Grups d'influència i construcció europea

Jordi Xifra Triadú

PID_00239983

Temps de lectura i comprensió: **4 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. El context: el procés de presa de decisions a la Unió Europea 9
1.1. El procés de presa de decisions i la seva evolució en els tractats 10
1.2. Actors del procés decisori europeu 12
1.3. Procediments 18
1.3.1. El procediment de codecisió 18
1.3.2. El procediment de dictamen de conformitat 20
1.3.3. El procediment de consulta 21
1.3.4. El procediment de cooperació 21

2. Els grups d'influència en la construcció europea 23
2.1. Els grups d'influència en els treballs fundacionals: la perspectiva neofuncionalista 23
2.2. El lobbisme com a punt d'inflexió 24
2.3. Perfil de la representació d'interessos 26

3. L'accés a les institucions 29
3.1. L'accés com a relació d'intercanvi 29
3.1.1. El portal europeu de transparència 30
3.1.2. L'accés a la Comissió Europea 31
3.1.3. L'accés al Parlament Europeu 36
3.1.4. L'accés al Consell 39
3.2. La representació institucionalitzada dels interessos: el Consell Econòmic i Social i el Comitè de les Regions 40
3.2.1. La representació dels interessos econòmics i socials i dels interessos d'entitats infranacionals 41
3.2.2. Caràcter consultiu i eficàcia de la influència 42
3.3. La regla d'or: intervenir a temps 43

Resum 46

Activitats 47

Bibliografia 48

Introducció

Allà on hi ha poder, hi ha lobbisme. Com més poder, més lobbistes. Per tant, el desenvolupament d'un sistema europeu d'intermediació d'interessos ha corregut paral·lel a l'augment de les competències de la Unió Europea. Si bé és cert que els grups d'interès són inherents a la construcció europea, el seu estil i intensitat han anat evolucionant al llarg del temps arran de les successives ampliacions i, en especial, després de les reformes institucionals derivades de l'Acta Única Europea i dels tractats de Maastricht i Niça. Com recorda Morata (1999), fins i tot alguns autors es refereixen al lobbisme comunitari en contraposició als respectius estils d'influència dels estats membres.

En efecte, en l'actualitat, a escala comunitària, no només hi ha un ampli espectre d'organitzacions transnacionals representants d'interessos europeus, sinó que nombrosos observadors constaten la reorientació dels grups d'influència nacionals davant de la Unió Europea.

El sistema legislatiu europeu s'estructura a través de múltiples nivells, cosa que obliga els grups d'influència nacionals, si volen representar i defensar eficaçment els interessos dels seus membres en el procés d'elaboració de la política europea, a organitzar-se de manera que puguin accedir a les institucions comunitàries i a les seves autoritats públiques nacionals. Però l'adaptació al procés comunitari hauria de revelar-se més difícil, ja que la lògica de la influència europea difereix de la lògica de la influència nacional; és a dir, quan l'estructura institucional i els processos dominants en el si de l'arena política afectada són diferents.

La Unió Europea ha desenvolupat progressivament un sistema de govern basat en xarxes la característica principal de les quals és una estructura cooperativa dels mecanismes de presa de decisions que inclou actors europeus i nacionals dels sectors públic i privat, immersos en multitud de negociacions multilaterals, en comitès i en xarxes de resolució de problemes, creades d'origen i coordinades per la Comissió Europea (Quittkat, 2002).

Aquesta situació ha suposat que el fenomen de la imbricació dels grups d'influència en el procés de construcció europea hagi constituït un objecte d'estudi privilegiat per als acadèmics. Així, aquestes investigacions van conèixer dues etapes successives. Desenvolupat a partir de la dècada de 1950 pels neofuncionalistes, l'estudi dels grups d'influència en el context europeu abandona el caràcter holista dels seus inicis amb l'emergència d'aproximacions denominades *d'abast mitjà* durant la dècada de 1980, les quals només reprenen en part les hipòtesis dels primers treballs.

Aquests antecedents expliquen l'estructuració d'aquest mòdul en els dos primers apartats. En primer lloc, i sense ànim de ser exhaustius –ja que correspon a l'àmbit d'altres branques del saber–, és necessari oferir-vos una visió molt general no solament de les principals institucions comunitàries, sinó també dels processos de presa de decisions que expliquen el complex entramat que constitueix el sistema polític de la Unió Europea. Una vegada contextualitzat el fenomen, el segon apartat s'ocupa d'oferir una visió de l'europeïtzació dels grups d'influència en el sentit exposat anteriorment: com han estat analitzats pels corrents del pensament sociologicopolític i, en especial, el neofuncionalisme, a partir de la construcció europea.

Els motius per a practicar el lobbisme a Brussel·les són innombrables. La principal raó rau en el fet que estan en joc guanys o pèrdues evidents en termes de regulacions, finançament o influència política (Morata, 1999). A això s'ha d'afegir la complexitat del sistema decisori, més fragmentat organitzativament, menys integrat jeràrquicament i més competitiu que els sistemes nacionals, cosa que afavoreix una accessibilitat molt més gran. L'anàlisi d'aquesta accessibilitat tanca aquest mòdul necessari per a comprendre per què aquells de vosaltres que us dediqueu a la pràctica del lobbisme teniu el 90% de possibilitats de fixar el vostre lloc de treball, ocasionalment o permanentment, en alguna de les ciutats que acullen les principals institucions de la Unió Europea i, principalment, Brussel·les (seu de la Comissió) i Estrasburg (seu del Parlament Europeu).

Objectius

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

1. Conèixer els diferents enfocaments doctrinals sobre la participació dels grups d'influència en la construcció europea.

2. Ser capaç de comprendre el paper dels grups d'influència en el procés d'integració europea.

3. Conèixer els trets essencials del procés de presa de decisions de les principals institucions de la Unió Europea.

4. Distingir les peculiaritats de la intervenció dels grups d'influència davant de les institucions comunitàries en funció de les seves característiques.

5. Entendre la importància de les consultes i la comitologia a l'hora d'influir davant dels poders públics de la Unió Europea.

1. El context: el procés de presa de decisions a la Unió Europea

La Unió Europea (UE) s'ha convertit en el principal escenari de la pràctica del lobbisme nacional, és a dir, el practicat pels grups d'influència i altres organitzacions espanyoles –molt més que els centres de poder nacionals–, fins al punt que ha esdevingut un dels principals escenaris de les relacions públiques internacionals. Això es deu a diverses raons:

1) Com veurem en aquest mòdul, l'actuació dels grups d'influència, i molt especialment les seves pràctiques lobbístiques, està estretament lligada a la construcció europea; no només perquè la singular estructura de la presa de decisions comunitària n'afavoreix l'exercici, sinó perquè el lobbisme ha contribuït a la riquesa dels debats europeus.

2) El grau de renúncia de sobirania dels estats membres no és elevat. En no haver-se construït un model federal europeu, els interessos nacionals són molt presents en aquests mateixos debats.

3) Les decisions comunitàries són més tècniques que polítiques, la qual cosa requereix un grau d'informació per als qui les prenen que moltes vegades escapa a la seva formació.

4) Tots aquests motius es veuen multiplicats per la continuació de la construcció europea i la seva ampliació a nous membres, malgrat el resultat del referèndum britànic del 23 de juny de 2016, que es mostra a favor de sortir de la UE.

5) L'ampliació dels poders de la Comissió a partir del Tractat de la Unió Europea, més conegut com a Tractat de Maastricht, en vigor des de 1993.

6) El creixent paper legislatiu que ha adquirit i continuarà adquirint el Parlament Europeu, especialment després del Tractat de Lisboa, que a partir de 2009 va ampliar les àrees subjectes a procés de codecisió. Això ha propiciat la radicació i creixent desenvolupament del nombre de lobbistes a les seus parlamentàries d'Estrasburg i Brussel·les.

Parlar de procés legislatiu europeu es fa difícil. L'estructura orgànica de les institucions comunitàries, encara que es correspon en la forma amb un sistema polític occidental, nia un procés legislatiu atípic que, donada la seva falta de notorietat i comunicació a l'opinió pública, condueix a no poques confusions.

La importància de les institucions comunitàries en el mapa normatiu dels estats membres és enorme. Més del 75% de les normes que obliguen els espanyols es produeixen a Brussel·les. La UE és una organització en la qual els es-

tats han cedit part de la seva sobirania i compta amb un sistema institucional propi en el qual es prenen decisions en totes aquelles competències que li confereixen els tractats.

El procés de presa de decisions a la UE és, en la major part dels casos, fruit de la interacció i la coordinació entre les principals institucions comunitàries. La Comissió Europea, el Parlament Europeu i el Consell de la UE, el denominat *triangle institucional*, són els principals actors d'aquest procés. A més, altres òrgans com el Comitè Econòmic i Social, el Comitè de les Regions, el Tribunal de Comptes o el Comitè Econòmic i Financer intervenen en aquest procés.

Hi ha diferents **modalitats de procediment** de presa de decisions en l'àmbit legislatiu consagrades en els tractats. Depenent de la matèria que s'hagi de regular s'haurà d'iniciar un camí legislatiu o un altre. Els tipus de procediment són: codecisió, dictamen de conformitat, consulta i cooperació. Aquestes modalitats s'han anat incorporant o reformant en els diferents tractats, ajustant o simplificant els processos o ampliant les matèries per tractar.

