comú de la societat o, almenys, un equilibri entre els interessos i les ideologies dels diferents grups socials, que també és una part d'aquell bé comú (Argandoña, 2001).

Arribats a aquest punt, és evident que un règim democràtic no solament ha de permetre la creació i el desenvolupament de partits representatius de diferents concepcions polítiques i d'interessos diversos (amb algunes restriccions quant als fins i mitjans), sinó també fomentar-la. I això obliga a resoldre el problema del finançament, tant per al seu funcionament ordinari com per a les elevades

despeses que els partits, o els candidats considerats individualment, han de fer durant les campanyes electorals i, de vegades, també per a promocionar iniciatives legislatives, per a informar o per a influir sobre l'opinió pública. En suma, per a gestionar la seva comunicació estratègica.

Com totes les organitzacions humanes, els partits necessiten recursos econòmics. En principi, sembla lògic que, essent els partits fruit de la voluntat associativa dels afiliats, aquests es facin càrrec del finançament. Però, probablement, els fons aportats pels afiliats seran insuficients (entre altres raons, perquè a tot el món s'ha reduït el nombre de ciutadans afiliats). En conseqüència, el partit i els seus candidats hauran de buscar altres fonts de finançament, probablement de persones o entitats que simpatitzin amb les seves idees i que estiguin disposades a donar-los suport amb els seus diners. Quines poden ser aquestes fonts de fons, cada vegada més importants? Quines condicions han de complir? Segons Argandoña (2001), a qui seguim, som davant d'un problema que presenta diverses dimensions.

1) Des del punt de vista dels partits i dels candidats:

a) La suficiència dels fons, de manera que els partits, els candidats, els simpatitzants i tots els ciutadans puguin expressar lliurement les seves opinions i propostes polítiques, utilitzant els mitjans de difusió i comunicació disponibles, i es puguin formar una opinió qualificada sobre els problemes i les propostes.

b) La distribució adequada dels fons entre partits i candidats o, millor, la creació de condicions que permetin a tots accedir als fons necessaris, de manera que totes les veus legítimes gaudeixin de la possibilitat de ser escoltades, es fomenti la competència i la formació qualificada d'opinió per part dels electors i del públic en general, i s'ofereixi a tots els candidats la possibilitat d'aspirar a càrrecs polítics, independentment dels recursos econòmics personals de què disposin.

c) L'exercici de la responsabilitat (*accountability*) dels partits i dels candidats per l'ús donat als fons rebuts.

2) Des del punt de vista de les persones, les empreses i les organitzacions de caràcter no directament polític:

a) L'exercici del seu dret a participar en la política, no solament com a electors i candidats sinó també com a membres d'un partit, simpatitzants o defensors d'una causa, una política o un interès, amb els mitjans legítims a la seva disposició, incloent-hi els seus recursos econòmics.

b) La creació d'un "terreny de joc anivellat", de manera que el poder econòmic o els mitjans d'alguns no representin un perjudici injust per a d'altres.

3) Des del punt de vista de la societat en conjunt:

a) El suport i la defensa dels valors i dels processos democràtics, l'exercici de la llibertat d'expressió, l'harmonia política i el respecte a les regles del joc polític.

b) El control de l'ús recte dels recursos, públics o privats, que la societat proporciona a les organitzacions polítiques.

3.3.2. Formes de finançament

Des del punt de vista econòmic, l'activitat política presenta uns caràcters especials. En principi, es tracta d'activitats voluntàries, que haurien de ser finançades pels que hi participen (afiliats, simpatitzants, etc.). Tanmateix, com hem posat de manifest en tractar de l'evolució històrica del fenomen del finançament de la vida política i dels partits polítics en particular, l'existència dels partits i, en general, de l'organització política és un bé públic, la qual cosa, aplicada a la ciència econòmica, implica que els béns públics s'han de finançar mitjançant recursos recaptats coactivament, és a dir, impostos.

La primera idea és, doncs, que hi ha raons perquè en el finançament dels partits es presentin, a més de fons privats, els fons públics. Amb tot, això solament és una part del problema, perquè les actuacions dels polítics creen costos i beneficis desiguals per als diferents ciutadans, de manera que alguns d'aquests poden tenir un interès personal (que pot ser altruista, però que és bastant més probable que no ho sigui) perquè certs programes o propostes tirin endavant, i estaran disposats a pagar per això perquè esperen obtenir beneficis específics d'una determinada acció política. En aquest punt és on es confon el lobbisme amb el tràfic d'influències.

Totes dues formes de finançament, pública i privada, presenten unes problemàtiques pròpies que segons Argandoña (2001) es poden descriure com fem en els dos epígrafs següents.

3.3.3. Finançament públic

El recurs als pressupostos generals de l'estat (o d'altres instàncies polítiques: supranacionals, nacionals, regionals, locals, etc.) per a finançar les activitats corrents dels partits polítics i les despeses extraordinàries creades per les campanyes electorals presenta principalment tres problemes: la quantia dels fons, la cerca dels fons addicionals i el repartiment d'aquests fons.

La quantia dels fons

Si la quantia dels fons és insuficient, pot dificultar l'exercici dels drets polítics, sobretot del dret de llibertat d'expressió, i pot resultar ineficient des del punt de vista econòmic. Tanmateix, el més probable és que el finançament sigui excessiu des del punt de vista social perquè, en definitiva, la decisió sobre la

quantia d'aquests fons va a càrrec dels beneficiaris (partits, candidats, etc.), per mitjà dels legisladors i dels governants elegits en els comicis. I això també pot ser ineficient. Però això no és tot. També és probable que els fons disponibles no siguin suficients per als partits i per als candidats. Això es deu, principalment, a dues causes:

a) El creixement de les despeses dels partits i, sobretot, de les campanyes electorals (personal administratiu i directiu, investigació de mercats, màrqueting, publicitat, anàlisi electoral, relacions públiques, estudis tècnics, etc.). Això es pot deure a la freqüència amb què tenen lloc les eleccions en els diversos nivells de govern, com passa a Espanya amb els comicis electorals locals, autonòmics, nacionals i europeus; al canvi en la naturalesa de la competència política (amb èmfasi en els líders i, per tant, amb campanyes més costoses); i a la creació d'estructures burocràtiques, extenses i professionalitzades en els partits, entre d'altres.

b) El rendiment de les despeses dutes a terme, a més de ser fortament decreixent en termes absoluts (el rendiment de l'últim euro dedicat a una campanya de publicitat serà més baix com més euros es gastin), també ho és en termes relatius (l'èxit de la campanya d'un candidat sempre és relatiu respecte a l'èxit de la dels seus contrincants).

En conseqüència, com més fons hi dediqui un candidat o partit, més fons hi hauran de dedicar els altres (i viceversa), sense que d'això en resulti un benefici superior privat (pels rendiments decreixents esmentats) i social (pels efectes externs que es produeixen: expulsió de la publicitat privada per la pública, contaminació visual i acústica, etc.). I, en un exemple clar d'"error de coordinació", encara que tots els candidats podrien voler la limitació d'aquestes despeses, cap no tindrà interès a limitar-les primer. Encara més, tots voldran incomplir aquesta limitació, si els altres l'accepten.

Tot el que hem exposat anteriorment pot justificar la limitació en la quantia de fons que un partit o candidat pot dedicar a les operacions ordinàries i, sobretot, a les despeses extraordinàries d'una campanya electoral. No obstant això, la resposta no pot ser simplista, ja que de vegades els aspirants nouvinguts a la competició necessiten disposar de grans quantitats de fons per a vèncer l'avantatge dels instal·lats en el poder, dels grups d'influència i dels mitjans de comunicació, que gaudeixen en això d'una situació de privilegi.

La cerca de fons addicionals

Argandoña (2001) diu que si els fons públics resulten insuficients, des del punt de vista dels partits o des del punt de vista dels candidats, es generaran incentius per a augmentar-ne la quantia, o bé mitjançant nous fons públics (la qual cosa n'accentua la ineficiència econòmica i entra en conflicte amb altres usos d'aquests fons), recursos privats legals o mitjans il·legals (per exemple,

mitjançant la creació d'empreses privades els beneficis de les quals es destinin a finançar el partit). Per tant, la insuficiència dels fons ens situa davant de possibles conductes il·legals i immorals.

És en aquesta cerca de fons addicionals en què floreix la corrupció i els seus efectes, que sovint entelen el bon nom del lobbisme.

El repartiment dels fons

En aquest punt tampoc no es disposa de criteris objectius que assegurin l'eficiència econòmica del repartiment dels fons entre diverses formacions polítiques. A la pràctica, se sol dur a terme en funció dels vots obtinguts, el nombre de representants en el parlament, o altres criteris. D'aquesta manera, s'intenta oferir als diferents polítics i candidats la possibilitat de fer sentir la seva veu, almenys en la mesura en què disposin d'un cert suport per part dels electors.

3.3.4. El finançament privat

El finançament privat presenta nombroses formes pràctiques, des de les quotes fixes pagades pels afiliats a un partit fins a les donacions (de quantia i periodicitat variables) de particulars i empreses per al partit, per a un candidat o per a una campanya, els treballs duts a terme gratuïtament, o els ingressos obtinguts mitjançant la venda de béns i serveis, tant si és legítima (esdeveniments, captació legal de fons, marxandatge o *merchandising*, etc.) com no (com la creació d'empreses els beneficis de les quals es destinen a finançar el partit, sovint mitjançant la venda de béns o serveis que encobreixen donacions fictícies: informes, assessorament, etc.). Els problemes que presenta el finançament privat també són complexos: la quantia dels fons recaptats, la compensació esperada (o promesa) pel finançament privat, i l'ús de mitjans il·legals i immorals (extorsió) per a demanar-la.

La quantia dels fons recaptats

Com hem indicat, l'activitat de les organitzacions polítiques presenta característiques de bé públic, per la qual cosa és probable que la quantia aconseguida mitjançant el finançament privat espontani (afiliats i simpatitzants) sigui insuficient. Ara bé, si la demanda de fons per part de les formacions polítiques és superior a l'oferta, serà "rendible" buscar noves maneres d'atreure finançament, legal o no. Però per a atreure més fons privats és necessari oferir una "remuneració" adequada (o recórrer a formes més o menys coactives de finançament).

La compensació esperada (o promesa) pel finançament privat

En principi, les quotes ordinàries que paguen els membres d'un partit (per exemple, perquè ho consideren un deure cívic, o perquè volen impulsar les polítiques que el partit proposa), igual que les donacions voluntàries de menys quantia, no semblen crear un problema específic. Però altres casos sí que el presenten.

El problema resideix en el possible intercanvi injust de favors o beneficis en què es veuen involucrats:

a) primer, el donant, com a promotor o com a subjecte passiu d'aquest intercanvi;

b) segon, el candidat a governant o legislador, de qui s'espera que concedeixi aquells favors o beneficis;

c) tercer, el partit, és a dir, els seus líders i dirigents (com a instigadors de l'intercanvi injust, o com a subjectes passius d'aquest), incloent-hi, si escau, organitzacions que actuen com a intermediaris del partit (associacions de joves i, en especial, els *think tanks* dependents dels partits) legalment o no i, finalment,

d) altres parts que es poden veure afectades per l'operació com, per exemple, els competidors del donant, que no tindran accés als contractes o serveis, els quals s'apropiarà el donant, o els que pagaran més impostos a causa d'aquesta operació.

Les formes d'aquest intercanvi injust poden ser moltes. Sense anar més lluny, el donant pot tractar de condicionar (explícitament o implícitament) la política del partit o del candidat, o l'actuació del govern (actual o futur), o intentar obtenir favors d'un altre tipus en benefici propi o de tercers. I això es pot dur a terme de manera legal o no, i èticament correcta o no (per exemple, en perjudici del bé comú o de terceres persones, apropiant-se una cosa que no li correspon, eludint determinades obligacions, etc.), o simplement es pot esperar a tenir ocasió d'obtenir algun avantatge futur encara no concretat (la qual cosa també és discutible des del punt de vista legal i moral).

El finançament privat dels partits, dels candidats i de les campanyes corre, doncs, el risc que aquests es posin al servei dels grups d'influència que els financen. De tota manera, aquest risc, que existeix, ha de ser matisat. El mercat polític funciona, fins a cert punt, com el de béns privats. Si els consumidors amb ingressos elevats volen comprar més béns de luxe ho faran, sens dubte, però això no significa que desaparegui la producció de béns ordinaris, perquè els incentius econòmics s'inclinaran aviat en favor d'aquests. Amb més raó, el fet que, per exemple, els membres d'un grup d'influència financin un partit no significa que obtinguin tot el que es proposen:

1) perquè el mercat està obert a la competència d'altres partits;

2) perquè el veredicte final el tenen els votants, i

3) perquè altres grups d'influència també finançaran aquest partit, competint per un nombre reduït d'accions legislatives i reguladores, de despeses i d'impostos.