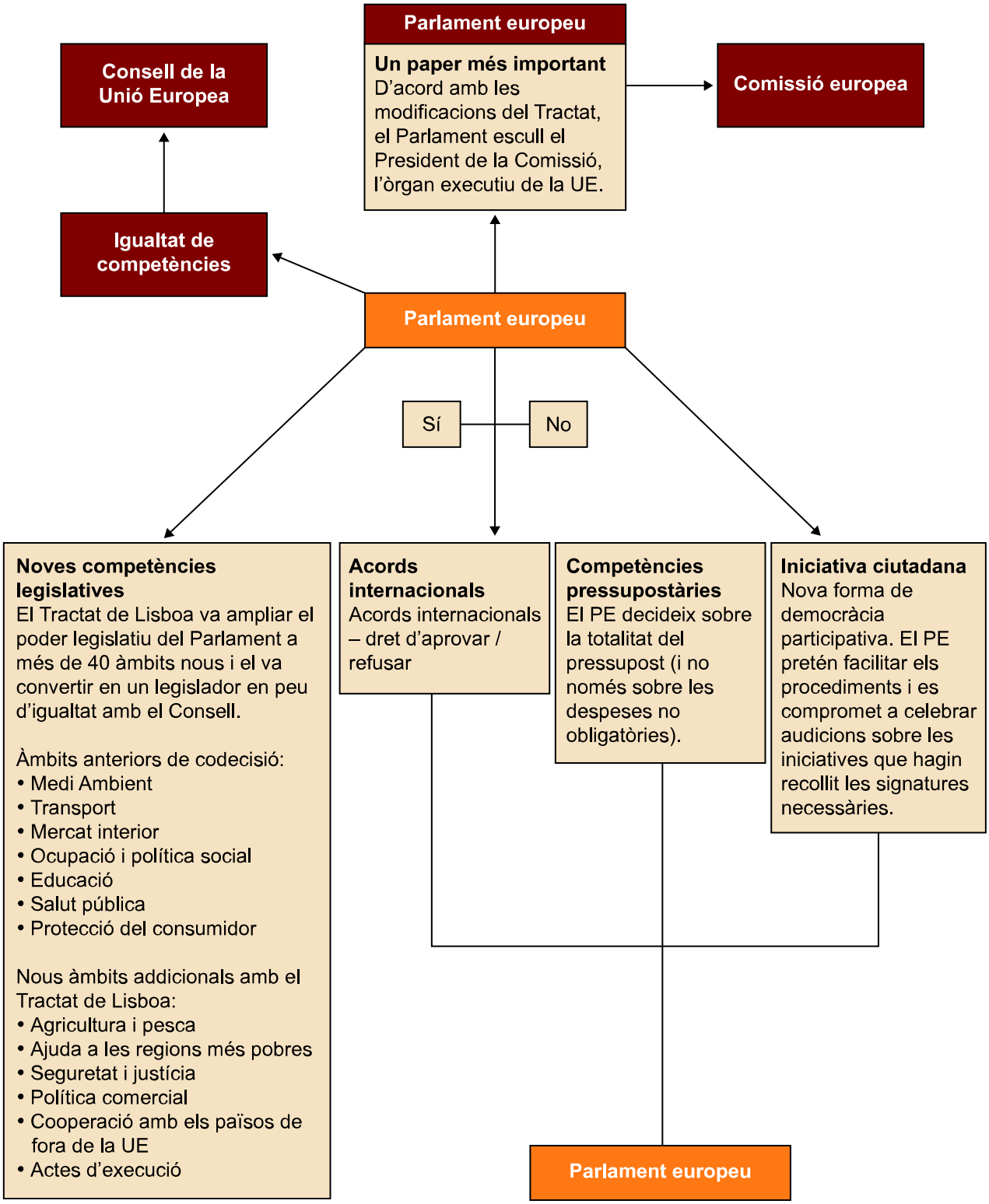
1.1. El procés de presa de decisions i la seva evolució en els tractats

El Tractat de Roma de 1957 va dotar la Comissió d'un poder d'iniciativa i de negociació (sobretot en l'àmbit legislatiu i de les relacions econòmiques exteriors), va donar al Consell el poder de decisió i va atorgar un paper merament consultiu al Parlament Europeu. Es tractava, per tant, d'un sistema que donava totes les prerrogatives als estats membres a través del Consell.

Amb el desenvolupament i l'aprofundiment de l'ordenament jurídic comunitari, aquest repartiment de competències, que afavoria massa els interessos dels estats membres –a causa del gairebé nul poder de decisió del Parlament Europeu– va donar lloc a un sistema més democràtic i equilibrat a través del reforç constant de la posició del Parlament. El 1979 es van celebrar les primeres eleccions al Parlament Europeu per sufragi universal directe. L'Acta Única Europea (1986) i, sobretot, el Tractat d'Amsterdam (1997) van suposar dues fites importants més en aquest enfortiment del paper del Parlament Europeu: l'**Acta Única** li va atorgar el poder d'autoritzar o no la ratificació dels tractats d'adhesió i d'associació de tercers països, que es va fer extensiu a altres tractats internacionals, en virtut del Tractat de Maastricht (1992).

El **Tractat d'Amsterdam** (1997) va representar un progrés considerable en la via de la democratització de la UE en simplificar el procediment de **codecisió**, que permet la intervenció més gran del Parlament, i estendre'l a nous àmbits. D'aquesta manera, la codecisió ha passat a ser el procediment normatiu habitual de la UE.

El **Tractat de Lisboa** (2007), en vigor des del 2009, va augmentar la capacitat de la UE i del Parlament per actuar i pronunciar-se; va ampliar les plenes competències legislatives del Parlament a més de quaranta àmbits nous, com l'agricultura, la seguretat energètica, la immigració, la justícia i els fons de la UE; i el posa en peu d'igualtat amb el Consell, que representa els governs dels Estats membres. El Parlament també obté competències per a aprovar la totalitat del pressupost de la UE juntament amb el Consell, i per a anul·lar els acords internacionals de la Unió.



Font: Parlament Europeu

1.2. Actors del procés decisori europeu

En la seva estructura, l'Administració europea s'inspira en el sistema administratiu francès, ja que en l'època de la seva constitució França era, d'entre els sis països fundadors, la potència administrativa més completa.

La influència francesa s'ha traduït en l'estructura de l'aparell burocràtic de la UE. Així, els comissaris estan assistits per un gabinet; les direccions generals assumeixen una funció similar a la del sistema administratiu francès (i també espanyol, ja que la nostra administració també es basa en el model gal) i hi ha un Secretariat General. Igual que el Consell de Ministres Nacional, el Col·legi de Comissaris –on s'aproven els projectes normatius– es reuneix, com a mínim, setmanalment.

Aquestes coincidències formals no han d'amagar, tanmateix, diferències de dinàmica, ja que el sistema administratiu europeu és eminentment híbrid. Així, sigui quina sigui la decisió que es pretengui prendre, la seva preparació fa que l'expedient normatiu s'hagi de presentar davant de diverses institucions, la qual cosa provoca que el procés sigui llarg i pesat.

El primer que cal destacar és que els poders i funcions comunitaris es reparteixen entre diferents institucions, principalment entre les següents:

- El **Consell Europeu**, que és la reunió de caps d'estat o de govern dels països membres de la Unió, encarregat d'orientacions de política general.

- El **Consell (o Consell de la Unió Europea)**, que és la reunió dels ministres dels països membres; és el principal òrgan de decisió. Es tracta d'un ens abstracte, ja que té tantes formes com ministres hi ha en els governs: Indústria, Sanitat, Agricultura, Educació, etc. La seva presidència és semestral i rotatòria.

- La **Comissió Europea**, que té, entre d'altres, la funció d'iniciativa dels projectes legislatius, executa les decisions i vigila el respecte al dret comunitari.

- El **Parlament Europeu**, que investeix i controla la Comissió, participa en l'elaboració del pressupost, opina sobre la legislació europea i pot reorientar-la en determinats casos.

- El **Tribunal de Justícia**, que dirimeix els litigis, es pronuncia sobre la interpretació i la correcta aplicació de la normativa europea.

- El **Comitè Econòmic i Social (CES)**, que recull l'opinió dels representants dels cercles socioeconòmics.

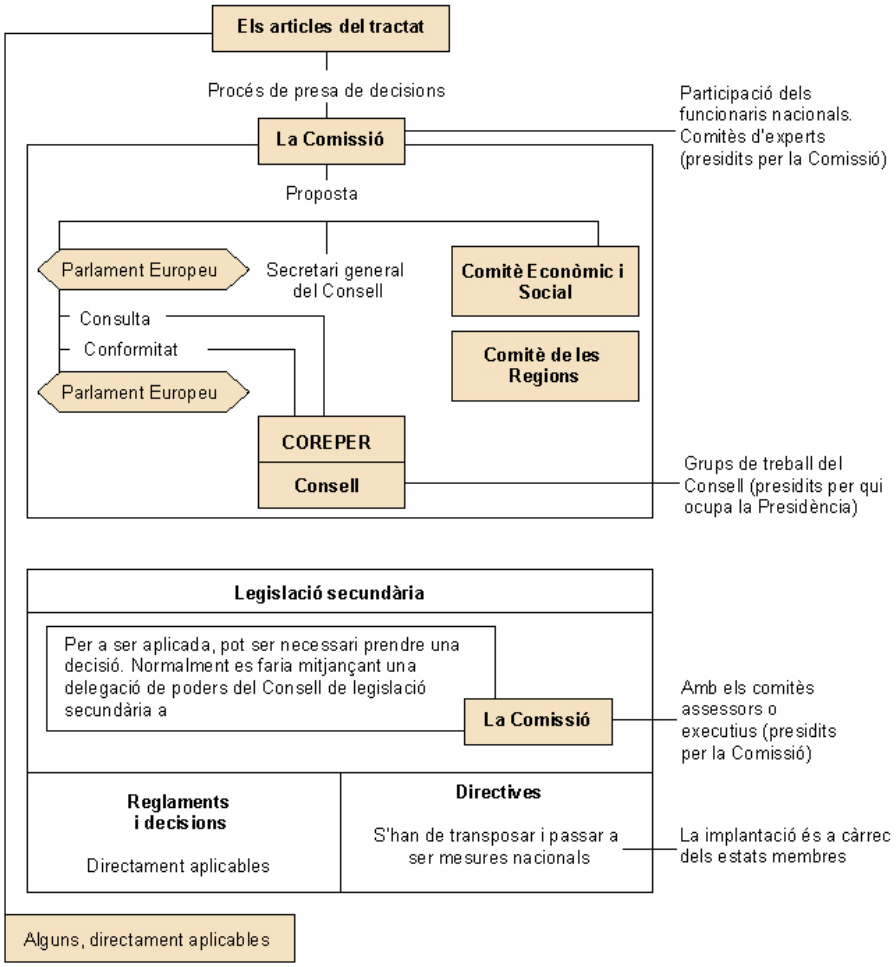
- El **Comitè de les Regions (CR)**, que recull l'opinió dels representants de les col·lectivitats territorials.

- El **Tribunal de Comptes**, que és el guardià de l'ortodòxia financera.

L'essencial del joc institucional es desenvolupa entre els tres actors principals, Consell, Comissió i Parlament, amb el Tribunal de Justícia com a àrbitre.

Lectura recomanada

F. Díez Moreno (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea. Revisada, puesta al día y adaptada al Tratado de Lisboa* (5a. ed.). Madrid: Civitas.



La presa de decisions polítiques a la UE

La **Comissió Europea** inicia el procediment elaborant una proposta relativa a la mesura comunitària que es vol adoptar. L'esmentada elaboració és a càrrec del servei de la Comissió responsable de l'àmbit corresponent, per a la qual cosa aquest servei consulta en nombroses ocasions experts nacionals. La Comissió no està obligada a acatar les opinions d'aquests experts, encara que aquestes opinions són importants, sobretot per a valorar l'èxit que pugui tenir la proposta davant del Consell i el Parlament. El projecte preparat per la Comissió és debatut pels membres d'aquesta comissió i s'adopta finalment per majoria simple. A continuació es presenta al Consell com a "proposta de la Comissió", juntament amb una àmplia exposició de motius.