Convé assenyalar que la mera existència d'un benefici per al donant no fa immoral la donació. Des del punt de vista del partit, govern, funcionari o candidat, el que caracteritza la corrupció és l'exercici incorrecte (contrari o no coincident) d'un càrrec dotat d'una influència o poder discrecional, a instàncies de l'altra part (suborn) o per iniciativa pròpia (extorsió); i, des del punt de vista del donant, el que caracteritza la corrupció és la col·laboració en aquest exercici incorrecte, en benefici propi o d'un tercer, per a aconseguir un benefici o evitar un perjudici.

Naturalesa de l'acció corrupta

El fet que qui rep el finançament sigui un partit polític o un candidat, i no un polític o funcionari en l'exercici de les seves funcions, no canvia la naturalesa de l'acció corrupta, encara que l'opinió pública tendeixi a tractar aquests casos amb més permissivitat que els d'enriquiment personal.

Ens sumem així a l'afirmació d'Argandoña (2001), per a qui la frontera entre el lobbisme i la corrupció pot ser imprecisa, però, "en principio, nada impide que una empresa, una asociación empresarial o profesional, una organización no gubernamental, etc. lleven a cabo gestiones para conseguir acciones políticas que les sean favorables, siempre que utilicen medios lícitos (la financiación de un partido, en nuestro caso) y que los fines perseguidos lo sean también, es decir, que no perjudiquen al bien común ni causen daños a otros agentes" (pàg. 8).

L'ús de mitjans il·legals i immorals (extorsió) per a demanar el finançament privat

Exemples d'actuacions d'aquest tipus són l'exigència de "comissions" per l'adjudicació de contractes, obres, serveis i subministraments públics, o per la requalificació de terrenys, etc., o la simple promesa d'un tracte de favor per als donants, o l'amenaça d'un tracte contrari per a qui es negui a col·laborar en el finançament del partit o del candidat electoral.

3.3.5. Problemàtica del finançament dels partits en l'actualitat

Com apunta Argandoña (2001), el finançament privat de partits, candidats i campanyes presenta, principalment, tres tipus de problemes:

1) Polítics, entorn dels arguments de llibertat d'expressió i dret a la informació davant els d'igualtat de tracte i d'oportunitats.

2) Econòmics, relacionats amb les ineficiències creades pels problemes de finançament i l'excés de despeses.

3) Socials i ètics, en dos nivells: el primer és el de la possibilitat de conductes immorals dels donants, degudes a l'oportunitat d'obtenir beneficis injustos com a contrapartida del finançament dels partits; i el segon és degut al fet que pot generar situacions de corrupció (extorsió, suborn, favoritisme, nepotisme, clientelisme, abús d'informació privilegiada, conflicte d'interessos, blanqueig de diner, etc.) tant per part dels donants com per part dels partits i candidats.

Més específicament, aquestes problemàtiques es poden desglossar en els punts crítics següents del finançament públic dels partits polítics:

- És més fàcil establir un límit a la quantia total dels fons.
- Però, a la pràctica, això pot no complir-se, perquè els que determinen aquesta quantia són, en definitiva, els beneficiaris del finançament.
- L'accés a fons públics pot representar un incentiu per a augmentar la despesa dels partits i les campanyes.
- En la mesura en què el finançament públic no sigui suficient, es poden crear incentius per a la cerca de fons il·legals, la qual cosa genera la corrupció i les seves conseqüències sobre el lobbisme.
- El finançament públic permet un repartiment d'aquests fons amb criteris objectius.
- Però aquests criteris no són necessàriament eficients des del punt de vista econòmic, ni necessàriament justos, ja que, sense anar més lluny, preveuen resultats passats (percentatge de vot o de representació en el Parlament), la qual cosa beneficia els partits ja instal·lats en el poder.
- Es presta a la col·lusió (pacte il·lícit que perjudica tercers) entre els partits per a maximitzar els ingressos de les grans organitzacions polítiques, o de les que formen la coalició governant, en detriment de les minoritàries i de les nouvingudes.

- Resta independència als partits en fer-los dependre dels pressupostos públics, i els converteix, d'alguna manera, en parts de la maquinària de l'Estat.

- Corre el risc de convertir els partits en burocràcies interessades sobretot en la seva continuïtat, de manera que acabin ocupant cada vegada més espais de la vida pública (la patrimonialització de les institucions i les administracions públiques).

- Els partits poden estar cada vegada més allunyats dels ciutadans, entre altres motius, perquè no necessiten el finançament privat de les seves activitats.

- I, per tant, poden ser menys transparents, en no haver de donar compte de la seva gestió als afiliats i donants (Aragandoña, 2001).

Pel que fa al finançament privat, els punts crítics són:

- Fa més difícil l'establiment d'un límit a la seva quantia, en no limitar les despeses competitives (l'incentiu social a reduir aquesta despesa es contraposa a l'interès de cada partit a augmentar-lo).

- Fa més difícil l'establiment d'un terreny de joc equilibrat i igualat, en el qual tots els ciutadans puguin exercir igualment els drets a ser informats i a ser escoltats, i en el qual tots els partits puguin tenir accés als mitjans necessaris.

- Però també pot fer més fàcil la supressió de l'avantatge dels partits ja instal·lats en el poder, de les grans maquinàries polítiques i dels mitjans de comunicació, encara que només sigui per als que disposen de recursos per a això.

- Pot accentuar la dependència econòmica dels partits i dels polítics respecte dels grups d'influència, desvirtuant el lobbisme com a activitat comunicativa legítima, i, alhora, provocar la cerca de fons per procediments il·legals i immorals.

- Però la competència entre donants redueix l'eficàcia de la seva pressió: **a)** perquè la quantia de les aportacions haurà de ser més alta com més grups d'influència busquin el suport d'un partit; **b)** perquè l'eficàcia de les aportacions disminuirà més com més alt sigui el nombre d'interessos representats; **c)** perquè les aportacions seran, sovint, defensives (per a evitar un tracte de desfavor si no s'ha contribuït a la campanya del partit o del candidat que ha guanyat les eleccions), i **d)** per la competència entre partits, que fan que els grups d'influència contraris donin suport, probablement, a formacions polítiques diferents.

- Pot convertir les empreses en ostatges del sistema, ja que l'exercici dels seus drets es pot veure supeditat a la participació en el finançament dels partits.

- No elimina la burocratització dels partits, ni el seu allunyament dels ciutadans, ni la seva falta de transparència, ni la "patrimonialització" de l'activitat pública. Tot i així, és possible que aquests defectes es donin en menor proporció quan predomina el finançament privat, primer, perquè la maquinària política dels partits serà més sensible a les peticions dels donants, encara que aquestes no coincideixen necessàriament amb les dels ciutadans en general; i segon, per la pressió dels donants per a un funcionament més eficient de les organitzacions polítiques, encara que els resultats d'aquesta pressió poden ser escassos, perquè la direcció d'un partit és una tasca reservada a especialistes i perquè els donants buscaran l'eficàcia en termes de consecució dels seus interessos, no necessàriament del bon funcionament del partit (Aragandoña, 2001).

Finalment, les solucions mixtes de finançament públic i privat poden superar alguns d'aquests inconvenients, però és probable que presentin, en major o menor mesura, els de totes dues alternatives. I totes dues poden acabar generant incentius per a la cerca de fons per procediments il·legals i immorals, la qual cosa crearia un ambient de corrupció en els partits, fomentaria la cerca de rendes (per part dels candidats, els dirigents del partit, els seus empleats o intermediaris sorgits entorn de l'oportunitat d'enriquiment fàcil), n'erosionaria la reputació, crearia també un ambient de corrupció en els donants (amb processos similars de cerca de rendes, aparició d'intermediaris, etc.) i, en definitiva, perjudicaria la democràcia i els seus valors, entre els quals sobresurt el dret a participar en la presa de decisions públiques mitjançant el lobbisme.

En el fons, els debats sobre el caràcter públic o privat del finançament, sobre la limitació del volum de donacions i sobre la restricció de la despesa política (especialment en les campanyes) és un debat entre models: el de la primacia de la llibertat d'expressió davant el de la primacia de la igualtat d'oportunitats. El primer defensa la llibertat dels donants, confiant en la competència entre ells perquè es mantingui la igualtat d'oportunitats. El segon prefereix la regulació directa per a mantenir aquesta igualtat, encara que això pugui crear un terreny desnivellat en altres aspectes.

D'altra banda, en la mesura que es van comprovant els avantatges i els inconvenients d'un sistema i un altre, la legislació sobre el tema està sotmesa a modificacions freqüents que mostren nombrosos elements comuns juntament amb no poques peculiaritats nacionals.

3.3.6. Models de finançament dels partits

Dins de les diferents modalitats de finançament dels partits polítics en les democràcies occidentals, es poden destacar dos grans grups: l'europeu i el nordamericà. Aquests dos grups representen una diferenciació singular vinculada a

les tradicions polítiques de cada un dels dos continents. Tanmateix, Alemanya s'ha convertit en un cas peculiar i singular en intentar creuar tots dos sistemes. Per això cal distingir el model alemany de l'europeu i del nord-americà, per a comprendre millor aquests tres grups, no sense abans incidir en quins són els criteris que fixen el mínim denominador comú en aquestes tres fórmules de finançament. Són els següents:

a) Respecte i foment de la llibertat d'expressió i dels valors i processos democràtics.

b) Respecte mutu i igualtat en el tracte.

c) Partits polítics sòlids, ben organitzats i oberts. Aquest és un criteri fonamental, ja que permet que el fet que un partit decideixi promoure unes polítiques o unes altres només es vegi influït per estratègies de lobbisme, i no s'hagi de veure condicionat per la pressió o el xantatge dels grups d'influència que els financen.

d) Un marc obert per a la difusió de la informació i de les opinions, basat en la transparència.

e) Un terreny de joc "anivellat" per a tots (dret a escoltar i a ser escoltat, sense avantatges injustos).

f) Permetre i facilitar als ciutadans exercir el dret a ser informats i el dret al vot, i animar-los a exercir-los.

g) Principi de transparència: eradicació de conductes corruptes, immorals i il·legals.

h) Eficàcia econòmica.

La posada en pràctica d'aquests principis es tradueix en uns quants trets que són presents, d'una manera o d'una altra, en gairebé totes les legislacions nacionals sobre els partits:

a) Límits a la despesa del partit, del candidat o de la campanya, per raons d'equitat i eficiència econòmica.

b) Finançament públic per a garantir un mínim d'igualtat d'oportunitats i l'autonomia dels partits respecte dels grups d'interès. Aquest finançament sol atendre les despeses ordinàries i també les despeses extraordinàries de les campanyes electorals, i sol estar en funció de l'acceptació popular del partit (nombre d'escons, percentatge de vots aconseguits, etc.). Sovint, la quantia del finançament públic es relaciona (positivament) amb el privat, de manera que es fomenti aquest últim. En aquest finançament s'inclouen serveis gratuïts, com

temps en les cadenes públiques i privades de ràdio i televisió, anuncis gratuïts en els mitjans de comunicació (normalment els públics), repartiment gratuït de correspondència electoral, etc.

c) Finançament privat per a defensar la llibertat d'expressió, la participació dels ciutadans i el seu dret a donar suport a les iniciatives polítiques que vulguin, amb algun límit (per raons d'equitat i eficiència). Sovint s'incentiva la participació privada mitjançant desgravacions fiscals limitades, decreixents amb la quantia de la donació. Se solen prohibir algunes formes de finançament perquè podrien representar un tracte discriminatori o una compra manifesta de favors (per exemple, per estrangers, o per empreses públiques, o que reben finançament estatal, o que duen a terme contractes amb ens públics).

d) Transparència, publicitat i control dels comptes dels partits, candidats i campanyes (per raons de justícia i eficiència): prohibició d'aportacions anònimes (llevat que siguin de quantia escassa), exigències de comptabilització precisa, control per auditors o organismes públics de fiscalització, publicitat, etc.

Vistos els criteris comuns de la regulació, vegem ara les tres fórmules o models principals de regulació del finançament dels partits polítics.

El model europeu: el cas francès

La característica principal d'aquest model és la importància que té el finançament públic estatal dels partits, això és, el fet de responsabilitzar l'Estat del finançament dels partits. Si bé és cert que altres països europeus i no europeus han arribat a la mateixa solució, no ho és menys que és a França on aquesta modalitat de finançament està més consolidada. La seva justificació resideix en l'intent d'evitar que forces socials i grups d'interès puguin influir de manera il·lícita en la vida política, manipulant l'acció pública a favor dels interessos privats.

Finançament públic a França

El paper preponderant del finançament públic a França és sens dubte la raó principal del grau de professionalització extrem del lobbisme en aquest país.

Manifestacions clares d'aquest sistema de finançament són les lleis relatives a aquesta matèria que s'han aprovat en els últims anys, com les que instauren el finançament estatal dels partits polítics per a les seves activitats generals, o bé per als candidats (als quals se sufraguen les despeses causades per les eleccions) o per als mateixos partits (que reben quantitats tant per a les seves activitats generals com per a les ocasionades per les campanyes electorals).

Exemples del model europeu

En aquesta mateixa línia i model, a Dinamarca es concedeix als partits una quantitat fixa i una altra de variable en funció de la seva força electoral. Un altre exemple de la instauració progressiva a Europa de la fórmula de finançament públic és el Regne Unit, on tradicionalment el finançament era d'índole privada, però que ha evolucionat cap a un protagonisme més gran de l'erari públic. En aquest país, des de 1975 l'Estat proporciona, en concepte de finançament per activitats generals, un suport econòmic públic als partits de l'oposició per compensar els desavantatges de no gaudir del poder polític.

Del que hem exposat, es pot concloure que el finançament estatal no solament és una realitat, sinó també una necessitat desitjable i exigible constitucionalment, per la qual cosa un nombre creixent de països l'han introduït en els seus sistemes de finançament de la vida política.

El model alemany

El model alemany parteix de la premissa que els partits no poden ni han de ser finançats completament per les institucions públiques, sinó que, atès que són agents socials, també han d'estar mantinguts econòmicament per la societat. D'altra banda, es considera que és crucial per al desenvolupament de qualsevol estat de partits el suport financer de l'estat perquè pugui fer les seves funcions (González-Varas, 1995).

Totes dues línies s'han vist reflectides en la normativa alemanya sobre finançament dels partits polítics, en la qual es concreta la limitació del finançament estatal en el qual no pot superar els ingressos de quotes i donacions ni tampoc una xifra fixa. D'aquesta manera, es vol donar compliment al desideràtum constitucional segons el qual els partits polítics han de ser agents socials, arrelats en l'entramat social, sense excloure per això un finançament públic adequat.

En concret, l'Estat abona una quantitat fixa en funció del total dels vots obtinguts i una altra pels vots que superin un límit establert de vots. Així mateix, també paga als partits una quantitat de diners equivalents a la rebuda per donacions o quotes sempre que no superi una quantitat alçada que anualment fixa la llei de partits. Perquè aquest complex sistema pugui ser eficaç, és necessari un funcionament transparent dels ingressos i despeses dels partits polítics. Amb aquesta finalitat es va crear l'anomenat *llibre de comptes*, que s'exigeix a tots els partits i en el qual es reflecteixen econòmicament les seves activitats considerades globalment. A més, s'exigeixen auditories periòdiques de comptes per a la seva revisió.

Pel que fa al finançament privat, i en concret a la qüestió relacionada amb les donacions, el model alemany considera que les donacions són una font legítima de finançament que fins i tot l'Estat ha de fomentar. I aquest foment s'articula mitjançant dues mesures principals. A la primera ja ens hi hem referit, ja que es tracta de concedir subvencions públiques equivalents al que s'ha obtingut per mitjà de les donacions.

La segona mesura es refereix a la concessió de desgravacions fiscals en l'impost sobre la renda de les persones físiques als ciutadans que facin donacions als partits. El criteri principal que vertebra aquesta matèria és que sigui la majoria dels ciutadans els que es puguin beneficiar d'aquestes desgravacions. Per això, la legislació alemanya ha de tenir present que les xifres que permetin la desgravació siguin assequibles per al ciutadà mitjà. Des del punt de vista polític, aquesta idea comporta un plantejament democràtic, en el sentit que tots els

ciutadans poden tenir el mateix grau d'influència en la vida política en estar prohibit desgravar per donacions elevades, ja que aquestes només corresponen a una minoria de ciutadans.

Tant per a l'un com per a l'altre dels aspectes assenyalats hi ha un factor que cal subratllar, ja que la garantia de la legalitat de les donacions és un bé necessari perquè qualsevol procés d'aquest tipus funcioni correctament. A Alemanya, la sanció que s'imposa per una donació il·legal és del doble de la quantitat rebuda.

Per tot això, es pot dir que el model alemany té molt presents els principis democràtics en el finançament dels partits polítics, arrelant-los socialment i sense perdre la vinculació pública necessària que caracteritza qualsevol estat de partits. Aquesta característica afavoreix la transparència i facilita un desenvolupament del lobbisme molt més allunyat de les controvèrsies derivades de la corrupció política.

El model nord-americà

A diferència de les constitucions contemporànies, la dels Estats Units ni tan sols esmenta els partits polítics, la qual cosa és perfectament explicable atesa la seva data de promulgació. Les esmenes provades el 1791 tampoc no feien referència al dret d'associació, el qual, igual que altres drets fonamentals, ha estat reconegut pel Tribunal Suprem.

De fet, els partits polítics van néixer poc després que es formés la república. Primer van ser els republicans de Jefferson; després, Hamilton va organitzar el partit dels federalistes, mentre que la implantació del bipartidisme tal com el coneixem avui data de la segona meitat del segle XIX. No és estrany, doncs, que els partits fossin objecte de regulació estatal (el 1866 Califòrnia i Nova York van aprovar algunes normes sobre els procediments de selecció de candidats i sobre la designació dels càrrecs en el si dels partits) i federal (la *Civil Service Reform Act* de 1883, la Tillman Act de 1907, la *Publicity Act* de 1909 i la *Corrupt Practices Act* de 1911) per a combatre el nepotisme i la corrupció electorals.

En els últims anys, el panorama legal de finançament de la vida política nord-americana ha estat bastant convuls, especialment a partir de l'escàndol Watergate, que va posar en evidència les mancances de la *Federal Election Campaing Act* (FECA) adoptada el 1971. La FECA va modificar de manera substancial l'ordre establert en matèria de finançament de les campanyes presidencials als Estats Units, regulant especialment la qüestió de la publicitat. Així, establia l'exigència, entre d'altres, que els candidats fessin públiques les seves fonts de finançament i la naturalesa de les seves despeses electorals. En principi, la FECA emmarca el finançament públic i privat del conjunt de les campanyes federals, per la qual cosa no eradica la corrupció. Així, sense anar més lluny, el març de 1971, amb motiu de la campanya electoral de les presidencials de 1972, el preu de la llet es va augmentar en alguns cèntims, la qual cosa va re-

portar entre tres-cents i set-cents milions de dòlars a la indústria làctia, després que les cooperatives nord-americanes productores de llet van prometre al president (i candidat en aquells comicis) Nixon una contribució de dos milions de dòlars a la seva campanya electoral. En no existir cap límit a les despeses que podia fer un candidat a la presidència, l'escàndol Watergate, sorgit uns quants anys més tard, va crear una convulsió sense precedents.

El Watergate

L'escàndol del Watergate (o Watergate, a seques) va ser un escàndol polític als Estats Units durant el mandat de Richard Nixon, que va culminar amb la imputació d'alguns consellers molt propers al president i amb la seva pròpia dimissió el 8 d'agost de 1974.

L'escàndol va començar amb l'arrest de cinc homes per la irrupció a la seu del Comitè Demòcrata Nacional en el complex d'oficines Watergate, a Washington, DC el 17 de juny de 1972. Les investigacions dutes a terme per l'FBI i després pel Comitè de Watergate en el Senat, el House Judiciary Committee i la premsa van revelar que aquest robatori va ser només una de les múltiples activitats il·legals autoritzades i executades per l'equip de Nixon. També van revelar l'abast enorme dels crims i dels abusos, que incloïen frau en la campanya, espionatge polític i sabotatge, intrusions il·legals, auditories d'impostos falses, escoltes il·legals a gran escala, i un fons secret a Mèxic per a pagar els qui duien a terme aquestes operacions. Aquest fons també es va utilitzar per a comprar el silenci dels cinc homes que van ser imputats pel robatori del 17 de juny.

Nixon i el seu equip van conspirar per ocultar la intromissió només sis dies després dels fets. Després de dos anys reunint proves contra l'entorn del president, que incloïen membres del seu propi equip testificant contra ell en una investigació del Senat, es va revelar que Nixon tenia un sistema d'enregistrament de cintes a les seves oficines i que havia gravat una gran quantitat de converses. Aquestes cintes van mostrar que havia obstruït la justícia i havia estat intentant tapar el robatori. Aquestes converses gravades serien conegudes com *the smoking gun* ('la pistola fumejant'). Després d'una sèrie de batalles legals, el Tribunal Suprem dels Estats Units va decidir per unanimitat que Nixon havia de lliurar les cintes, la qual cosa finalment va fer. Nixon va dimitir deu dies més tard, i es va convertir en l'únic president dels Estats Units que ha renunciat al càrrec.

Arran del cas Watergate, el 1974 el Congrés va decidir reforçar les disposicions de la FECA esmenant-la substancialment. Així, primer es va crear la Federal Election Comission (FEC) per a garantir la promulgació i l'aplicació eficaç de normes sobre el finançament electoral i sobre les subvencions públiques. La FEC és, doncs, l'agència reguladora independent encarregada d'administrar i fer complir la Llei per a les campanyes d'eleccions federals (la Llei). La FEC té jurisdicció sobre el finançament de les campanyes federals per als candidats a president, vicepresident, Cambra de Representants i Senat dels Estats Units.

El cas Enron, que va portar a la suspensió de pagaments de la gegantina companyia elèctrica amb seu central a Houston (Texas), va posar al descobert irregularitats generalitzades en el finançament de les campanyes electorals dels Estats Units. La democràcia nord-americana estava finançada per contribucions no regulades de particulars, empreses i sindicats que restaven opaques, l'anomenat *soft money* o diners tous, mal·leables. La classe política va reaccionar davant d'aquest escàndol cobrint aquesta llacuna legal: el mes de març de 2002, el president Bush va firmar una llei aprovada poques setmanes abans pel Congrés que regulava el finançament de les campanyes, la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA).

Malgrat que alguns senadors republicans van votar a favor d'aquesta llei, entre ells el republicà John McCain, al seu moment oponent de Bush en les primàries i després oponent d'Obama en les presidencials de 2008, la llei va ser capitalitzada pels demòcrates. De fet, el mateix president Bush va mostrar la seva oposició durant el tràmit parlamentari, encara que al final no va tenir més opció que firmar la llei.

El 21 de gener de 2010, en la sentència *Citizens United* c. *Federal Election Commission*, el Tribunal Suprem dels Estats Units va suprimir la prohibició a terceres parts –empreses, organitzacions sense ànim de lucre, sindicats– de fer campanya en la ràdio i la televisió a favor o en contra d'un candidat el mes previ a unes eleccions legislatives. La majoria conservadora del tribunal ho va justificar al·ludint a la llibertat d'expressió.

Aquesta decisió no va deixar indiferent el president Obama que, després de criticar-la obertament en el discurs sobre l'estat de la Unió (fet sense precedents en la història política del país), va promoure una reforma del sistema de finançament de les eleccions que fomentés la transparència en aquest tema. Tanmateix, els republicans van evitar que aquest projecte se sotmetés a votació al Congrés nord-americà.

La sentència *Citizens United* c. *Federal Election Commission*, que n'anul·la una altra de 1990 en la qual es va establir que el Govern podia prohibir que les empreses gastessin diners en propaganda que expressament promogués l'elecció o repudi d'un candidat, declara il·legals les limitacions imposades per la *Bipartisan Campaign Reform Act* als donatius de campanya fets per organitzacions privades, sindicats i empreses. Això permetrà a les grans empreses i als sindicats gastar diners sense límits per a oposar-se o donar suport als candidats per al Congrés o la Presidència dels Estats Units. Tanmateix, es manté vigent el requisit de divulgació pel qual les empreses que gastin més de 10.000 dòlars anuals en la producció o la difusió d'avisos electorals han d'informar la FEC i han d'indicar els noms i les adreces de qualsevol persona que hagi aportat més de 1.000 dòlars per a aquesta propaganda.

Tanmateix, aquí val la dita de "feta la llei, feta la trampa". En efecte, alguns dels grups que donaven suport o s'oposaven a candidats en les eleccions legislatives de novembre de 2010 estaven constituïts com a organitzacions sense ànim de lucre, la qual cosa els permetia evitar revelar el nom dels donants. En un article publicat el setembre de 2010, David Axelrod, fidel conseller del president Obama i un dels estrategs de la seva campanya el 2008, esmentava entre altres grups Crossroads GPS, que té entre els seus caps visibles Karl Rove, l'estrateg de George W. Bush, i Americans for Prosperity, finançat pels germans David i Charles Koch, propietaris d'un imperi energètic i mecenes del Tea Party. "El que ens hi juguem –va escriure Axelrod– és si poderosos interessos empresarials tornaran a escriure les nostres lleis o si la democràcia continuarà essent on li correspon: a les mans del poble americà".

Quin dubte hi ha que la sentència és un dur revés per a evitar qualsevol pràctica que aboqui sospites sobre el lobbisme com compra de favors a canvi de finançament electoral. Al contrari, amb la seva decisió, l'alt tribunal nord-americà no solament obre la porta a la plutocràcia, sinó que també consent una gestió comercial dels interessos que sumirà encara més el lobbisme en el centre dels debats sobre la seva naturalesa corrupta.