Quan el **Parlament Europeu** és consultat sobre la proposta, elaborada i enviada per la Comissió, aquesta es trasllada, en primer lloc, a la comissió parlamentària competent, que elabora un informe acompanyat d'un projecte de resolució legislativa. A continuació, el Parlament aprova la resolució legislati-

va, en general en sessió plenària. A més, el Parlament pot aprovar resolucions a iniciativa pròpia i demanar a la Comissió, per majoria dels seus membres, que presenti una determinada proposta que consideri oportuna.

Com hem dit, el **Consell** està compost pels ministres competents en la matèria de què versa la proposta de la Comissió. La seva composició és, doncs, variable. Les decisions es preparen en el si dels grups de treball i del **Comitè de Representants Permanents** (COREPER), compost per representants permanents dels estats membres davant de la UE (COREPER II) o els seus adjunts (COREPER I). La modalitat més utilitzada per a aprovar una proposta en el si del Consell és la majoria qualificada. Els estats tenen un nombre de vots assignat segons la seva població però prevalen els més petits. A canvi d'això, els estats grans van obtenir que qualsevol estat membre pugui exigir el requisit de no només una majoria qualificada de vots assignats, sinó també del percentatge de població de la Unió Europea que representen. La majoria qualificada s'utilitza en qüestions relacionades amb el mercat únic, competència, agricultura o transports.

La majoria qualificada

La majoria qualificada és el sistema de votació més utilitzat en el Consell.

S'aplica per a adoptar les decisions del Consell en el marc del procediment legislatiu ordinari, també denominat *procediment de codecisió*. Aproximadament el 80% de tota la legislació de la UE s'adopta segons aquest procediment.

Des del novembre de 2014 s'aplica al Consell un nou càlcul per a la votació per majoria qualificada: quan el Consell vota una proposta de la Comissió o de l'alt representant de la Unió per a Assumptes Exteriors i Política de Seguretat, s'han de complir dues condicions per assolir la majoria qualificada:

- El 55% dels Estats membres ha de votar a favor –el que en la pràctica significa 16 dels 28 Estats membres actuals.
- Els Estats membres favorables a la proposta han de representar com a mínim el 65% de la població total de la UE.

Aquest nou procediment també es coneix com a *regla de la "doble majoria"*.

Font: Consell de la Unió Europea

Un altre tipus de decisions es pren per unanimitat, com les de tipus fiscal, o certs aspectes de la seguretat social. També s'utilitza per a fer qualsevol canvi en la proposta de la Comissió. Aquesta modalitat comporta el perill que, a través del vet que pot presentar un sol país, el tema tractat s'alenteixi excessivament. Finalment, la majoria simple és una altra de les modalitats existents, però s'utilitza en comptades ocasions, com ocorre, per exemple, amb les qüestions de procediment.

Dèiem que el procés de presa de decisions de la UE és pesat i llarg. És pesat perquè involucra nombrosos protagonistes: institucions, estats i actors públics i privats (grups d'interès, empreses, etc.). En realitat, la multiplicitat dels intervinents no és una especificitat comunitària. Els funcionaris territorials o nacionals, que coneixen la burocràcia des de l'interior, també constaten que la decisió pública no es pren en un únic lloc.

I el procés és llarg perquè està associat a nombrosos nivells jeràrquics i suposa diversos estadis. Implica diferents entitats administratives, diferents serveis tècnics i, sovint, diferents òrgans consultius, cada un amb una visió pròpia. A Europa, el col·legial és norma, per la qual cosa la conseqüència és una competència entre les mateixes institucions: les institucions són mons rivals on el poder es negocia diàriament.

En el Consell, cada ministre defensa una postura nacional, sense amagar que respon als interessos del seu país. En la Comissió, les divergències no provenen tant de les nacionalitats com se sol pensar, sinó dels jocs de poder. La naturalesa col·legial dels comissaris els condueix, juntament amb els seus gabinets, a forjar-se un judici sobre tots els assumptes i no únicament sobre les matèries de les seves respectives competències. En els serveis tècnics, la competència s'estableix entre estructures amb vocació d'intervenir conjuntament en la preparació d'una decisió, tot i tenir missions, doctrines i, en ocasions, voluntats divergents.

Aquest context institucional competitiu, que afavoreix l'actuació dels grups d'influència per la pluralitat de públics objectiu als quals poden dirigir-se, és també a l'arrel mateixa del desenvolupament del lobbisme parlamentari europeu, que els assimila al sistema parlamentari nord-americà. En efecte, les divergències en el si del Parlament Europeu no són només de naturalesa ideològica, sinó també nacional. Això porta al fet que assumptes que afectin els interessos d'un sector professional d'un determinat país (per exemple, els productors d'avellanes espanyols) siguin defensats o rebutjats (en funció del seu impacte, positiu o negatiu, respectivament) per tots els eurodiputats d'aquest país, independentment del grup parlamentari a què estiguin ideològicament adscrits (socialistes, populars, verds, etc.).

La complexitat dels procediments i la multiplicitat d'intervinents impliquen demores: elaborar un text d'importància mitjana exigeix un temps que pot semblar increïble per a una persona no iniciada. Per a elaborar un primer esborrany d'una directiva, la Comissió necessita com a mínim un any, que es dedica a fer estudis previs, a consultar experts, etc. Entre la presentació d'un projecte al Consell i la seva adopció definitiva poden transcórrer almenys dos anys, encara que en ocasions en transcorren més. Si a això afegim que, una vegada publicada la directiva en el *Diari Oficial de la Unió Europea*, correspon als estats membres traslladar-la al seu ordenament jurídic nacional, l'eficàcia directa per als ciutadans pot allargar-se un parell d'anys més.

Norma	Naturalesa	Abast	Execució
Reglament	És obligatori en tots els seus elements. Estableix els objectius que s'han d'aconseguir i les modalitats per a aconseguir-los. No poden aplicar-se incompletament o selectivament.	General, és a dir, impersonal. Afecta conjunts i no individus o empreses identificables.	Directament aplicable a tot estat membre. La seva transposició al dret nacional és automàtica.

Tipologia de la normativa comunitària

Norma	Naturalesa	Abast	Execució
Directiva	No és obligatòria en tots els seus elements. Obliga tot estat membre quant al resultat que s'hagi d'aconseguir, i deixa, tanmateix, a les autoritats nacionals l'elecció de la forma i dels mitjans.	General a la pràctica, encara que no de dret.	Varia segons l'estat membre, ja que la directiva es basa en una obligació de resultat.
Decisió	La decisió (del Consell o de la Comissió) és un acte obligatori per a tots els seus destinataris.	Específic. Es dirigeix a un individu, a una empresa o a un estat definit.	És un instrument d'execució administrativa del dret comunitari.
Recomanació i dictamen	Coexisteixen recomanacions de la Comissió i del Consell.	No són vinculants. No són, doncs, fonts del dret, sinó instruments útils d'orientació dels comportaments i les legislacions nacionals. Es dirigeixen als estats i als actors econòmics.	

Tipologia de la normativa comunitària

Entrar en la lògica comunitària imposa als grups d'influència una sèrie de pautes d'actuació. En efecte, el debat europeu 1) és una confrontació d'interessos i un món de confrontacions; 2) està dominat pel rol essencial del temps; 3) es basa en orientacions a llarg termini; 4) és una tecnocràcia predominantment jurídica; 5) comporta un intercanvi d'informació; 6) representa un intercanvi multicultural, i 7) estableix un joc amb nombrosos participants en estructures complexes. Per tant, els avantatges que té per a la intervenció dels grups d'influència són, respectivament, els següents:

1) ser presents: els representants diplomàtics no són suficients per si sols;

2) vigilar i ser estratègics: les accions eficaces són les que s'exerceixen durant el procés decisori;

3) conèixer les orientacions a llarg termini: n'hi ha prou de llegir i escoltar;

4) estar atents als procediments, a la jurisprudència i a la legitimitat fonamentada sobre la base jurídica;

5) aportar informació: els tecnòcrates necessiten fets i xifres.

6) estar obert a les cultures: entrar en la lògica dels altres i, per a això, escoltar-los,

7) i emprendre accions múltiples (per exemple, en la Comissió, no acontentar-se a veure una sola direcció general) i buscar aliances i coalicions.

1.3. Procediments

Com hem assenyalat, l'elecció del procés de decisió depèn de la matèria de què es tracti i, per tant, del fonament jurídic sobre el qual es basa la iniciativa. En ser la Comissió la responsable de la iniciativa legislativa, és ella qui ha d'establir aquest fonament jurídic, basat en una sèrie de criteris objectius que són objecte de control jurisdiccional.

L'elecció del fonament jurídic és essencial, ja que de vegades aquest remetrà a un procés de codecisió i d'altres, a un procés de consulta. No oblidem que dins de cada un d'aquests procediments el pes de les institucions és diferent, de manera que el Parlament Europeu pot ser en ocasions un mer òrgan de consulta (consulta) i, en d'altres, un vertader colegislador (codecisió).

1.3.1. El procediment de codecisió

El procediment de codecisió va ser introduït pel Tractat de Maastricht (1992). El Tractat d'Amsterdam el va simplificar i en va estendre el camp d'aplicació. Les fases del procediment de codecisió són les següents:

a) Proposta de la Comissió.

b) Primera lectura del Parlament. El Parlament delibera sobre la proposta de la Comissió i remet el seu dictamen al Consell. En aquesta fase, hi ha alguns assumptes en els quals la consulta al CES i al CR és obligatòria.

c) Primera lectura del Consell. Si el Parlament no fa cap esmena a la proposta de la Comissió, o si el Consell adopta totes les esmenes proposades pel Parlament, el Consell pot adoptar l'acte jurídic en aquesta fase del procediment. Altrament, el Consell adopta una "posició comuna", basant-se en la proposta de la Comissió, en els dictàmens del Parlament, en els dels comitès i en les seves pròpies conviccions.

d) Segona lectura del Parlament Europeu. A partir de la comunicació de la posició comuna del Consell, el Parlament Europeu disposa d'un termini de tres mesos per a pronunciar-se.

- Si el Parlament Europeu *aprova la posició comuna* del Consell *o no es pronuncia* en un termini de *tres mesos*, es considera que l'acte jurídic ha estat adoptat d'acord amb la posició comuna.

- Si el Parlament Europeu *rebutja la posició comuna* per majoria absoluta dels seus membres, el procediment conclou immediatament amb la *no-adopció* de l'acte.

- Si el Parlament Europeu adopta, per majoria dels seus membres, *esmenes a la posició comuna* (respecte a les quals la Comissió emetrà un dictamen), el Consell és consultat de nou.

e) Segona lectura del Consell. El Consell decideix per majoria qualificada sobre les esmenes del Parlament, però ha d'aprovar per unanimitat les que hagin rebut el dictamen negatiu de la Comissió.