Amb tot, no volem pecar d'alarmistes, ja que recordem que, abans de la sentència, les empreses i els sindicats podien finançar les campanyes per mitjà dels PAC. Així mateix, podien finançar anuncis per a la televisió excepte durant els trenta dies anteriors a unes primàries o els seixanta anteriors a unes eleccions generals, per la qual cosa, sens dubte, el debat continuarà vigent en un país on el lobbisme respon a un dret democràtic de la societat civil i, per aquest motiu, si el seu exercici va més enllà de la funció informativa per a poder prendre decisions tan ajustades com sigui possible a la realitat social que es vol regular, com intenten alguns, llavors la qüestió del finançament dels partits com a prebenda a interessos particulars s'anirà atallant contínuament, com ha ocorregut durant tot el segle XX i la primera dècada del segle XXI.

Els efectes de la sentència *Citizens United* c. *Federal Election Commission*

Les conseqüències de la sentència *Citizens United* c. *Federal Election Commission* van tenir el primer escenari en les eleccions legislatives i a càrrec del governador del 2 de novembre de 2010. La primera va ser el fet que aquestes van ser les eleccions que van batre tots els rècords de despesa en publicitat, relacions públiques i lobbisme; i molt especialment en estratègies de lobbisme dutes a terme per les empreses principals de petroli, energia i mineria.

L'objectiu era evitar que Barack Obama aconseguís suficient suport en el Congrés nord-americà per a adoptar mesures de reducció d'emissions al país que emet més CO_2 per habitant del món. Fins i tot un bon nombre de multinacionals europees va participar com a aliat en la campanya electoral per impedir que les iniciatives d'Obama contra el canvi climàtic fructifiquessin.

Un dels mecanismes que es van utilitzar va ser la canalització de diners cap a organitzacions coordinadores del moviment ultraconservador Tea Party, els activistes del qual, majoritàriament, són negacionistes del canvi climàtic.

Liderades per Exxon Mobil, Conoco Phillips, Chevron, BP i la menys coneguda Koch Industries (propietat dels ja esmentats germans Koch, multimilionaris patrocinadors del Tea Party), durant els dos anys anteriors a les eleccions, les empreses energètiques van invertir 453 milions de dòlars en activitats de lobbisme a fi de convèncer membres de la Cambra de Representants i Senadors perquè rebutgessin les mesures per a reduir les emissions. Amb tot, també van finançar la campanya corporacions europees com les alemanyes BASF i Bayer, i les franceses Lafarge i GDF-Suez. Segons informava *La Vanguardia* (1 de novembre de 2010), vuit companyies europees havien aportat 306.000 dòlars a una vintena de senadors, el 80% d'ells, responsables de votar en contra de la legislació per a reduir emissions.

3.3.7. El finançament dels partits a Espanya

El finançament dels partits polítics espanyols està regulat per la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament de partits polítics, modificada per la Llei orgànica 3/2015, de 30 de març, de control de l'activitat economicofinan-

cera dels partits polítics. La Llei orgànica de 2007 va substituir la Llei orgànica 3/1987 perquè considerava que aquesta última no garantia de manera adequada la suficiència, la regularitat i la transparència de la seva activitat econòmica.

Contingut de la Llei 3/2015

La nova llei consta de tan sols tres articles, i només el primer s'ocupa de reformar la Llei 8/2007. Cal destacar-ne la prohibició de donacions als partits polítics per part de persones jurídiques, és a dir, empreses, fundacions i altres. Prohibeix també la condonació de deutes dels partits per part d'entitats de crèdit, fins ara una llacuna legal que de facto havia permès casos de finançament encobert dels partits polítics al poder per part dels bancs a qui governaven i que els perdonaven els deutes.

Finalment, la llei amplia la informació econòmica i comptable que, d'acord amb el principi de transparència, els partits polítics i les fundacions i entitats vinculades o dependents d'aquests han de fer pública, i regula la figura del responsable de la gestió economicofinancera.

Recordem que la reforma del Codi Penal de 2012 (Llei org. 7/2012) ja havia incorporat a l'ordenament jurídic espanyol la responsabilitat penal de partits polítics i sindicats. Fins aleshores, tals entitats no podien ser jutjades per la comissió de delictes, sinó que només ho podien ser els individus que les gestionaven. I el 2015, una nova reforma del Codi Penal (Llei org. 1/2015) va incorporar el delicte de finançament il·legal.

Les últimes reformes impulsades pel Govern del Partit Popular no es poden destriar dels escàndols de finançament del partit, sobretot del Cas Bárcenas.

Cas Bárcenas

El cas Bárcenas (o cas dels sobresous del PP) és un cas de presumpta corrupció política que investiga el delicte de finançament il·legal del Partit Popular (PP). Aquest cas sorgeix el 30 de gener de 2013, a partir de la publicació a la premsa dels anomenats "papers de Bárcenas". Es tracta d'una presumpta comptabilitat no oficial del PP, que abraça el període 1990-2008, duta a terme per l'extresorer del partit, Luís Bárcenas Gutiérrez (també apareixen anotacions de l'anterior extresorer Álvaro Lapuerta), on figuren donacions privades d'empresaris i empreses, així com pagaments de sobresous que suposadament es realitzaven en efectiu dins de sobres a nombrosos càrrecs del partit, inclòs el President del Govern espanyol, Mariano Rajoy.

Font: Wikipedia

Contingut de la Llei 8/2007

Tal com indica l'exposició de motius de la llei, durant el transcurs de vint anys, la societat havia experimentat molts canvis polítics i econòmics, com ara la ràpida incorporació de les noves tecnologies, la incorporació d'Espanya a la Unió Econòmica i Monetària i la mateixa consolidació del sistema democràtic que en el moment de l'aprovació de la llei de finançament anterior només

tenia deu anys. A aquests canvis s'hi ha d'afegir l'aparició davant de l'opinió pública de possibles irregularitats vinculades en alguns casos al finançament dels partits polítics.

Aquesta legislació pretén que s'assumeixi definitivament que l'exercici de la sobirania popular exigeix que el control polític de les institucions elegides a les urnes correspon en últim extrem al ciutadà, d'on es revela indispensable la necessitat d'establir garanties i més mitjans perquè el sistema de finançament no incorpori elements de distorsió entre la voluntat popular i l'exercici del poder polític.

La llibertat dels partits polítics en l'exercici de les seves atribucions quedaria perjudicada si es permetés com a fórmula de finançament un model de liberalització total perquè, si fos d'aquesta manera, sempre seria qüestionable la influència que en una determinada decisió política haguessin pogut exercir les aportacions procedents d'una determinada font de finançament i trencar la funció dels partits polítics com a institucions que vehiculen la formació de la voluntat popular.

Per aquestes raons, el **propòsit** de la Llei orgànica 8/2007 es conforma amb els objectius següents:

a) Que el finançament dels partits polítics ha de correspondre a un sistema mixt que reculli, d'una banda, les aportacions de la ciutadania i, de l'altra, els recursos procedents dels poders públics proporcionalment a la seva representativitat com a mitjà de garantia de la independència del sistema, però també de la seva suficiència. Les aportacions privades han de procedir de persones físiques o jurídiques que no contractin amb les administracions públiques, ser públiques i no excedir límits raonables i realistes.

b) Que s'estableixin mecanismes d'auditoria i fiscalització dotats de recursos humans i materials suficients per a exercir amb independència i eficàcia la seva funció. Per això cal regular sancions derivades de les responsabilitats que es puguin deduir de l'incompliment de la norma reguladora.

c) Que s'abordi de manera realista el finançament dels partits polítics per tal que tant l'Estat, mitjançant subvencions públiques, com els particulars, tant si són militants com adherits o simpatitzants, contribueixin al seu manteniment com a instrument bàsic de formació de la voluntat popular i de representació política, possibilitant els nivells màxims de transparència i publicitat i regulant mecanismes de control que impedeixin la desviació de les seves funcions.

Respecte a l'**àmbit d'aplicació**, la llei s'aplica al finançament dels partits polítics, federacions, coalicions o agrupacions d'electors.

La llei estableix, així mateix, els **recursos econòmics dels partits**, i diferencia entre els recursos públics i els privats. Són **recursos procedents del finançament públic**:

a) Les subvencions públiques per a despeses electorals, en els termes que preveuen la Llei orgànica 5/1985, de règim electoral general, i la legislació reguladora dels processos electorals de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes i de les juntes generals dels territoris històrics bascos.

b) Les subvencions estatals anuals per a despeses de funcionament, regulades en la mateixa Llei de finançament dels partits polítics.

c) Les subvencions anuals que les comunitats autònomes estableixin per a despeses de funcionament en l'àmbit autonòmic corresponent, com també les atorgades pels territoris històrics bascos i, si escau, per les corporacions locals.

d) Les subvencions extraordinàries per a dur a terme campanyes de propaganda que es puguin establir en la Llei orgànica reguladora de les diferents modalitats de referèndum.

e) Les aportacions que, si escau, els partits polítics puguin rebre dels grups parlamentaris de les cambres de les Corts Generals, de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, de les juntes generals dels territoris històrics bascos i dels grups de representants en els òrgans de les administracions locals.

Són **recursos procedents del finançament privat**:

a) Les quotes i les aportacions dels afiliats, dels adherits i dels simpatitzants.

b) Els productes de les activitats pròpies del partit polític i els rendiments procedents de la gestió del seu propi patrimoni, els beneficis procedents de les seves activitats promocionals, i els que es puguin obtenir dels serveis que puguin prestar en relació amb els seus fins específics.

c) Les donacions en diners o en espècie que percebin en els termes i els condicions previstos en la mateixa Llei de finançament dels partits polítics.

d) Els fons procedents dels préstecs o dels crèdits que concertin.

e) Les herències o els llegats que rebin.

Respecte a les **fonts de finançament**, la normativa espanyola distingeix entre les subvencions (recursos públics) i els recursos privats.

Les **subvencions** només s'atorguen als partits amb representació al Congrés dels Diputats i es distribueixen en tres parts iguals. El primer terç es distribueix en funció del nombre d'escons obtinguts per cada partit en les últimes

eleccions al Congrés i els dos terços restants en funció del nombre de vots obtinguts per cada partit en les eleccions. El nombre de vots preval sobre el nombre d'escons, encara que no s'oblida aquesta última dada. Es fa així per a no perjudicar greument els partits minoritaris, els quals ja han vist com, per l'aplicació de la llei d'Hondt, el nombre d'escons obtinguts era inferior al que seria directament proporcional al nombre total de vots obtinguts.

Igualment, les comunitats autònomes poden atorgar als partits polítics amb representació en les seves respectives assemblees legislatives subvencions anuals no condicionades, amb càrrec als pressupostos autonòmics corresponents, per a atendre les despeses de funcionament. Aquestes subvencions s'han de distribuir en funció del nombre d'escons i de vots obtinguts per cada partit polític en les últimes eleccions a les assemblees legislatives esmentades, proporcionalment i d'acord amb els criteris que estableixi la normativa autonòmica corresponent. Aquestes subvencions també poden ser atorgades pels territoris històrics bascos.

La llei espanyola de finançament dels partits polítics dedica cinc articles (del 4t. al 8è., tots dos inclosos) a regular els **recursos de naturalesa privada** davant l'únic article consagrat a les subvencions públiques. Això demostra que, encara que un dels objectius de la llei sigui garantir la suficiència dels fons dels partits, sens dubte la preocupació fonamental és allunyar el fantasma de la corrupció i garantir la transparència de les fonts tant privades com públiques per a poder-les fiscalitzar i evitar que el sistema democràtic es vegi distorsionat pel gran perill a què s'enfronta el finançament dels partits: les pressions il·legítimes que els més poderosos podrien exercir sobre els partits que, en comptes d'actuar a favor de l'interès general, es poguessin veure impel·lits a actuar en benefici dels que els proporcionin les fonts de finançament necessàries per a sortir endavant.

Per evitar-ho, la llei ha establert requisits tant materials com formals per a tots els recursos privats. La idea a preservar és que els partits polítics tinguin un substrat social sòlid amb què es puguin immunitzar contra tota dependència de l'Estat i, al seu torn, contra els grans grups d'influència. La participació econòmica que s'ha d'estimular és la de la gran majoria dels ciutadans (o el que és el mateix, la del contribuent mitjà) a fi d'afavorir l'arrelament de les formacions polítiques segons l'opinió pública (Holgado, 2003).

Els recursos privats previstos per la legislació espanyola són:

a) aportacions dels afiliats,

b) donacions,

c) activitats pròpies, i

d) herències i llegats.

Respecte a les **aportacions dels afiliats, adherits i simpatitzants**, la llei es limita a establir que aquestes s'han d'abonar en comptes bancaris oberts exclusivament amb aquesta finalitat. S'imposa el principi de transparència: les aportacions no poden ser anònimes, ja que les dues formes d'ingrés permeses són la domiciliació en un compte del qual sigui titular l'afiliat i l'ingrés nominatiu. Aquesta font de finançament és secundària per als partits, atesa la tendència escassa a l'afiliació per part dels ciutadans espanyols i perquè les quotes d'afiliació no són elevades.