- L'acte s'adopta si el Consell, pel cap alt tres mesos després de la seva recepció, aprova la totalitat de les esmenes del Parlament.

- Si el Consell rebutja algunes esmenes o no assoleix la majoria necessària per a la seva aprovació (es requereix unanimitat si la Comissió ha emès un dictamen negatiu respecte a les esmenes del Parlament Europeu), es convoca el Comitè de Conciliació en un termini de sis setmanes.

f) Conciliació. El Comitè de Conciliació, compost paritàriament per quinze membres del Consell i quinze representants del Parlament Europeu, amb l'assistència de la Comissió, que intentarà que ambdues institucions arribin a un acord, examina la posició comuna basant-se en les esmenes del Parlament Europeu. Disposa de sis setmanes per a elaborar un projecte comú.

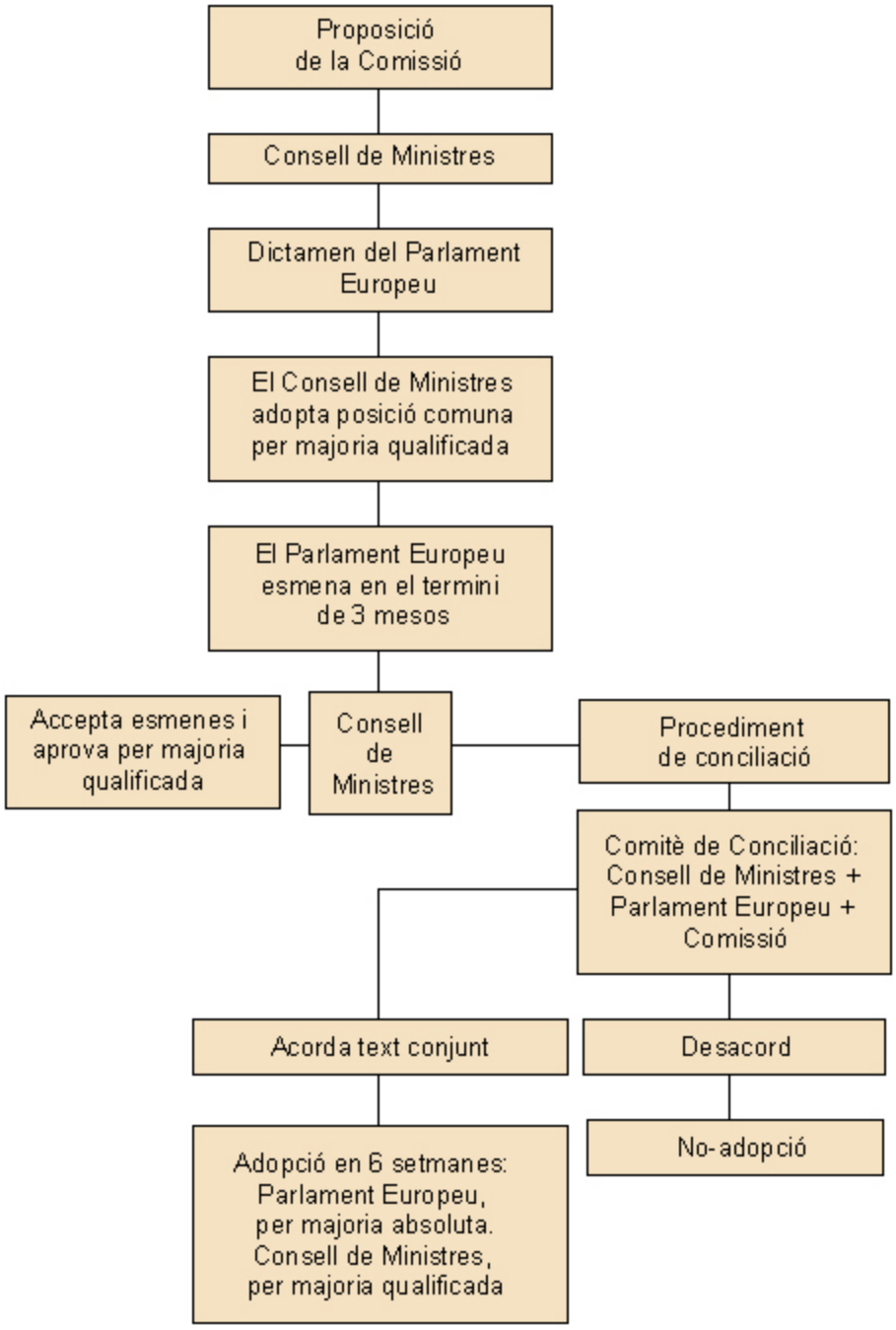
- Si el comitè *no aprova* un projecte comú en el termini previst, el procediment conclou amb la no-adopció de l'acte.

- Si el comitè *aprova* un projecte comú, aquest projecte és sotmès al Consell i al Parlament per a la seva aprovació.

g) Final del procediment. El Consell i el Parlament Europeu disposen de sis setmanes per a l'aprovació. El Consell decideix per majoria qualificada i el Parlament per majoria absoluta dels vots expressats.

- L'acte és adoptat si el Consell i el Parlament Europeu aproven el projecte.

- El procediment conclou amb la no-adopció de l'acte quan, expirat aquest termini, no s'hagi produït l'aprovació d'una de les dues institucions.



El procediment de codecisió

1.3.2. El procediment de dictamen de conformitat

El procediment de dictamen de conformitat va ser instituït en l'Acta Única Europea (1986). En virtut d'aquest procediment, el Parlament Europeu examina un projecte emès pel Consell i decideix sobre la seva aprovació per majoria absoluta dels vots expressats. Per tant, el Parlament Europeu no gaudeix d'un marge d'acció directe en matèria de contingut: no pot proposar esmenes o imposar la seva opinió en el procediment d'aprovació, sinó que es limita a aprovar o rebutjar l'acte jurídic presentat.

Entre d'altres, aquest procediment es preveu per a l'adhesió d'estats a la UE, la subscripció d'acords d'associació i altres acords bàsics amb tercers països, o el nomenament del president de la Comissió Europea. El Tractat d'Amsterdam va estendre la seva aplicació al cas de les sancions aplicables a violacions greus i persistents dels drets fonamentals per part d'un estat membre.

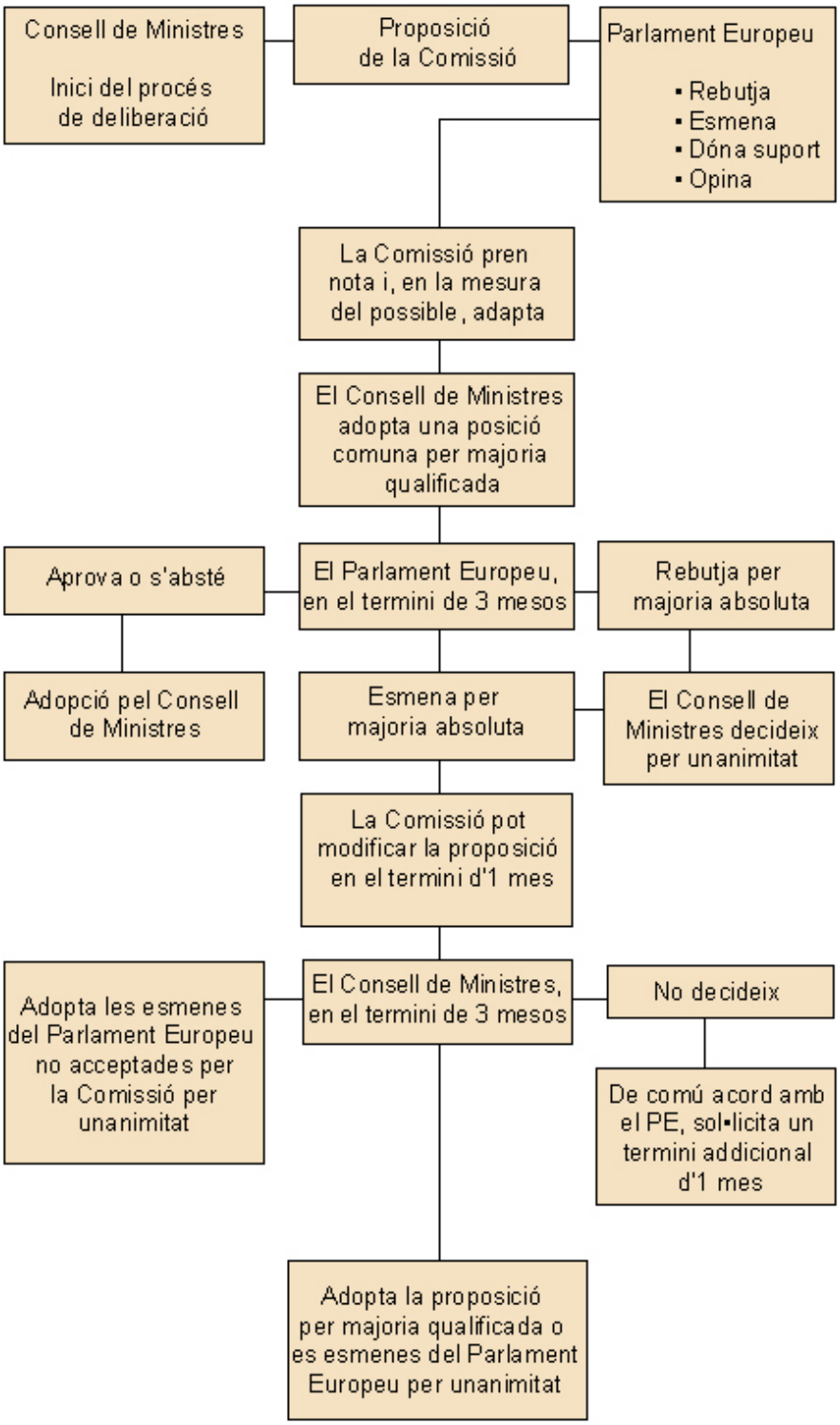
1.3.3. El procediment de consulta

El procediment de consulta és la forma més antiga de procediment normatiu comunitari. Des de la introducció dels processos de cooperació i codecisió, el seu ús s'ha reduït gradualment. Tanmateix, es continua aplicant als assumptes "sensibles", per als quals encara és necessària la unanimitat en el Consell (qüestions fiscals, política industrial, ordenació del territori o gestió dels recursos hidràulics, entre d'altres), així com a dues matèries en les quals regeix la majoria qualificada (política agrícola i política de la competència).

D'acord amb aquest procediment, el Consell ha de conèixer el dictamen del Parlament Europeu i, en alguns casos, del CES i del CR. Aquesta consulta és obligatòria, i la seva absència converteix l'acte en il·legal i anul·lable pel Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea.

1.3.4. El procediment de cooperació

El procediment de cooperació va ser el més utilitzat per a la consecució del mercat únic. Tanmateix, el Tractat d'Amsterdam va reduir-ne l'àmbit d'aplicació en benefici del procediment de codecisió. En l'actualitat, la cooperació es limita exclusivament a l'àmbit de la Unió Econòmica i Monetària. El seu desenvolupament és similar al del procediment de codecisió, amb una segona lectura prevista tant en el Consell com en el Parlament Europeu, però sense la presència ni la participació del Comitè de Conciliació.



El procediment de cooperació

2. Els grups d'influència en la construcció europea

Els grups d'influència formen part de la integració europea des dels inicis, a la dècada de 1950. No obstant això, malgrat aquesta presència real, la seva anàlisi no va preocupar gaire els investigadors. Va ser necessari esperar que la integració europea ressorgís a l'agenda pública amb l'Acta Única.

2.1. Els grups d'influència en els treballs fundacionals: la perspectiva neofuncionalista

La discussió científica inicial que va estructurar les investigacions sobre la integració europea durant un llarg període s'inscriu en la perspectiva del neofuncionalisme, que atorgava als grups d'influència un rol primordial en el procés d'integració. El neofuncionalisme, desenvolupat a finals de la dècada de 1950 per Haas (1958) i liderat posteriorment per Lindberg (1963), dóna suport a la hipòtesi que la integració europea és un procés determinant en el qual una acció precisa, lligada a un objectiu donat, crea una situació en la qual l'objectiu inicial només pot garantir-se implantant accions complementàries que són successivament condicions futures i una necessitat per a altres accions. L'interès principal d'aquest enfocament és estudiar les condicions i probabilitats segons les quals un sistema interestatal podria desenvolupar-se en el marc d'una organització supranacional.

Els neofuncionalistes, que pertanyen a l'escola liberal de les relacions internacionals, defensen també la hipòtesi que els actors que produeixen un efecte engranatge (*spill-over*) són els no estatals, més que els estats sobirans. Els interessos socials nacionals exigeixen una major integració política europea per a aconseguir promoure els seus interessos econòmics o els seus ideals. Paral·lelament, la Comissió Europea vol que els seus poders siguin ampliats per augmentar la influència de les institucions comunitàries en els resultats polítics. La provada capacitat de les institucions europees que troben solucions a problemes específics que transcendeixen les fronteres nacionals és considerada la raó per la qual alguns actors socials han transferit les seves expectatives, les seves pràctiques polítiques i els seus anhels a escala europea.

Així, per als autors neofuncionalistes, la integració europea ha de conduir a una reformulació i a una reconstrucció dels interessos socials i sectorials dels actors més afectats per les polítiques europees. Aquesta mutació dels interessos conduiria, al seu torn, a la formació d'una representació transnacional dels interessos que, de retorn, afectaria a les expectatives i identitats d'aquests actors, i probablement a la seva representació política. A llarg termini, doncs, el procés d'integració europea conduiria a una identitat europea dels modes de representació política pròpiament europeus.

Malgrat els postulats neofuncionalistes, la relació de causalitat entre les activitats dels grups d'influència i l'aprofundiment de la integració europea no és, en general, fàcil d'establir. Tot i que alguns estudis podien "provar" encara el canvi polític derivat de la influència i pressió dels grups d'interès a les dècades de 1950 i 1960, la situació es complica a les dues dècades següents, en què la primacia del polític semblava estar a l'ordre del dia. La suposició general que l'augment del nombre de federacions europees de grups nacionals era paral·lel al dels centres amb poder de decisió de la Comissió (Meynaud i Sidjanski, 1971) no ha pogut ser confirmada empíricament. Fins i tot, per a alguns autors, la relació causal és la contrària.

2.2. El lobbisme com a punt d'inflexió

Les negociacions de l'Acta Única a mitjan dècada de 1980 van impulsar els dos debats: per una part, sobre la influència dels actors no estatals en la integració europea i, per l'altra, sobre el desenvolupament d'un model de representació d'interès comunitari. Aquest impuls es deu a una observació empírica: àmpliament desenvolupada durant les dècades de 1970 i 1980, la pràctica del lobbisme ha crescut, especialment a favor de la implantació del gran mercat interior. El 1992, la Comissió estimava que hi havia uns 3.000 grups d'influència instal·lats a Brussel·les, amb prop de 10.000 empleats treballant en el sector del lobbisme, una xifra que avui es presenta una mica exagerada (Greenwood, 2003*a*).

En el context del primer debat, s'oposen dos enfocaments sobre la influència dels grups d'interès en el procés d'integració europea. D'una banda –seguint en l'espectre neofuncionalista–, Sandholtz i Zysman (1992) afirmen que les grans federacions d'empresaris havien exercit un rol determinant en l'elaboració del projecte de mercat únic. Anys més tard, Sweet i Sandholtz (1998) publiquen una nova investigació a fi de redefinir el neofuncionalisme i, en concret, el fenomen de l'engranatge. Aquests autors estableixen tres variables que estan estretament lligades en un sistema d'interdependència mútua: el desenvolupament d'una societat transnacional, la capacitat de les organitzacions transnacionals d'aplicar agendes d'integració i l'estructura de les normes comunitàries. Aquesta interdependència és la que determina la integració europea, que està lligada a un cercle d'esdeveniments.

> "Els grups d'interès que es van instal·lar a Brussel·les per fer lobbisme van crear un conjunt de legislació, així com els litigis ulteriors. L'augment de la reglamentació va portar després a la creació d'un major nombre d'oportunitats per a les empreses exportadores de crear nous mercats. Els nostres resultats confirmen que aquest cercle d'esdeveniments ha institucionalitzat l'organització de la Unió Europea així com la dels actors privats en l'economia."
>
> Fligstein i Stone Sweet, 2001, pàg. 32

Contràriament a aquesta perspectiva, Moravcsik (1993) ha rebutjat la idea de la influència dels grups d'interès sobre les decisions comunitàries i, desenvolupant un nou enfocament des de l'intergovernamentalisme neoliberal, ha intentat demostrar empíricament que són els governs nacionals qui fan avançar o frenar la integració europea.

Aquestes dues aproximacions al fenomen que ens ocupa, independentment de la seva validesa, coincideixen en un extrem: el lobbisme davant de les institucions comunitàries va fer eclosió a mitjan dècada de 1980. Així mateix, aquest creixement continu és revelador de tres tendències complementàries. La primera indica que la interacció amb les institucions europees és un element estructural per a un nombre d'actors cada dia més gran i per a interessos cada vegada més diversificats. La segona mostra que els grups d'influència estan estretament associats als dispositius de polítiques públiques en el sistema polític europeu. I la tercera suggereix que la integració, entesa com a desenvolupament de les prerrogatives comunitàries, suscita no solament mobilitzacions, sinó també formes renovades i específicament europees d'organització dels interessos.

Així, a partir dels treballs de Greenwood (2003a), com mostra la següent taula, podem xifrar en uns 2.400 els grups d'influència amb seu a Brussel·les, incloses les associacions europees, les empreses multinacionals, els grups d'interès nacionals i els *lobbies*.

Grups d'influència	Nombre
Associacions europees	1.450
• Amb seu a Bèlgica	829
• Amb seu a Brussel·les	768
Empreses multinacionals	350
• Amb oficina de relacions institucionals europees	250
Grups d'influència nacionals amb oficina a Brussel·les	170
Representacions regionals	171
Bufets d'advocats	125
Consultores de relacions institucionals i lobbisme	143

Font: adaptat de Greenwoog (2003a, pàg. 9)

2.3. Perfil de la representació d'interessos

Encara que no puguem establir de manera precisa el nombre de grups d'influència organitzats en l'àmbit comunitari, sí que podem afirmar que nombrosos actors desenvolupen activitats de representació dels interessos en aquest àmbit i que han sorgit noves organitzacions i noves formes de mobilització en els últims anys. De manera que podem esbossar un perfil general per a caracteritzar el model europeu de representació dels interessos.

En relació amb els modes d'acció col·lectiva, podem distingir entre les **associacions nacionals** i els **eurogrups** (associacions europees). Aquests últims podem dividir-los en federacions d'associacions nacionals –les associacions d'associacions–, que són un terç (Greenwood, 2003*a*), i associacions que compten amb empreses entre els seus membres directes, com l'European Chemical Industry Council (CEFIC). Els eurogrups instituïts després de la creació de la Comunitat Europea es distingeixen igualment pels seus interessos. Podem diferenciar entre els *business groups*, com Business Europe, els grups d'interès públic (Greenpeace o el BEUC: Oficina Europea d'Unions de Consumidors), les professions liberals, les col·lectivitats territorials i els sindicats.

Però recentment han aparegut altres formes de mobilització o tipus d'actors. Ens referim, en primer lloc, a l'augment del nombre d'oficines de representació d'empreses privades, de lobbistes professionals, de bufets d'assessoria jurídica o financera, d'oficines de representació de col·lectivitats regionals i locals, o, així mateix, de grups d'influència que no formen part de la Unió, com el Comitè Europeu de la Cambra de Comerç dels Estats Units, que representa els interessos econòmics nord-americans a Brussel·les.

Si aquesta evolució té el seu origen a mitjan dècada de 1980, observem activitats d'un altre grup d'actors des de fa poc: el dels moviments socials, a través d'*eurovagues* o *euromanifestacions*, molt pròpies dels interessos agrícoles.

Encara més recentment, sembla que la formació d'eurogrups s'ha alentit per dos motius principals. En primer lloc, perquè molts d'ells s'han format en resposta a l'emergència de noves polítiques públiques europees, per la qual cosa cada dia són menys els àmbits verges de la legislació comunitària. En segon lloc, aquest alentiment s'ha produït a causa de les limitacions intrínseques dels grups d'influència que porten alguns actors a diversificar les seves estratègies de lobbisme. Si antany diferents empreses o associacions d'empreses –nacionals, sectorials o transsectorials– van establir una oficina de representació a Brussel·les, la proliferació de coalicions *ad hoc* dedicades a la defensa d'una causa particular és un fenomen molt més recent.

Quant al lloc i la data d'instal·lació dels grups d'influència, més de la meitat tenen la seva base a la capital de la Unió des de l'aprovació de l'Acta Única (1986). Un nombre significatiu de grups conserva, doncs, la seva seu als estats membres de la Unió (França, Alemanya i el Regne Unit acullen el 34% dels grups organitzats a escala europea).

Quins grups estableixen la seva seu a Brussel·les? Greenwood (2003*b*), que es basa en una mostra de prop de 1.400 eurogrups, indica que, si la major part dels *business groups* instal·lats a la capital belga eren presents abans de l'Acta Única, els grups d'interès públic ho han fet majoritàriament després de la seva aprovació. D'altra banda, el 2002, els grups d'influència econòmics representaven el 66% de la totalitat dels eurogrups de Brussel·les.