Les **donacions** als partits han de ser nominatives, irrevocables i s'han de destinar a la realització de les activitats pròpies del partit. Poden ser tant dineràries com en espècie, i des de 2015, han de procedir de persones físiques, no jurídiques.

Finançament estranger

Es podria qüestionar la conveniència d'admetre donacions d'estrangers, ja que tradicionalment s'ha volgut protegir la política del país de qualsevol tipus d'interferència estrangera. Els candidats presentats pels partits polítics, si són elegits, són els destinats a regir el govern d'Espanya. Fins a quin punt és adequat que aquests partits s'hagin finançat amb diners de fonts estrangeres? És cert que s'estableixen certes cauteles, com prohibir aportacions de governs o de les entitats esmentades en el paràgraf anterior però, és suficient? Fins a quin punt haver acceptat ajuts financers de l'exterior pot condicionar la política futura dels dirigents del nostre país? Com a mínim, poden sorgir dubtes sobre si els partits podrien ser vulnerables davant de pressions provinents de l'exterior, la qual cosa en cap cas no és admissible.

S'ha defensat que, en una societat global com l'actual, no té sentit limitar les aportacions als nacionals, ja que la política és un interès humà que pot traspassar fronteres. Així, una persona estrangera resident en un altre país es pot interessar pel triomf d'una determinada ideologia a Espanya, sense que amb això pretengui rebre cap compensació directa o indirecta més que donar suport a un partit del qual és simpatitzant. Tanmateix, no ens sembla gaire probable. Seria més probable que es perseguís algun tipus de benefici, especialment si és una persona jurídica estrangera la que fa la donació.

És cert que avui en dia resideixen a Espanya nombrosos estrangers que, sense haver adquirit ni pretendre adquirir la nacionalitat espanyola, conviuen amb nosaltres, molts d'ells amb plans per a fer-ho a llarg termini i especialment interessats en la política espanyola. Si consideren que un partit defensa els seus interessos és natural que li vulguin donar suport fins i tot amb aportacions econòmiques. Per què no se'ls hi ha de permetre i se'ls dóna el mateix tractament que als nacionals?

Potser s'hauria d'adoptar una solució intermèdia en què es permetessin aportacions a espanyols residents o no i als estrangers que acreditin haver estat residents a Espanya durant un termini determinat de manera que es pugui considerar que, si pretenen fer aportacions a un determinat partit és per un desig de participar i integrar-se d'una manera completa al país d'acollida. Si actualment es parla de concedir el dret al vot als immigrants, òbviament als partits no se'ls pot prohibir la possibilitat de fer aportacions econòmiques. Ara bé, ens sembla excessiu concedir aquesta possibilitat a qualsevol estranger, resident o no.

Cal assenyalar que la Llei 3/1987 admetia expressament les subvencions de funcionament establertes pel Parlament Europeu, la qual cosa ha desaparegut en la llei actual. Les subvencions a partits polítics a escala europea es preveuen en el Reglament (CE) núm. 2004/2003 del Parlament Europeu i del Consell, de 4 de novembre. Aquest reglament estableix el finançament amb càrrec al pressupost general de la Unió Europea de partits que es puguin classificar com a partits "a escala europea". Per a això, un partit ha de complir determinades condicions i ha de presentar una sol·licitud al Parlament Europeu dins del termini establert i en la forma escaient. Ara bé, el finançament comporta una sèrie

d'obligacions de transparència i de limitacions respecte als altres recursos dels partits. Potser la prohibició més important respecte al tema que ens ocupa és que el finançament obtingut del Parlament Europeu pels partits a escala europea o pels seus *think tanks* a escala europea no es pot utilitzar per a finançar, directament o indirectament, altres partits polítics o candidats nacionals.

La llei de finançament dels partits prohibeix expressament les donacions anònimes. En relació amb la necessitat d'identificació dels donants, es podria plantejar si això podria ser contrari al dret a la intimitat i al secret del vot. Certament, si se sap que s'ha fet una aportació econòmica a un partit, s'han de tenir uns indicis clars del sentit del vot del donant. Tanmateix, segons la nostra opinió cal sospesar tots els interessos en joc, en especial, la netedat dels comptes dels partits com a manera de garantir el pluralisme polític i la confiança dels ciutadans en els partits que els han de representar i en el seu sistema de finançament. Ha de prevaler això últim, per la qual cosa la prohibició radical de les donacions anònimes ens sembla adequada.

En la regulació anterior es permetien les donacions anònimes sempre que la quantia total de les rebudes en un exercici econòmic no sobrepassés el 5% de la quantitat assignada en els pressupostos generals de l'Estat com a subvenció pública dels partits per a atendre les seves despeses de funcionament ordinari. Tanmateix, la proporció elevada de donacions anònimes, que en els últims exercicis fiscalitzats pel Tribunal de Comptes van arribar a les tres quartes parts del total de les donacions percebudes, feia perillar que el control dels límits legals que havia de fer el tribunal esmentat fos efectiu, de manera que se'n feia recomanable la prohibició.

Al costat d'aquestes restriccions subjectives, hi ha restriccions quantitatives, ja que les donacions no poden superar els 100.000 euros anuals per donant excepte si es tracta de donacions en espècie de béns immobles. Per a valorar aquestes últimes cal ajustar-se al que estableix la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense finalitat de lucre i dels incentius fiscals al mecenatge. En no establir-se un límit per a les donacions en espècie, és evident que la limitació quantitativa de les donacions és fàcil d'esquivar, ja que n'hi ha prou que abans de la donació el donant adquireixi un bé immoble de molt valor, per exemple. D'aquesta manera, persisteix el temor que les donacions elevades distorsionin la netedat del joc democràtic.

Quant als requisits formals, s'estableixen per a garantir el control i, en conseqüència, el compliment dels requisits materials. Així, les donacions dineràries s'han d'efectuar mitjançant ingressos en comptes bancaris oberts amb aquesta finalitat. S'han de fer constar la identitat del donant, el seu número d'identificació fiscal i l'import donat. L'entitat de crèdit té l'obligació d'estendre al donant un document acreditatiu en què constin aquests aspectes. En el cas de donacions en espècie, és el partit polític el que ha d'acreditar la donació mitjançant un certificat en què faci constar la identitat del donant i el document públic o un altre d'autèntic en què consti el lliurament per donació irrevocable del bé en qüestió.

La llei estableix, a més, la prohibició d'operacions assimilades a les donacions com ara acceptar que terceres persones, directament o indirectament, assumeixin el pagament de les adquisicions i de les despeses. D'aquesta manera, s'eviten conductes fraudulentes en què sense fer constar la donació i, per tant, sense sotmetre's als límits per a aquestes, s'aportin fons als partits polítics. D'altra banda, és necessari remarcar que els *think tanks* vinculats orgànicament als partits poden rebre donacions que estan sotmeses als mateixos mecanismes de control que les donacions rebudes pels partits.

Quant a les activitats pròpies, els partits no poden dur a terme activitats de caràcter mercantil, però sí que poden gestionar el propi patrimoni, fer activitats promocionals i prestar serveis relacionats amb els seus fins específics. Respecte a aquest tipus d'activitats, la llei només obliga a identificar els que abonin més de 300 euros per transmissió. D'aquesta manera, es garanteix la transparència de les operacions. Les transmissions de menys valor no obliguen a identificar el transmitent perquè tenen una rellevància escassa.

En l'enumeració dels recursos privats, la llei recull les **herències** i els **llegats** percebuts. Tanmateix, no els regular com passa amb la resta dels tipus de recursos privats. Es dedueix que les transmissions lucratives *mortis causa* no estan sotmeses a cap límit quantitatiu, encara que sí que s'ha d'acreditar que l'adquisició procedeix de l'herència o del llegat d'una persona no anònima, ja que en cas contrari s'obriria una porta al descontrol.

Finalment, ens volem referir **al control del compliment de la legalitat de les actuacions dels partits**. Una de les finalitats de la llei espanyola és el control de la netedat del sistema de finançament dels partits polítics. De fet, la mateixa exposició de motius de la llei especifica que es revela indispensable la necessitat d'establir garanties i més mitjans perquè el sistema de finançament no incorpori elements de distorsió entre la voluntat popular i l'exercici del poder polític. D'altra banda, també aclareix que cal regular sancions derivades de les responsabilitats que es puguin deduir de l'incompliment de la norma reguladora.

En efecte, si una vegada establerta la regulació material, no s'instaurés un òrgan independent que en controlés el compliment, no s'hauria avançat en la missió de garantir un sistema transparent i adequat de finançament. Aquest control es fa recaure sobre el Tribunal de Comptes, que s'eleva així com a àrbitre del sistema. Ara bé, cal establir un règim sancionador aplicable quan els partits s'apartin del que la llei estableix.

Valoració i efectes sobre la pràctica del lobbisme

A més de garantir la transparència del sistema, la Llei orgànica 8/2007 procura la suficiència dels recursos a disposició dels partits. En la nostra societat d'avui dia, plena de contradiccions, les despeses en què incorren els partits són cada vegada més elevades, ja que la necessitat que el seu missatge arribi a tota la

ciutadania comporta grans desemborsaments en publicitat. I això que les xarxes socials haurien d'abaratir els costos; encara que també és cert que la relació entre l'eficàcia i l'economia que se sol atribuir a l'ús de les xarxes socials no ha estat demostrada de manera fefaent.

Però l'augment de les despeses té altres raons, com el manteniment de l'aparell del partit, amb nombroses persones que hi treballen exclusivament i la necessitat de contractar assessors puntuals per a l'estudi i l'anàlisi de qüestions complexes que s'han d'incloure en els programes polítics. Totes aquestes despeses s'han de sufragar amb els recursos regulats per la normativa espanyola. Encara més, convé que això sigui així per a evitar que la necessitat de diners empenyi els partits a buscar un finançament en el millor dels casos irregular.

La llei espanyola estableix els tipus de recursos legítims, i imposa condicions i límits. Hem tingut l'ocasió d'examinar-los en els apartats anteriors, però convé destacar els aspectes de la llei que poden resultar polèmics.

En primer lloc, quant a les subvencions públiques, el punt més controvertit és la condició establerta per a tenir-hi dret i la manera de calcular-les. Respecte a la primera qüestió, caldria establir un filtre pel qual només obtinguessin subvencions partits amb representativitat suficient de la voluntat popular. Per a determinar aquesta representativitat, res millor que acudir al resultat de les urnes. Si un partit no ha aconseguit ni un sol escó, no pot pretendre ser representatiu. Els recursos públics són limitats i no es pot finançar qualsevol grup que pretengui presentar-se a les eleccions. Si això es fes, s'obriria la porta a fundacions *think tanks* de partits amb l'única finalitat d'aconseguir la subvenció pertinent.

En segon lloc, és cert que això dificulta el camí de nous partits, que al començament no gaudiran de més finançament que el dels seus membres i simpatitzants. Tot i així, considerem que és necessari establir un llindar a partir del qual s'atorguin recursos públics. D'altra banda, una vegada establert el dret d'una formació política a una subvenció, aquesta es calcula en funció tant dels escons obtinguts al Congrés com del nombre de vots, però es dóna més pes a aquest segon factor. Així, els partits minoritaris queden en inferioritat de condicions per la sabuda aplicació de la llei de d'Hondt. Per això considerem que s'hauria de suprimir el criteri dels escons i calcular les subvencions únicament en funció del nombre de vots obtinguts en les eleccions.

Quant als recursos privats, defensem la prohibició de donacions anònimes per a garantir la transparència i el compliment dels altres límits legals, i així evitar l'associació perniciosa entre el lobbisme i el finançament il·legal. La quantitat màxima anual per donant, encara que és acceptable, és elevada des del punt de vista del ciutadà mitjà.

Pel que fa als recursos privats, la llei tampoc no ens satisfà plenament. En primer lloc, el règim dels *think tanks* dels partits polítics difereix en diversos punts del règim aplicable als partits i és més flexible en diversos aspectes. Això manca de justificació i pot fer que els partits canalitzin per mitjà de les seves fundacions i centres d'estudi determinats recursos. Per tant, s'hauria de sotmetre els *think tanks* a les mateixes condicions que els partits.

En relació amb l'aplicació de les donacions que preveu la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense finalitat de lucre i dels incentius fiscals al mecenatge, ens sembla encertada, ja que els partits polítics necessiten recursos per a exercir les seves funcions, que haurien de ser en interès de la societat i de la democràcia.

Finalment, no podem passar per alt l'escassa eficàcia del Tribunal de Comptes a l'hora de fiscalitzar el finançament dels partits.