Grups d'interès públic

Els grups d'interès públic són els grups d'influència que defensen interessos vinculats amb preocupacions públiques, com la contaminació, els drets dels consumidors i altres qüestions socials. Pretenen erigir-se en representants dels interessos socials en el seu conjunt, per oposició als interessos privats o particulars (representats i defensats pels grups d'interès privat), que no poden considerar-se vinculats a cap problemàtica pública.

Malgrat tractar-se de xifres aproximades, ofereixen un retrat de la situació. L'elecció de Brussel·les revela en part estímuls que provenen de les institucions europees. A això cal afegir els problemes o oportunitats lligats al marc nacional i a la lògica interna dels actors. Si examinem la dinàmica dels grups d'influència a escala europea, cal destacar que es creen o s'organitzen nous grups com a reacció a l'acció concertada de certes multinacionals, igual com els grups d'interès públic –per exemple, els de defensa d'interessos mediambientals– es van organitzar per defensar els seus interessos del món dels negocis, davant d'aquells que havien desenvolupat relacions privilegiades amb la Comissió Europea.

Finalment, a tall indicatiu, relacionem els principals grups d'influència que actuen davant de les autoritats comunitàries:

- **Business Europe**, que fins l'any 2007 s'anomenava **Unió de Confederacions Industrials i d'Empreses d'Europa** (UNICE), principal portaveu de les empreses davant dels poders públics comunitaris, que intervé en els camps econòmic, industrial, comercial, jurídic i social.

- La influent **Confederació Europea de Sindicats** (CES), representativa dels treballadors, a través dels sindicats membres.

- La **Confederació Europea de Quadres** (CEC), que agrupa els dirigents i quadres empresarials intermedis.

- Els potents **Committee of Professional Agricultural Organisations** i **General Committee for Agricultural Cooperation in the European Uni-**

on (COPA-COGECA), representatius dels interessos dels agricultors i ramaders.

- El BEUC, **Oficina Europea d'Unions de Consumidors**, grup d'influència per a la defensa dels consumidors i usuaris europeus, que agrupa les unions de consumidors dels estats membres.

- L'ERT, **European Round Table of Industrialists**, autèntic *think tank* comunitari que reuneix els màxims dirigents i constitueix una instància de propostes davant de la Comissió.

3. L'accés a les institucions

La complexitat i la diversitat dels grups d'influència a escala comunitària es reflecteixen també en la multitud de vies d'accés a les institucions i els òrgans de la UE. Les característiques del sistema polític comunitari i les seves estructures de poder condicionen les formes de representació dels interessos: mentre que les estructures fragmentades permeten per regla general l'accés fàcil dels grups, les estructures centralitzades converteixen l'accés en més complicat. El sistema polític de la UE és, tanmateix, singular.

3.1. L'accés com a relació d'intercanvi

La relació dels grups d'influència i els poders públics pot ser vista com una relació d'intercanvi, en el sentit que només pot establir-se si les parts tenen en joc algun interès. Aquest paral·lelisme amb el mercat implica que els actors són capaços d'avaluar en qualsevol moment el valor "mercantil" dels seus recursos respectius i el dels seus interlocutors.

Però la idea d'intercanvi ha de ser considerada de la manera més àmplia possible, és a dir, com **una relació de confiança, molt diferent de l'intercanvi comercial, que s'inscriu en el temps**. En efecte, la falta de reciprocitat destrueix la relació de confiança i la possibilitat de benefici mutu que s'ha d'aconseguir. Així, l'intercanvi a què fem referència és el propi de les relacions establertes a través de les relacions públiques i no circula per un mercat clàssic: el marc és el sistema polític. Les parts de la relació tenen interès a participar en aquest intercanvi per diferents raons, és a dir, perseguint interessos divergents.

Continuant amb la metàfora de l'intercanvi mercantil, hem de definir els **objectes** de l'intercanvi, això és, què s'intercanvia? Els grups d'influència ofereixen dos tipus de "béns": la representativitat i el coneixement.

Històricament, la **representativitat** constitueix sens dubte el recurs més important que els grups d'influència poden esgrimir. Fa referència a l'univers representat, a la seva legitimitat quantitativa, i es descompon en diferents formes potencials. La més simple concerneix, és clar, als militants. Confederacions sindicals que representen la pràctica totalitat dels assalariats sindicats –com la DGB alemanya o l'OGB austríaca–, o una majoria d'ells –com el sindicat suec LO–, tenen un poder de negociació molt notable davant dels poders públics. El mateix ocorre amb associacions industrials o patronals que poden mostrar que representen una part essencial del seu sector.

En relació amb els grups d'influència que no tenen un nombre important d'afiliats, la qüestió de la representativitat s'ha d'enfocar d'una altra manera. Així, per exemple, encara que el grup ecologista Greenpeace compta amb

un alt nombre de donacions, els seus membres no són gaire nombrosos. L'objectiu, en aquest cas, és mobilitzar l'opinió pública. Per a erigir-se en interlocutor, el grup ha de poder demostrar el seu coneixement de l'opinió pública. Es tracta d'una forma de perícia, per la qual cosa un bon nombre de grups d'influència contracten els serveis d'instituts d'investigació per fer sondejos a fi d'adquirir aquest coneixement-representativitat.

En les societats industrials avançades, el paper cada dia més creixent del **coneixement** en el disseny de les polítiques públiques és un dels trets fonamentals de la transformació de la gestió pública i s'ha convertit en una manera de participació dels grups d'influència en el procés de presa de decisions públiques. En aquest context, caracteritzat per un estancament de l'increment de la despesa pública, els poders públics es veuen cada vegada més obligats a recórrer al coneixement dels actors privats. El lobbisme, com han demostrat Riege i Lindsay (2006), desenvolupa una notable funció de gestió del coneixement, com veurem en el mòdul "Relacions estratègiques amb els poders públics".

El grau d'accés dels grups d'influència a les institucions europees no és únicament el resultat dels recursos invertits i de les accions triades, sinó també la conseqüència de les necessitats de coneixement i legitimitat (representativitat), així com l'especificitat de les estructures a què els grups estan confrontats a escala comunitària. Els grups d'influència exerceixen una funció primordial en la gestió del coneixement en el sector públic no solament europeu, sinó també nacional.

Bouwen (2002) proposa considerar tres béns d'accés:

1) el coneixement expert, que es correspon amb la perícia tècnica per a desenvolupar la legislació europea;

2) la representació de l'interès europeu, que trobem en les declaracions de les confederacions europees que agrupen federacions nacionals,

3) i la representació dels interessos de grups nacionals.

3.1.1. El portal europeu de transparència

La Unió Europea ha creat un portal que vol facilitar l'accés dels ciutadans i ciutadanes europeus a la informació sobre les decisions comunitàries que els afecten: com es preparen, qui les pren i quins documents preparatoris es fan servir.

El portal de transparència permet a qualsevol persona accedir a la legislació i documents de la UE i participar en les consultes obertes. S'hi podrà consultar el registre de transparència per a controlar el lobbisme sobre els oficials europeus (vegeu el mòdul 3) i també el registre de grups d'experts. Hi ha informació sobre els beneficiaris de fons de la UE, els comitès consultius (comitologia), i sobre les respostes de la Comissió a les peticions dels ciutadans.

Web recomanat

Comissió Europea: http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm

3.1.2. L'accés a la Comissió Europea

De totes les institucions comunitàries, la Comissió Europea és la considerada la més oberta a l'accés dels grups d'influència. Aquest grau d'obertura està lligat al rol jurídic que exerceix la Comissió i al seu funcionament pràctic. A la Comissió li concerneix la presa de decisions a qualsevol nivell i té multitud de recursos de poder i instruments polítics, la qual cosa explica que els grups d'influència triïn preferentment els múltiples punts d'accés davant d'aquesta institució en detriment de la resta.

La Comissió reuneix tres funcions principals: òrgan d'impulsió, instància d'execució i garant del respecte dels tractats. L'exercici d'aquesta missió està sovint limitat per l'opinió o el control de comitès intergovernamentals. La durada del seu mandat és de cinc anys, d'aquesta manera coincideix amb la legislatura del Parlament Europeu. Hi treballen uns 30.000 funcionaris, la gran majoria distribuïda en trenta-quatre direccions generals, onze serveis generals i deu serveis interns.

El seu rol implica una activitat dels grups d'influència en diferents moments del procés de presa de decisions comunitari, ja sigui a l'hora de situar en l'agenda una problemàtica pública, ja sigui en el moment de la implantació d'una política pública.

Procediments

A l'hora d'intervenir davant de la Comissió, el primer que cal fer és identificar la persona –probablement un funcionari dels serveis de la Comissió de grau elevat– responsable de redactar l'esborrany del projecte legislatiu. Aquesta persona ha de treballar en la direcció general més estretament vinculada amb el tema. El procés de redacció de l'esborrany ha de començar, gairebé segur, amb la consulta als funcionaris dels estats membres i, molt probablement, als representants del sector privat d'estatut intern, sia informalment o a través del procediment del llibre verd. Probablement, aquesta persona també ha d'haver obtingut informació bàsica iniciant una investigació, sobretot en àrees tècniques.

Vegeu també

En el mòdul 4, "Relacions estratègiques amb els poders públics", veurem el procediment del llibre verd i del llibre blanc com a tècnica del lobbisme.

Funcionaris europeus de categoria A

Els funcionaris europeus de categoria AD (Administrador) són titulats universitaris. Quan s'incorporen obtenen un grau 5 o 7, que podran anar millorant a través de la seva experiència. El grau més elevat és AD 16 (Director General).

Paral·lelament, el redactor de l'avantprojecte ha de consultar altres funcionaris d'altres direccions generals que tenen interessos en la mateixa àrea. Per exemple, una mesura d'harmonització tècnica podria ser redactada per la Direcció General d'Indústria, però té clares repercussions en el funcionament del mercat interior i possiblement per a la ciència, la investigació i el desenvolupament. Mentre en moltes àrees s'han establert **grups interserveis** en els quals es debaten les polítiques, en d'altres la consulta és *ad hoc*.

En qualsevol cas, la consulta interserveis mostra les habilitats que ha de dominar un funcionari de la Comissió: mantenir i desenvolupar els objectius de la política en qüestió i aconseguir alhora el consens. En ocasions, i a causa de la competència existent entre organismes, ni a l'interior de la Comissió és possible el consens i es produeixen debats entre els serveis, que han de ser resolts abans que la política es faci pública.

Una vegada la Direcció General està satisfeta amb el text, el document passa a la fase final de consultes entre serveis. Això ocorre sovint un any després que s'hagi iniciat la redacció de l'esborrany. Abans que la proposta surti de la Comissió, ha de passar encara per una fase final, que podríem qualificar de política, ja que implica el Col·legi de Comissaris i els seus gabinets.