El problema cal centrar-lo en dos punts. El primer és el de la composició, ja que són el Congrés dels Diputats i el Senat els encarregats de designar els consellers d'aquest organisme, que, a més, són figures destacades dels partits que han de controlar o els equips de govern respectius. En resum, i com passa en altres àmbits, un peix que es mossega la cua de solució difícil. El segon punt és l'escassetat de recursos de què disposa el Tribunal de Comptes, la qual cosa provoca la prescripció de les irregularitats que triguen anys a posar-se al descobert.

Informe europeu sobre la corrupció a Espanya

Des de l'àmbit internacional, el maig de 2009 el Consell d'Europa va denunciar, en el seu informe sobre la corrupció a Espanya, l'opacitat dels comptes dels partits polítics, sobretot en l'àmbit local i respecte a les seves fundacions i les seves relacions amb els bancs. Així, el document va criticar les quantitats importants de diners que els partits reben per mitjà de cancel·lacions de deutes.

3.4. La captació de fons i el lobbisme

Una de les activitats principals del lobbistes, especialment dels que treballen als Estats Units, és la captació de fons per a finançar, en el marc de la normativa vigent, les campanyes electorals dels candidats a les diferents eleccions (presidencials, a les cambres legislatives, locals, etc.). No obstant això, la captació de fons s'aplica en altres àmbits de les relacions públiques, com en els programes de mecenatge.

La **captació de fons** (*fundraising*), activitat que va néixer als Estats Units i que no s'estén amb facilitat a Espanya, és el conjunt d'accions dutes a terme sense ànim de lucre per una organització o persona (candidat en unes eleccions) per a obtenir donacions per al seu finançament o per a una determinada causa o propòsit.

La captació de fons implica tant riscos com avantatges. Si un candidat vol mantenir la credibilitat pública, és essencial adherir-se a uns principis ètics en la campanya de sol·licitud de contribucions i mantenir un control estret dels costos d'aquesta, de manera que la inversió només representi un petit percentatge dels fons finalment recollits. Són molts els grups i persones que han vist danyada la seva reputació quan s'ha revelat que només una petita part dels diners recaptats es va poder destinar a la causa concreta per a la qual se sol·licitaven els fons, ja que la resta s'havia consumit en els costos de la campanya i en els costos administratius generals.

Els modes principals de captació de fons són:

a) Donatius de corporacions i altres organitzacions

b) Campanyes estructurades de capital

c) Patrocini d'esdeveniments

3.4.1. Donatius de corporacions i altres organitzacions

Els candidats o les forces polítiques que busquen donatius de companyies importants haurien d'iniciar la gestió a les seves oficines o punts de venda locals. Algunes companyies donen llibertat a les seves delegacions perquè facin donatius fins a una determinada quantitat. Fins i tot quan les decisions es prenen a les oficines centrals de la companyia, les recomanacions locals es tenen en compte. Quant a les fundacions, les peticions se solen enviar a la seu central, que proporciona els formularis de sol·licitud pertinents.

3.4.2. Campanyes estructurades de capital

Les campanyes dirigides a recaptar una quantitat important de diners es denominen *campanyes de capital*. En aquest tipus de campanya l'atenció se centra a aconseguir donatius importants de corporacions i individus. Un concepte clau de les campanyes de capital és que el 90% dels fons captats prové de només un 10% dels donants.

Les etapes de la direcció d'una campanya de capital són les següents:

a) Elaborar un estudi de viabilitat. Encarregar un estudi objectiu sobre la causa a què dóna suport la campanya proposada. S'hi defineix un objectiu econòmic per a la campanya, com també un "model de donatiu", és a dir, un gràfic en què es divideix la quantitat objectiu en sumes de donatius individuals, indicant quants cal aconseguir. L'estudi també hauria d'incloure una "declaració en defensa de la causa".

b) Ser aprovada per la persona o els òrgans legitimats de l'estudi de viabilitat.

c) Reclutar els voluntaris i elegir un director de campanya i un cap de voluntaris, que han de desenvolupar la campanya durant la fase privada per a aconseguir una bona part de l'objectiu econòmic abans de sol·licitar contribucions al públic en general.

d) Iniciar la petició de donatius, començant pels més abundants fins a arribar als més modestos.

e) Avaluar el procés a la meitat de la campanya. Aquesta avaluació s'ha de fer en un moment avançat de la campanya. Els seus fins són fer els ajustos necessaris en la sincronització, la finalitat econòmica o l'estratègia de la campanya. A partir d'aquest punt comença el programa dirigit al públic en general, que s'anuncia en els mitjans de comunicació i en xarxes socials. L'anunci públic només s'ha de fer quan s'ha assegurat la consecució de la finalitat econòmica.

f) Determinar les estratègies de tancament. Decidir quins canvis calen per a assolir o superar la finalitat econòmica inicial. Determinar també quan i on cal començar la sol·licitud de fons al públic.

g) Mostrar reconeixement envers els voluntaris. Planificar esdeveniments especials i un reconeixement permanent.

h) Elaborar un "resum administratiu". Atès que molts donatius importants es formalitzen en diversos pagaments, s'estableix el procediment per a processar-los i promoure que el pagament es faci en la data acordada.

3.4.3. Patrocini d'esdeveniments

Els candidats solen convocar esdeveniments per recaptar fons. Aquests esdeveniments solen ser sopars o reunions en els quals els donants es poden trobar amb el candidat. Aquesta és la contraprestació principal per al donant: donar a canvi de poder conversar, encara que sigui breument, amb el candidat. En alguns casos, la sola assistència a l'esdeveniment organitzat per la candidatura és suficient per a satisfer alguns donants. Fins i tot les donacions varien d'import en funció de si donen l'oportunitat de sopar o parlar amb el candidat.

Les activitats habituals consisteixen a organitzar festes, balls benèfics, concerts i esdeveniments similars per als quals es venen entrades. Tanmateix, moltes vegades les grans festes generen més publiinformació (*publicity*) que beneficis, ja que els costos d'organització s'eleven fins a un percentatge que se situa entre el 25% i el 50% del que s'ha recaptat.

Resum

El lobbisme és el procés de relacions estratègiques amb els poders públics d'un grup d'influència a fi que aquests poders orientin la seva presa de decisions en el sentit desitjat i favorable als interessos del grup. Es tracta, per tant, d'un procés de relacions públiques i, en concret, de relacions institucionals.

Com a estratègia de relacions públiques, el seu tret essencial rau en el destinatari de les activitats comunicatives que la conformen: els poders públics, l'executiu i el legislatiu. Els representants del poder judicial no són públic objectiu del lobbisme, ja que la justícia té els seus propis mecanismes de representació i defensa d'interessos i drets: els procediments judicials.

Els subjectes promotors del lobbisme són els grups d'influència en la seva consideració més àmplia, que també inclou les empreses privades. En efecte, el lobbisme és igualment una funció directiva de les empreses quan les decisions dels poders públics tenen conseqüències sobre elles i sobre el seu desenvolupament cap a la consecució de les seves metes organitzatives.

Les principals formes de lobbisme són el lobbisme directe i l'indirecte. El primer implica la relació directa amb els decisors públics, la influència directa. El lobbisme indirecte, en canvi, pretén influir-hi a través, majoritàriament, d'accions de relacions amb els mitjans de comunicació destinades a buscar l'adhesió de l'opinió pública a l'interès o la causa del grup d'influència promotor de l'estratègia. Com a forma de lobbisme indirecte destaca el lobbisme de base, que consisteix en la mobilització de bases populars, mitjançant peticions, correus electrònics, cartes o trucades als decisors polítics.

El lobbisme té els seus dos principals escenaris operatius a Washington i a Brussel·les. El seu origen i desenvolupament als Estats Units han fet de la capital nord-americana el centre neuràlgic del lobbisme. Per la seva part, el complex sistema polític europeu i la influència que les decisions comunitàries tenen sobre les decisions dels estats membres han convertit Brussel·les en la capital del lobbisme europeu.

Els professionals del lobbisme, els lobbistes, formen part de consultores o gabinets que ofereixen aquest servei: els *lobbies*. Encara que l'ús popular els confon amb els grups d'influència, els *lobbies* són, com les consultores de relacions públiques, els intermediaris, en aquest cas, entre el grup d'influència i els poders públics. Alguns grans grups tenen lobbistes integrats a les seves estructures organitzatives (lobbistes de grups d'influència, en contraposició amb els lobbistes consultors que formen part d'un lobby extern a l'organització).

El lobbisme és una forma de relacions públiques. Per aquest motiu, les consultores de relacions públiques que ofereixen els serveis de lobbisme constitueixen verdaders *lobbies*. Tanmateix, atenent els públics a qui es dirigeix i el context en el qual es mouen aquests públics, el professional del lobbisme requereix no solament coneixements i experiència en relacions públiques, sinó també coneixements de dret, política i economia. De la mateixa manera que el professional de les relacions amb la premsa ha de conèixer les rutines periodístiques, el lobbista ha de conèixer molt bé el procés de presa de decisions públiques.

Tots els grups que defensen opinions davant dels poders públics o la ciutadania tenen la necessitat d'obtenir la visibilitat i legitimitat dels seus interessos per influir en la presa de decisions. Recorrent a les estratègies de relacions públiques, els lobbistes dissenyen activitats de representació social, actuen com fonts d'informació davant dels mitjans de comunicació i els decisors públics, per a diferents causes i en diferents expedients administratius i legislatius. Els lobbistes, com a professionals que són de les relacions públiques, contribueixen així a la democratització del procés decisori.

Tot i així, el lobbisme, com a estratègia comunicativa d'influència, no ha gaudit mai de bona premsa. És per això que el tema més recurrent a l'hora d'aproximar-se al fenomen és el de la seva regulació. En la gran majoria dels països no està regulat expressament. Únicament els Estats Units i el Canadà han promulgat una legislació específica. Aquest últim país ha atorgat fins i tot força de llei al seu codi deontològic. Així mateix, el Parlament Europeu ha regulat l'accés dels lobbistes. Per la seva part, la Comissió Europea ha intentat i intenta prendre cartes en l'assumpte, però, de moment, no hi ha cap normativa que reguli la representació d'interessos davant de la Comissió.

Malgrat aquests intents, el lobbisme, en la seva pràctica sota els estàndards més elevats ètics, és una activitat legítima, necessària per al bon funcionament de les societats democràtiques. Els poders públics tenen el deure de prendre decisions conformes a l'interès comú, la qual cosa no significa que hagin de menyscabar els interessos privats. L'interès comú, com el dret per als jutges, ha de servir de guia a l'hora de prendre decisions públiques. Però els decisors, com els jutges, han d'escoltar tots els interessos en joc afectats per la decisió. El lobbisme articula aquesta escolta d'arguments i dels interessos subjacents dels grups d'influència representatius de la societat civil perquè els poders públics prenguin les decisions més justes i coherents amb l'interès públic.

El problema de la regulació del lobbisme està estretament vinculat, com no podia ser de cap altra manera, amb les males pràctiques que s'han fet en nom seu. Però per a aquestes actuacions reprovables i il·legals ja hi ha tipus delictius com el suborn. Tota regulació del lobbisme hauria d'evitar qualsevol presumpció de foscor sobre la seva pràctica, que no és incompatible amb l'exigència d'una total transparència respecte als interessos que representen els lobbistes. Sabent qui representa a qui, qualsevol acció d'influència que vagi més enllà

de l'intercanvi d'informació amb el registre persuasiu propi de les relacions públiques està ja tipificada com a delicte en gran part dels codis penals dels estats de dret.

Activitats

1. Reflexioneu sobre la pregunta següent: és possible el lobbisme com a estratègia de comunicació simètrica bidireccional?

2. Visiteu el lloc web Lobbying Database, així com altres webs que considereu oportunes, i analitzeu el perquè del rànquing dels sectors econòmics i industrials que presenten una major inversió en lobbisme.

3. Visiteu els llocs web dels principals *lobbies* dels Estats Units i elaboreu una relació dels principals serveis que ofereixen. A continuació, analitzeu quins serveis són idiosincràsics del sistema polític nord-americà i quins poden oferir-se en qualsevol *lobby* de Brussel·les o Madrid.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Berry, J. M. (1997). *The interest group society*. Nova York: Longman.

Castillo, A. (2001). *Los grupos de presión ante la sociedad de la comunicación*. Màlaga: Universidad de Málaga.

Farnel, F. J. (1994). *Le Lobbying*. París: Les éditions d'Organisation.

Grossman, E. (coord.) (2006). *Lobbying et vie politique*. París: La Documentation Française.

Lerbinger, O. (2005). *Corporate public affairs*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.

Martins Lampreia, J. (2006). *Lobby: ética, técnica y aplicación*. Madrid: Texto Editores.

Xifra, J. (1998). *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona: Gestión 2000.

Xifra, J. (2004). "El lobbying". A: J. C. Losada (coord.). *Gestión de la comunicación en las organizaciones* (pàg. 155-173). Barcelona: Ariel.