Cada comissari està assistit per un gabinet, el **gabinet del comissari**, que pot estar constituït per un màxim de cinc membres (més, en el cas del president de la Comissió). Amb els membres dels gabinets són amb qui més sovint contacten els grups d'influència que volen influir en les decisions que pren la Comissió.

El gabinet està dirigit per un cap de gabinet. Aquest, o el seu adjunt, han de ser de nacionalitat diferent de la del comissari. Cada membre del gabinet es responsabilitza de diferents àrees polítiques i del contacte no només amb membres d'altres gabinets, sinó amb la direcció general corresponent.

Una de les comeses més importants dels membres d'un gabinet és oferir polítiques alternatives al comissari. Aquesta cerca d'alternatives proporciona a totes les persones que ocupen càrrecs rellevants una oportunitat per a influir en el procés i, en aquest sentit, els gabinets reben fortes pressions. Igualment, en aquest punt, els interessos nacionals es poden veure reflectits en el debat, sigui quin sigui el lloc que ocupin els comissaris. En aquesta fase *política* del procés de presa de decisions per part de la Comissió, es poden modificar les propostes abans de ser adoptades i difoses. Encara que això no sigui habitual, el fet que en aquell moment el debat sigui polític significa que els elements clau de les propostes més destacades són els que probablement s'analitzaran més minuciosament.

Si bé el procés de redacció de propostes per part dels serveis de la Comissió no té límit de temps i sol ser bastant llarg, la fase política avança molt ràpidament i es desenvolupa en la reunió setmanal de comissaris, que es fa els dimecres, excepte durant les sessions plenàries del Parlament Europeu, que se celebren el dimarts a Estrasburg. L'ordre del dia es fixa a finals de la setmana anterior a la reunió, en una trobada amb tots els membres dels gabinets especialitzats en el tema i en la qual s'aborden tots els punts de l'ordre del dia.

En aquesta reunió se sap si hi ha o no consens, i quins comissaris podrien formular objeccions a la mesura tal com està redactada. Si en aquesta reunió hi hagués oposició suficient, la mesura es retiraria de l'ordre del dia; una situació bastant excepcional. Si no hi ha oposició, la mesura passa a la reunió de caps de gabinet del dilluns següent. Aquest atrobada està presidida pel secretari general de la Comissió i representa el fòrum per a la negociació i els ajustaments. La majoria de mesures s'acorden en aquesta reunió, i es deixa per als debats del Col·legi de Comissaris la discussió de les més difícils o controvertides.

Els grups d'influència no sempre entenen aquesta fase política i se sorprenen, i es deceben, quan un expedient que han anat seguint pacientment al llarg del procés d'esborrany apareix considerablement modificat després d'una setmana de dura negociació.

Una vegada la proposta ha estat adoptada pel Col·legi de Comissaris, o bé s'aplica (en el cas d'una decisió administrativa) o bé s'envia al Parlament Europeu, al Consell i al CES o al CR, si escau. Totes aquestes institucions reben el projecte alhora, però, tenint en compte que el Consell no pot prendre una decisió fins que no disposi de les opinions de la resta d'institucions, aquest serà l'últim pas.

Vies d'accés

De manera molt concisa, podem diferenciar tres vies d'accés davant de la Comissió Europea:

1) els comitès de comitologia, via altament institucionalitzada,

2) els comitès *ad hoc*, i

3) els contactes individuals.

Els comitès de comitologia

En totes les fases del procés legislatiu intervenen comitès, denominats *de comitologia*, encarregats d'assistir les institucions comunitàries. Així, la Comissió consulta regularment comitès d'experts abans d'elaborar una nova proposta legislativa. Aquest procediment de consulta es coneix com a *comitologia*. Els esmentats comitès es componen de representants de grups d'influència, d'experts privats o que provenen d'administracions nacionals.

El sistema dels comitès de comitologia

El sistema dels comitès no és exclusiu de la Comissió. En el Parlament Europeu, diferents comissions permanents organitzen el treball dels eurodiputats; el Consell de la UE està igualment assistit per comitès i grups de treball (uns dos-cents cinquanta) que en preparen les decisions. No obstant això, la seva importància en la Comissió és més gran.

Els comitès incorporen els grups d'influència tant en l'etapa de preparació d'una decisió com en la de la seva aplicació. En aquest últim cas, actuen com a **comitès de comitologia**. El terme *comitologia* o *procediment de comitologia* es refereix als procediments mitjançant els quals la Comissió du a terme les competències d'execució que li són conferides pel poder legislatiu (el Parlament Europeu i el Consell), amb ajuda dels comitès de comitologia. Aquests comitès especials, que són un fòrum de debat i d'intercanvi de dictàmens tècnics, constitueixen una important font d'influència per als grups d'interès, convidats a participar-hi com a experts en la matèria.

Així mateix, permeten a la Comissió establir un diàleg amb les autoritats nacionals abans d'adoptar les mesures d'execució. D'aquesta manera, la Comissió garanteix que les decisions puguin adaptar-se realment a la realitat jurídica i administrativa de cada país. Podem dividir-los en tres grans grups:

- **Els comitès consultius**. Emeten dictàmens sobre les proposicions de la Comissió, que els ha de tenir en compte. En formen part els representants d'interessos sectorials i estan organitzats i finançats per la Comissió. Els membres també els selecciona la Comissió a partir de les propostes elevades per les organitzacions dels grups d'influència representats en l'àmbit comunitari, com la Business Europe, la CES, el COPA o organitzacions més sectoritzades, com l'EBG (European Biotechnology Coordinating Group).

- **Els comitès de gestió**. El seu paper és important en la implantació de la política agrícola comuna. Estan integrats per experts nacionals. La Comissió està obligada a sotmetre al comitè el projecte de la mesura que pretén implantar. Per a assegurar el coneixement necessari, cada comitè pot crear grups permanents.

- **Els comitès de reglamentació**. Adapten la legislació d'harmonització de les normes tècniques al progrés científic. Els integren funcionaris nacionals, però també experts nacionals o internacionals, així com representants de grups d'interès variats.

Els procediments que regeixen la feina d'aquests comitès s'ajusten als procediments normals establerts prèviament en una decisió del Consell, coneguda com a *decisió de comitologia*. La decisió de comitologia atorga al Parlament Europeu el dret de revisar com s'apliquen els actes legislatius aprovats mitjançant el procediment de codecisió.

Els tipus de procediments de comitologia, d'acord amb les categories de comitès, són els que descrivim a continuació:

- **Procediment consultiu**: el comitè envia el seu dictamen a la Comissió, que el té en compte en la major mesura possible. Aquest procediment sim-

plificat s'utilitza generalment en tots els casos en els quals es considera el més apropiat.

- **Procediment de gestió**: en els casos en els quals les mesures adoptades no siguin conformes amb la decisió emesa pel comitè (per majoria qualificada), la Comissió les ha de transmetre al Consell, que pot adoptar una decisió diferent per majoria qualificada. Aquest procediment s'aplica principalment a les mesures que gestionen la política agrícola comuna, la pesca i els principals programes de la UE.

- **Procediment de reglamentació**: la Comissió pot adoptar les mesures d'execució només si obté un dictamen favorable del comitè, obtingut per majoria qualificada dels estats membre. En cas contrari, la mesura proposada s'envia al Consell, que pren una decisió per majoria qualificada. Però si el Consell no pot assolir una decisió, la Comissió adopta la mesura d'execució, llevat que el Consell s'hi oposi per majoria qualificada. Aquest procediment s'aplica principalment a les mesures generals de salut i seguretat per a les persones, animals i plantes, així com a les mesures per ajustar o actualitzar disposicions no essencials dels instruments legislatius bàsics.

Els comitès *ad hoc*

Moltes vegades, la Comissió crea també comitès *ad hoc* que l'assisteixen en l'elaboració de les disposicions legislatives, dels llibres blancs sobre propostes d'accions comunitàries, i dels llibres verds (anteriors als llibres blancs), la finalitat dels quals és estimular la reflexió i emprendre una consulta a escala europea sobre un tema particular.

Aquests comitès *ad hoc* agrupen molt regularment experts d'orígens variats, funcionaris nacionals, empreses, associacions i federacions d'interessos, eurogrups, etc. Així, en el context de l'ampliació de la UE als països de l'Est, la Comissió va crear comitès *ad hoc* en l'àmbit de la seguretat nuclear, en els quals es van donar cita productors d'energia nuclear, constructors de centrals i les autoritats de control, a fi de dissenyar les estratègies per a fer més segures les centrals nuclears de l'Europa central i oriental.

Els contactes individuals

Els contactes regulars s'estableixen entre els grups d'influència i els funcionaris de la Comissió. A través d'aquests contactes, la Comissió pretén alhora obtenir informacions i experiències (coneixement) dels diferents representants dels interessos europeus, nacionals i, així mateix, no europeus. També pot establir relacions amb l'objectiu d'obtenir el suport públic de grups per a finalitats de legitimació democràtica i institucional.

En aquest context l'estructuració interna de la Comissió exerceix un paper decisiu. Els comissaris i els seus gabinets són els públics clau de les relacions institucionals de federacions europees, d'ONG transnacionals com Greenpeace i Amnistia Internacional, que utilitzen els seus recursos financers i socials, i de les multinacionals que intervenen en aquest àmbit quan una proposta legislativa està a punt d'aprovar-se. Són normalment contactats per aquests grups. No obstant això, els contactes individuals més freqüents dels grups d'influència es fan amb directors generals, caps d'unitat o funcionaris.

El desembre de 2014, un mes després d'accedir al càrrec, el president de la Comissió, el luxemburguès Jean-Claude Juncker, va endurir les condicions d'accés als comissaris, membres de gabinets, directors generals i directors. Tots ells tenen prohibit trobar-se amb lobbistes que no estiguin registrats al registre de transparència, i han d'informar dels seus encontres.

Web recomanat

Podeu obtenir informació sobre les trobades d'alts oficials de la Comissió i lobbistes a integritywatch.eu

3.1.3. L'accés al Parlament Europeu

El Parlament Europeu és un fòrum de discussió política durant el procés de presa de decisions de la UE. Exerceix, en primer lloc, una funció normativa. La seva competència consultiva inicial ha donat pas a un dret d'esmena, un poder de vet, un poder de control i un poder de codecisió.

El Parlament Europeu està comunament considerat com a molt obert als grups d'interès públic. Des del tractat de Maastricht, tanmateix, els grups d'interessos econòmics estan essent convidats cada vegada més a representar els seus interessos davant del Parlament. Els mecanismes centrals a través dels quals els grups s'associen als processos de presa de decisions són, per una part, les comissions parlamentàries i, en particular, la relació estreta amb els seus ponents i, per una altra, els intergrups parlamentaris que tractem en el mòdul "Grups d'influència".