Bibliografia complementària

ADECEC (Asociación de Empresas Consultoras en Relaciones Públicas y Comunicación) (2008). *La comunicación y las relaciones públicas: Radiografía de un sector*. Madrid: ADECEC.

Argandoña, A. (2001). "La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas". *Papeles de Ética, Economía y Dirección* (núm. 6, pàg. 1-20).

Burson-Marsteller/BKSH and Wirthlin-Europe (2002). *A guide to effective lobbying of the European Parliament*. Brussel·les: Burson-Marsteller.

Burson-Marsteller/BKSH and Wirthlin-Europe (2003). *A guide to effective lobbying of the European Commission*. Brussel·les: Burson-Marsteller.

Clamen, M. (2005). *Manuel de lobbying*. París: Dunod.

Castillo, P. del (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS / Siglo XXI.

Cotarelo, R. (1995). *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.

Duverger, M. (2001). *Sociologie de la politique*. París: Presses Universitaires de France.

Fernández-LLebrez, F. (1997). "La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales". A: diversos autors. *Curso de partidos políticos* (pàg. 171-196). Madrid: Akal.

González-Varas, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson.

Grunig, J. E.; Hunt, T. (2003). *Dirección de relaciones públicas* (ed. original 1984). Barcelona: Gestión 2000.

Holgado, M. (2003). *La financiación de los partidos políticos en España*. València: Tirant lo Blanch.

Julien, B. (1988). *Les groupes de pression Américains*. París: Skippers.

Kelsen, H. (1976). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.

Lamarque, G. (1994). *Le Lobbying*. París: Presses Universitaires de France.

Le Grelle, B. (1987). *Profession Lobbyman*. París: Hachette.

López Calvo, J. (1996). *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid: Tecnos.

Milbrath, L. (1963). *The Washington lobbyist*. Chicago: Rand McNally.

Annex

Balanç del registre de grups d'interès

En la seva comunicació sobre el seguiment del llibre verd "Iniciativa europea en favor de la transparència", la Comissió va afirmar que obriria el registre als representants d'interessos la primavera de 2008 i que al cap d'un any revisaria el sistema.

Des que es va obrir el registre el juny de 2008, en la nova comunicació "Iniciativa europea en favor de la transparència: el registre de grups d'interès, un any després", difosa efectivament un any després de l'anterior (28 d'octubre de 2009), la Comissió afirma que els ciutadans s'han pogut adonar de l'amplitud de la gamma d'interessos representats a escala europea. Han percebut que els responsables polítics europeus no actuen al marge de les preocupacions i els interessos de la societat civil, sinó que hi interactuen de manera oberta i no excloent, creant unes condicions equitatives per a totes les categories d'interessos. Com a conseqüència, la Comissió Europea és avui dia una de les poques organitzacions públiques del món que han establert un marc pràctic en favor de la transparència en aquest àmbit.

Així mateix, la Comissió afirma que els resultats obtinguts fins ara i la tendència general que s'observa en l'actualitat confirmen la validesa de les opcions fonamentals adoptades per al sistema, a saber: un enfocament facultatiu, un nivell raonable de revelació d'informació financera i que les declaracions siguin efectuades per les organitzacions i no per persones físiques. El nombre d'inscripcions fetes el primer any del seu funcionament és la prova que el registre constitueix una base sòlida per a continuar avançant i que la introducció de noves millores podria contribuir a consolidar-lo.

Consultories professionals / gabinets d'advocats que actuen com a grups de pressió davant de les institucions de la UE	**112**
Bufets d'advocats	9
Gabinets d'assessors especialitzats en relacions institucionals (*public affairs*)	61
Assessors independents especialitzats en relacions institucionals (*public affairs*)	29
Altres organitzacions (del mateix tipus)	13
Grups de pressió de les empreses (representants interns) i associacions professionals	**1.129**
Empreses	276
Associacions professionals	654
Sindicats	56

Nombre de representants d'interessos inscrits en el registre de grups d'interès de la Comissió Europea el 10 de maig de 2009

Altres organitzacions (del mateix tipus)	143
ONG / grups de reflexió	**559**
Organitzacions no governamentals / associacions d'ONG	434
Grups de reflexió	51
Altres organitzacions (del mateix tipus)	74
Altres organitzacions	**214**
Organitzacions acadèmiques / associacions d'organitzacions acadèmiques	45
Representants de religions, esglésies i comunitats religioses	8
Associacions d'autoritats públiques	37
Altres organitzacions (del mateix tipus)	124

Nombre de representants d'interessos inscrits en el registre de grups d'interès de la Comissió Europea el 10 de maig de 2009

Les **conclusions** principals al cap d'un any de funcionament del registre van ser:

a) El registre constitueix un èxit, malgrat que els gabinets d'advocats i els grups de reflexió continuen anant-hi al darrere.

Al final de 2009, el nombre total d'inscripcions ja havia superat el llindar de les dues mil. La Comissió ha observat un augment constant de les inscripcions en el registre durant els últims setze mesos, i el seu volum continua creixent. Per tant, la cobertura del registre encara no ha desenvolupat tot el seu potencial. Penseu que algunes organitzacions van manifestar objeccions respecte de la inscripció, preocupades per les conseqüències que la seva inclusió en el registre podria tenir per al tractament que reben per part de les autoritats fiscals nacionals.

Molts dels principals professionals que actuen com a grups d'influència ("de pressió" diu la comunicació de la Comissió) en nom dels seus clients a Brussel·les s'han inscrit en el registre. La Comissió ha insistit que, a fi que el procés de registre tingui credibilitat, s'han de declarar tots els clients i, diverses vegades, ha suspès les organitzacions que no havien respectat aquest requisit. Amb el temps, s'ha aconseguit que es complís. S'ha registrat una gran quantitat d'associacions professionals –i el seu nombre no deixa d'augmentar–, com també grups d'influència de les empreses ("representants interns" o lobbistes *in house*), i de moment aquesta tendència no mostra signes de saturació. Encara que algunes organitzacions no governamentals haguessin preferit que el registre fos obligatori, s'ha observat una evolució similar en el cas de les ONG, en particular entre les que formen part de xarxes europees, i es pot dir el mateix de moltes de les que cooperen de manera regular amb els serveis de la Comissió.

En contrast amb aquestes tendències favorables en termes generals, es pot assenyalar que, per desgràcia, dues subcategories d'operadors continuen essent majoritàriament fora del registre.

La primera la constitueixen els **bufets d'advocats** que exerceixen activitats de representació d'interessos de conformitat amb la definició de la Comissió ("activitats que es facin amb l'objectiu d'influir en els processos d'elaboració de polítiques i de presa de decisions de les institucions europees"), que majoritàriament continuen sense registrar-se. Encara que els advocats i els bufets d'advocats argüeixen amb certa raó que les normes de confidencialitat que s'apliquen específicament a la seva professió els prohibeixen declarar qui són els seus representats quan actuen com a advocats, és a dir, quan assessoren i representen clients en procediments judicials o en plets, la major part dels bufets –si no tots– amb seu a Brussel·les també exerceixen activitats com a lobbies en nom dels seus clients, de manera similar a altres representants d'interessos coberts per aquesta iniciativa. La Comissió continua manifestant el seu convenciment que s'han d'establir condicions equitatives per al registre i que tots els operadors que participen en activitats similars s'haurien de tractar de la mateixa manera. La Comissió ha facilitat informació detallada sobre la definició de les activitats que recauen tant dins com fora de l'àmbit del registre, pel que fa als advocats i els bufets d'advocats. Aquest plantejament ja ha servit per a aclarir determinats punts i hauria de facilitar el registre per a les parts interessades englobades en aquesta categoria.

L'altre grup d'influència que mostra un balanç registral baix és el dels **grups de reflexió**. La majoria du a terme valuoses contribucions a les institucions europees mitjançant la producció de dades d'alt valor basades en la investigació científica i acadèmica i, per tant, no volen ser assimilades a organitzacions amb interessos específics o amb finalitats lucratives. No obstant això, les seves contribucions poden tenir com a objectiu influir en les opcions i les orientacions en què les institucions europees basaran la seva actuació. Una sèrie de grups de reflexió promouen l'afiliació de nous membres oferint als possibles interessats "oportunitats extraordinàries de participació en xarxes" i "la possibilitat de comunicar-se directament amb personalitats d'alt nivell". També ofereixen una "participació garantida en una àmplia gamma d'actes d'alt nivell" i debats que permetran als membres "expressar la seva opinió sobre una sèrie d'assumptes de gran actualitat". La Comissió recorda que el registre cobreix tots els interessos representats –tant específics com generals– i, per tant, confia que els grups de reflexió es registrin.

En general, la Comissió considera que, en el seu primer any pilot, el registre ha recorregut un llarg camí en termes tant quantitatius com qualitatius. Atès que el sistema encara es troba en la fase d'expansió, no és possible treure conclusions finals basant-se únicament en dades quantitatives. El món del lobbisme és en si mateix inestable i il·limitat.

b) Aquesta evolució significa que la inscripció en el registre s'està convertint en un procediment normal per a un nombre cada vegada més gran d'organitzacions

L'augment constant d'inscripcions en el registre confirma que un nombre creixent d'organitzacions comença a considerar el registre com un pas normal per als que pretenen interactuar amb les institucions europees dins del respecte ple dels principis de bona governança i transparència. En l'actualitat el debat ja no gira entorn de la pregunta de per què necessitem un sistema de registre, sinó que se centra en la qüestió de com es pot millorar el sistema.

Un fet significatiu és que els lobbistes registrats, que s'han compromès voluntàriament a mantenir una relació transparent amb les institucions europees, s'han adherit a un codi de conducta comuna establert per la Comissió o a altres codis de contingut similar. Això situa els intercanvis entre els representants d'interessos, els titulars de càrrecs públics i els funcionaris (que s'han de regir, al seu torn, per normes i codis ètics estrictes) en un context ètic més rigorós. El fet que algunes organitzacions hagin optat per anar encara més lluny, comprometent-se a respectar codis professionals específics que són més estrictes que el codi comú o subministrant més informació de la que se'ls exigeix, envia un senyal positiu respecte a l'evolució ètica en els assumptes públics europeus. Arran de la "Iniciativa europea en favor de la transparència", la qüestió de la regulació de la representació d'interessos ha donat peu a diversos debats i treballs en diversos països i organitzacions de la UE (França, Irlanda, Itàlia i el Regne Unit).

Web recomanat

Llista de codis de conducta professionals que, d'acord amb la informació subministrada pels sol·licitants de registre, contenen normes comparables al codi de conducta de la Comissió:

https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=en

c) El registre s'està convertint en una referència per als serveis de la Comissió

El personal de la Comissió ha estat informat sobre el registre i se li ha ofert formació sobre aquest. Una sèrie d'instruccions internes conviden tot el personal a utilitzar el registre i a promoure'l en els contactes amb els lobbistes. La Comissió continuarà amb aquestes activitats de sensibilització i informació. Els serveis de la Comissió usen el registre com a referència en els contactes amb els lobbistes. Tanmateix, quan es decideixi celebrar consultes en el marc de grups assessors o comitès consultius, les direccions generals tenen la possibilitat d'introduir criteris que incloguin un nivell mínim de transparència per al públic, com la inscripció en el registre. La Comissió considera que l'ampliació de la inscripció en el registre serà una conseqüència natural del fet que els seus

serveis la utilitzin a la pràctica. Això constituirà un avantatge per a qui vulgui intervenir en qualsevol procés de diàleg o participació que superi el nivell de les consultes públiques bàsiques.

d) El sistema d'autoregulació, reforçat per les orientacions ofertes per algunes organitzacions, continua essent un element fonamental del sistema

L'autoregulació hauria de continuar essent un component clau del sistema. En aquest ordre de coses, la Comissió assenyala que diverses de les xarxes horitzontals principals han recomanat als seus membres que es registrin. Algunes xarxes fins i tot han proporcionat ajuda directa als seus membres sobre la manera d'abordar el procés de registre. La Comissió és conscient dels esforços particulars en aquest context, incloent-hi els fets pels professionals de l'Associació Europea de Consultoria en Afers Institucionals (EPACA) i de la Societat de Professionals d'Afers Europeus (SEAP), com també pel Grup de Coordinació de la Societat Civil de la UE, en cooperació amb l'Aliança per la Transparència i la Regulació Ètica del Lobby (ALTER-EU). Aquests esforços van des de l'elaboració d'un simple document explicatiu a directrius més detallades sobre les dades que s'han d'incloure en la revelació d'informació financera i la manera de presentar la informació sol·licitada.

La Comissió insta totes les xarxes a prendre exemple d'aquestes bones pràctiques, ja que a la llarga això portarà a una aplicació coherent del sistema. Espera que els autors d'aquestes directrius les facin públiques, de manera que aquesta tasca també es pugui dur a terme de manera completament transparent. En alguns casos, com a part d'una campanya activa per a fomentar l'ampliació dels requisits del registre a fi d'incloure aquest tipus d'informació, les orientacions que s'ofereixen proposen anar més enllà i no limitar-se únicament a aportar el mínim d'informació requerida. Aquest és el cas del Grup de Coordinació de la Societat Civil de la UE, en cooperació amb l'Aliança per la Transparència i la Regulació Ètica del Lobby (ALTER-EU). Segons el parer de la Comissió, aquestes pràctiques s'inscriuen plenament en la dimensió facultativa i d'autoregulació del sistema.

Respecte de les **millores**, la Comissió distingeix entre les relacionades amb els principis bàsics i les d'índole tècnica i tecnològica. Respecte a aquestes últimes, les observacions tècniques sobre qüestions no relacionades amb els principis bàsics (com la facilitat d'utilització del lloc Internet, la presentació de la informació, la disponibilitat de formularis en PDF per als procediments interns, etc.) s'han tingut en compte per a les millores que la Comissió està introduint actualment en el sistema.

Algunes observacions presentades pels lobbistes es refereixen a qüestions més de fons i se centren en les possibles millores o correccions que s'haurien d'incorporar al sistema davant de l'experiència adquirida. Aquestes qüestions, com també les línies directores de la tasca que s'està duent a terme per a establir un registre únic interinstitucional, s'aborden a continuació.

a) Revelació d'informació financera: com es poden aclarir les expectatives de la Comissió?

Respecte a l'abast de les activitats sobre les quals s'ha de donar informació, les organitzacions que es registren en la categoria destinada a lobbies de les empreses i associacions o federacions professionals (categoria II) continuen destacant les dificultats que troben per a fer una estimació de bona fe dels "costos vinculats a les activitats directes d'aquests grups de pressió respecte a les institucions europees". Els agradaria disposar d'orientacions més específiques sobre quin tipus de costos s'han de tenir en compte en la definició d'activitats directes i consideren que la situació actual és font d'una incertesa considerable, ja que temen que la seva declaració es pugui posar en dubte en qualsevol moment.

De manera més general, els sol·licitants de registre en altres categories també demanen directrius més específiques sobre les activitats i els costos que s'han de tenir en compte. Basant-se en aquesta experiència i en les directrius establertes per algunes associacions, les indicacions que actualment figuren en els documents interpretatius de la Comissió (per exemple, les preguntes més freqüents o PMF publicades a Internet) han de ser més específiques i ajustar-se als criteris següents:

- Els sol·licitants de registre haurien de revelar informació sobre totes les despeses imputables a activitats que es facin amb l'objectiu d'influir en els processos d'elaboració de polítiques i de presa de decisions de les institucions europees, independentment del canal o mitjà de comunicació que s'utilitzi (directe o indirecte, subcontractació, mitjans de comunicació, contractes amb intermediaris professionals, grups de reflexió, plataformes, fòrums, campanyes, etc.). Els esdeveniments especials, els actes socials i les conferències recauen dins de l'àmbit del registre si s'envien invitacions a funcionaris o membres de les institucions europees.

- Les activitats que s'han de declarar en la revelació d'informació financera del registre són les destinades a totes les institucions i òrgans europeus, els seus membres i els seus serveis, com també a les agències europees i el seu personal. Entre d'altres també s'inclouen les activitats dirigides a les representacions permanents dels estats membres, inclosa la Presidència del Consell. Tanmateix, les activitats l'objectiu de les quals sigui influir en les autoritats dels estats membres a les capitals dels països o en qualsevol autoritat de nivell subnacional es consideren fora de l'àmbit del registre.

- Per tant, a fi de determinar si una activitat recau en l'àmbit de la declaració, s'han de respondre dues preguntes: quin és el propòsit de l'activitat i a qui va dirigida? Tenint en compte un aclariment anterior que figurava en la comunicació COM(2008)323 final, en què la Comissió excloïa de l'àmbit del registre totes les activitats "de resposta a peticions directes de la Comissió", es pot afegir una tercera pregunta: de qui ha estat la iniciativa per a emprendre l'activitat? Tenint en compte aquests aclariments, el terme *directes* s'ha d'eliminar de la definició de les despeses que hauran de declarar els sol·licitants de registre de la categoria II, ja que ha causat confusió.

Quant a l'aclariment sobre l'abast de l'exempció relativa a les activitats d'assistència i assessorament jurídic, alguns interessats de la categoria de consultories professionals i gabinets d'advocats que actuen com a lobbies davant les institucions de la UE (categoria I) han demanat una definició més precisa de l'exempció que s'aplica a algunes de les seves activitats. Això afecta, en particular, les activitats específiques dels advocats, que recauen fora de l'àmbit del registre. El text següent, que ja ha aparegut en un intercanvi de cartes amb una part interessada, aporta l'aclariment necessari i s'incorporarà als documents explicatius (per exemple, les preguntes més freqüents):

> "No han d'entrar en l'àmbit del registre els representants d'interessos (independentment de qui dugui a terme la tasca), les activitats d'assessorament ni els contactes amb les instàncies públiques destinats a aclarir a un client una situació de dret, la seva situació jurídica específica, l'oportunitat o l'admissibilitat d'una iniciativa de naturalesa judicial o administrativa en el marc de la legislació vigent, incloent-hi l'assessorament prestat a un client per a ajudar-lo a organitzar les seves activitats dins del respecte a la llei. El mateix és aplicable a l'activitat de representació duta a terme en el marc d'una conciliació o una mediació destinades a evitar la presentació d'un plet davant d'una instància jurisdiccional o administrativa. Aquest enfocament és vàlid per a tots els sectors d'activitat de la Comissió i no està limitat a determinats procediments particulars (competència)."
>
> Carta del vicepresident Kallas a la Délégation des Barreaux de France (DBF) de 6 d'abril de 2009

Respecte a la transparència i la doble comptabilitat, es van formular moltes preguntes sobre la "doble comptabilitat", és a dir, el fet que diferents sol·licitants de registre declarin diverses vegades els mateixos costos (per exemple, una empresa podria incloure en la seva declaració la quantitat facturada per una consultoria de relacions institucionals a qui ha donat instruccions; aquesta última ha de fer pública la llista dels seus clients, inclòs el pes relatiu dels clients en el seu volum de negoci; per tant, la mateixa quantitat de diners s'ha de declarar dues vegades). S'hauria d'introduir la modificació següent: a partir d'ara no s'exclou la doble comptabilitat. S'espera que els sol·licitants de registre garanteixin la transparència fent constar aquest tipus de situacions en la declaració, utilitzant els camps de text de la declaració per a facilitar explicacions específiques com les que figuren a continuació:

> "Els nostres costos estimats inclouen els nostres contractes amb l'empresa X, que actua com a grup de pressió, les nostres cotitzacions de membres abonades a l'associació professional Y" o "contribuïm en espècie (personal, serveis, etc.) a les activitats de representació d'interessos de la nostra federació Z."

Sembla que aquest enfocament és el més simple i la millor manera d'abordar la qüestió de la doble comptabilitat. Si l'objectiu del registre fos facilitar detalls sobre la quantitat total de diners gastats en totes les activitats per a influir en les institucions europees, la doble comptabilitat constituiria un problema, ja que donaria lloc a una sobreestimació d'aquesta quantitat. En realitat, l'objectiu de la política de la Comissió no és fer una anàlisi consolidada sinó augmentar la transparència en el cas de cada un dels sol·licitants de registre. Per tant, la inclusió dels mateixos costos declarats per entitats diferents no afecta el propòsit fonamental del registre, que és oferir informació sobre quant gasta cada organització en activitats de representació d'interessos.

Finalment, pel que fa a la revelació d'informació financera (ajust dels requisits aplicables a la categoria I), a les organitzacions que es registren en la primera categoria (consultories professionals i gabinets d'advocats que actuen com a lobbies davant de les institucions de la UE) se'ls demana que revelin informació sobre el volum de negoci que generen amb la seva activitat de representació d'interessos davant de les institucions europees, com també la llista completa dels seus clients. Si decideixen declarar el volum de negocis en trams, el segon interval més elevat disponible en el formulari actual és 950.000 € – 1.000.000 €, i la més elevada és > 1.000.000 €. Per tant, a la pràctica, el grau de transparència que s'espera dels sol·licitants de registre amb un volum de negoci més petit és més alt que el que s'espera dels sol·licitants de registre que generen un volum de negoci superior. Per a garantir condicions més equitatives per a tots els sol·licitants de registre, la llista de trams s'hauria d'estendre més enllà del límit actual d'un milió d'euros.

Als sol·licitants de registre també se'ls demana que declarin el pes relatiu dels seus clients en el volum de negoci, mitjançant l'assignació d'un tram a tots els clients. En l'actualitat, els trams s'expressen en bandes de 50.000 euros o en diferencials de deu punts percentuals.

Aquest sistema implica que els sol·licitants de registre que opten per utilitzar els trams expressats en percentatges no reben el mateix tractament, circumstància que van posar de manifest molts gabinets d'assessors especialitzats en relacions institucionals més petits i ONG. Als sol·licitants de registre amb un volum de negocis elevat i molts clients que trien l'opció del percentatge se'ls permet, de fet, ser considerablement menys transparents que els sol·licitants de registre amb un volum de negoci inferior i que representen només uns quants clients. D'aquesta manera, poden oferir als clients un nivell de confidencialitat sobre el volum dels seus contractes més alt que el de les empreses més petites. Alguns consideren que això constitueix una discriminació, ja que virtualment tots els clients dels sol·licitants de registre més grans se situen en el tram de 0%-10%, mentre que el pes dels clients dels sol·licitants de registre més petits sovint es reparteixen de manera més àmplia per tota la taula de

percentatges. Per a corregir aquest biaix la Comissió té previst suprimir l'opció del percentatge i introduir en lloc seu trams diferenciats en funció del volum de negoci declarat. La taula es configurarà de la manera següent:

Nivell de volum de negoci en €	Magnitud del tram en €
0 – 500.000	50.000
500.000 – 1 000.000	100.000
> 1.000.000	250.000

b) Facilitar el registre dels grups de reflexió

Els sol·licitants de registre poden escollir entre quatre categories (tres categories corresponen als operadors que es considera que s'haurien de registrar; una categoria suplementària engloba altres organitzacions que, encara que no s'esmenten en les comunicacions pertinents, si volen es poden inscriure). Els grups de reflexió s'haurien de registrar en la categoria III (ONG i grups de reflexió). Dins d'aquesta categoria hi ha una subcategoria expressament concebuda per als grups de reflexió, per la qual cosa, de fet, no hi hauria d'haver cap confusió amb les ONG. Per a reforçar aquesta distinció, la categoria d'ONG i grups de reflexió s'hauria de dividir en dues i s'hauria de crear una nova categoria específica per als grups de reflexió.

c) Estimació del nombre de col·laboradors actius en la representació d'interessos

La qüestió de quantes persones representen interessos davant les institucions de la UE continua essent objecte de gran atenció a l'exterior. Moltes parts interessades també argumenten que el nombre de persones que es pot mobilitzar és un aspecte important de la transparència que ofereix el registre. De fet, molts sol·licitants de registre han revelat els noms de les persones concretes de manera voluntària, i ja s'exigeix en el cas dels membres dels lobbies acreditats per a accedir al Parlament Europeu. Per tant, encara que es mantindrà l'èmfasi actual en les organitzacions, es demanarà als sol·licitants de registre que estimin el nombre de col·laboradors actius en la representació d'interessos, tal com està definit en el registre.

d) Mecanismes de control i execució

En els mesos transcorreguts s'han presentat deu queixes, quatre de les quals es van considerar prou greus per a justificar l'inici d'un procediment administratiu. En tres casos no es va demostrar que s'hagués infringit el codi de conducta. Un sol·licitant de registre va accedir a rectificar la seva declaració després d'una breu suspensió. Un altre va aportar una explicació convincent que va permetre a la Comissió tancar la investigació sense adoptar altres mesures.

Atès que algunes parts interessades han demanat que s'aclareixi el mecanisme, la Comissió té previst publicar una descripció més detallada d'aquest procediment administratiu en una nota explicativa.

Per acabar, juntament amb les conclusions i les millores, la **cooperació interinstitucional** és l'últim criteri d'avaluació esmentat per la Comissió. El Parlament Europeu i la Comissió Europea procuren treballar de comú acord amb vista a establir un registre comú. L'abril de 2009 un grup de treball conjunt va acordar una primera sèrie de mesures per a assolir aquest objectiu i un conjunt de directrius, juntament amb un projecte revisat de codi de conducta. En espera d'aquesta "finestreta única", totes dues institucions han creat un lloc web conjunt d'accés als seus registres que ofereix als ciutadans una visió més general sobre qui vol influir en el procés de presa de decisions de les institucions europees, i permet l'accés als sistemes actuals mitjançant una única pàgina.

Web recomanat

Web creat pel Parlament Europeu i la Comissió Europea per a facilitar l'accés als seus registres, i permetre l'accés als sistemes actuals mitjançant una única pàgina:

http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_es.html