La feina del Parlament Europeu es desenvolupa principalment en les comissions parlamentàries especialitzades. La majoria d'elles inclouen entre els seus membres parlamentaris experts en la seva àrea d'activitat. Els europarlamentaris, que tenen el dret a pertànyer a dues comissions, tendeixen a elegir les comissions en què tenen un interès.

Alguns diputats veterans han treballat en una comissió parlamentària durant molts anys, per la qual cosa aquesta és una de les raons per les quals el Parlament Europeu pot adoptar una posició "extrema" en determinats assumptes. Si la Comissió Europea, en preparar l'esborrany d'una proposta, busca el consens i l'acceptació dins del Consell, els parlamentaris solen abordar el tema més com una qüestió de principis. Els membres de la comissió parlamentària encarregats d'estudiar inicialment la proposta poden ser part interessada en el tema.

Per exemple, en la comissió de Medi Ambient participen, com és natural, legisladors interessats en el medi ambient, les motivacions polítiques dels quals poden arribar a ser més "verdes" que les d'un funcionari a la cerca de consens.

Tot i així, en el procediment parlamentari sempre es busca el consens. Quan una proposta arriba a una comissió, s'hi assigna un ponent. Aquesta persona serà la responsable de redactar la resposta de la comissió a la proposta i d'ordenar les esmenes resultants dels desacords produïts. En haver d'informar en nom de la comissió, els membres de la qual presenten afiliacions polítiques diferents que reflecteixen en general la divisió partidista en el si del Parlament, és necessari, òbviament, un compromís.

Dit això, és evident que el ponent ocupa una posició dominant que li permet influir en el contingut de l'informe i les esmenes, i serà sens dubte objecte de pressions considerables. Tot això s'inicia fins i tot abans que el ponent sigui nomenat (i no triat). Aquest nomenament és a les mans d'un determinat grup polític. De fet, tots ells comparteixen aquesta responsabilitat a través d'un complicat sistema estadístic (el sistema d'Hondt). Són necessàries moltes maniobres per a assegurar que un determinat diputat d'un determinat grup polític obtingui el dret d'elaborar l'informe en el supòsit d'una mesura controvertida.

En aquesta fase s'han de considerar altres contactes útils amb el Parlament Europeu, a part del ponent i del president de la comissió en qüestió. Els europarlamentaris no són redactors professionals i gairebé amb tota seguretat el ponent requerirà ajuda per elaborar el seu informe. La pot obtenir del Secretariat del Parlament Europeu, del seu grup polític o del seu assistent i/o investigador.

Els membres del Secretariat solen treballar per a una comissió parlamentària durant llargs períodes de temps, amb la qual cosa adquireixen experiència tècnica i parlamentària. El mateix ocorre amb el personal del grup polític, que té una funció important en el moment de redactar l'esborrany, i més encara quan el procés arriba al recompte de vots i a l'organització d'aliances per a defensar esmenes. Els investigadors i assistents són majoritàriament joves i entusiastes. Si el seu superior és ponent, s'encarreguen a més de buscar la informació pertinent.

Una vegada la comissió de la ponència ha adoptat l'informe, aquest informe anirà a una sessió plenària del Parlament per ser debatut i perquè es procedeixi a la votació de les esmenes. El que és important del resultat del debat i de la votació és veure quines esmenes aconsegueixen la majoria absoluta. Aquesta majoria és necessària per a defensar les esmenes en cas que la Comissió Europea o el Consell es resisteixin a adoptar-les. És difícil aconseguir una majoria absoluta, ja que l'aritmètica dels grups polítics implica que hi ha d'haver acord entre dos o més grups, probablement entre els dos més importants, el Partit Popular Europeu (PPE) i els socialistes (PSE).

L'interès dels grups d'influència per part del Parlament Europeu ha crescut durant els últims anys. Això no es deu únicament a la seva posició en el procés legislatiu, sinó també al fet que representa un fòrum per al desenvolupament i avenç d'idees. El Parlament disposa d'un ventall de possibilitats per donar a conèixer les seves opinions a altres institucions i per estimular la seva actuació: informes per iniciativa pròpia, investigacions, audiències i resolucions. Encara que formalment la Comissió Europea té el dret exclusiu d'iniciativa, només el 5% de les seves propostes legislatives procedeixen de la iniciativa exclusiva dels seus serveis. La resta estan fomentades per altres institucions, sobretot, i cada vegada més, pel Parlament Europeu.

La notòria caixa de ressonància que representa el Parlament Europeu és utilitzada per grups d'interès amb recursos limitats però amb un fort missatge per comunicar. Una possible via és cursar, individualment o en grup, una petició davant de la comissió parlamentària responsable: segons recull l'article 227 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, és un dret fonamental dels ciutadans de la UE adreçar-se al Parlament Europeu amb una petició sobre un tema que li afecti directament.

Webs recomanats

Portal de peticions de la Comissió de peticions del Parlament Europeu: https://petiport.secure.europarl.europa.eu//petitions/es/main

Compareixença d'Ada Colau, aleshores portaveu de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, davant la comissió de Peticions del Parlament Europeu, l'abril de 2013. Ada Colau és alcaldessa de Barcelona des de la primavera de 2015: https://www.youtube.com/watch?v=XlCX8e7xIfk

Respecte als **intergrups del Parlament Europeu**, la doctrina no és unànime a l'hora de caracteritzar-los. Mentre uns els consideren un lloc per a dialogar lliurement, sense estar sotmesos a la disciplina del grup parlamentari i als procediments de les comissions parlamentàries, d'altres consideren que són actors ocults de la deliberació. Un tercer grup constata que les seves accions tendeixen a entrar en competència amb les de les comissions parlamentàries, especialment en el que incumbeix les audiències de persones externes a l'àmbit parlamentari.

Els intergrups parlamentaris existeixen des de les primeres eleccions europees (1979). Des de 1999 hi ha noves normes per a limitar-ne el nombre. El 2003, hi havia entre setze i vint intergrups en el Parlament Europeu. N'hi ha en els àmbits de la sanitat, la fiscalitat, les qüestions lingüístiques, l'antiracisme o l'audiovisual, entre d'altres.

La seva activitat consisteix primordialment a organitzar jornades informatives, col·loquis i debats públics que ofereixen la possibilitat d'intervenir als grups d'influència. Això no obsta perquè aquests grups representin també els seus interessos directament davant dels eurodiputats. Això és molt fàcil per als grups d'influència locals i regionals quan els parlamentaris estan en contacte amb la seva circumscripció electoral.

Així doncs, els intergrups ofereixen l'oportunitat d'establir contactes i comprendre les motivacions dels parlamentaris especialitzats en el tema, i també són una valuosa font d'informació.

3.1.4. L'accés al Consell

El Consell de la UE, també conegut com a *Consell de Ministres* o simplement *Consell*, és la tercera institució davant la qual els grups d'influència poden accedir. El Consell és la principal font de la legislació comunitària, encara que comparteix aquest poder amb el Parlament i la Comissió. Malgrat ser també l'òrgan executiu –poder que comparteix amb la Comissió–, paradoxalment l'accés al Consell per part dels grups d'influència és restringit.

Cada país de la UE exerceix la presidència del Consell, per rotació, per un període de temps de sis mesos. Les decisions del Consell són preparades pel Comitè de Representants Permanents dels estats membres (COREPER), assistit per grups de treball compostos per funcionaris de les administracions nacionals.

La seva estructura especialment fragmentada fa molt difícil qualsevol presa de contacte, qualsevol intent de representació d'interessos davant del Consell com a institució. Per a influir en les decisions del Consell de la UE cal triar la via nacional, és a dir, relacionar-se amb les diferents representacions nacionals de Brussel·les. El funcionament d'aquesta institució comunitària és merament intergovernamental, la qual cosa complica molt la representació davant del conjunt dels estats membres.

Per aquest motiu, el principal destinatari a l'hora d'intentar influir en les decisions del Consell és el COREPER. Com hem indicat anteriorment, el COREPER es compon dels representants permanents de cada estat membre davant de la UE. Cada delegació permanent està dirigida per un ambaixador que participa en els treballs del COREPER per als assumptes de caràcter polític (COREPER II) o delega un dels seus ajudants (representants permanents adjunts) per als temes tècnics (COREPER I).

La importància d'aquest comitè per a l'exercici del lobbisme ha estat posada de manifest per Alonso Pelegrín (1995) a partir de les raons següents:

- El COREPER és un fòrum de diàleg en què es preparen les decisions del Consell. Aquest diàleg es fonamenta en la negociació i en el contacte de cada representant amb l'Administració del seu respectiu país. Per tant, aconseguir l'aliança d'un ministeri nacional en l'acció de lobbisme és un factor estratègic crucial en aquests casos.

- En conseqüència, en el projecte de decisió intervenen els representants nacionals a Brussel·les, la qual cosa facilita l'acostament cap a ells de les

empreses i grups d'influència a través del REPER (Representació Permanent de l'estat membre).

- Atenent el caràcter clarament polític del COREPER, el missatge, l'interès particular o la influència provinent dels que fan lobbisme entra a la *coctelera* de la negociació de cada estat, moltes vegades no tant pel valor del contingut o l'argumentació en què se sosté l'acció de lobbisme, sinó per criteris impredictibles, en ocasions de coincidència i oportunitat.

- La tasca dels grups de treball, especialitzats i constituïts a instàncies del COREPER (denominats *grups del Consell de Ministres*), i supervisats pel mateix COREPER. Una eficaç estratègia d'influència en aquest nivell decisori no pot ignorar-ne l'existència, ja que, malgrat que en el moment en què intervenen el procediment està força avançat, aquests grups tracten qüestions tècniques i, en ocasions, determinades estratègies d'acostament poden influir en les conclusions, que tenen un gran pes.

- Una correcta estratègia de lobbisme dirigida al grup de treball i al REPER pot comportar el preacord sobre certes qüestions, les quals, assumides al seu torn pel COREPER, poden ser incloses com a *punt A* (no subjecte a ulterior discussió) en l'ordre del dia del Consell de Ministres. Al contrari, les altres qüestions polítiques o diplomàtiques, o les que no hagin estat objecte d'un preacord, passen com a *punt B*, són debatudes i, si escau, votades.

Altres comitès especialitzats

A més del COREPER, altres comitès especialitzats preparen les feines del Consell de Ministres en els seus àmbits respectius. La seva funció consisteix igualment a assessorar el Consell i la Comissió. Entre els més destacats hi ha el Comitè de Política Comercial o el Comitè Permanent d'Ocupació, que presenta la particularitat d'estar compost alhora per representants polítics i privats (sindicats i patronals).

En resum, **l'accés dels grups d'influència** davant de les institucions comunitàries és un **procés d'intercanvi**: aquestes institucions pretenen tant el bé de la informació i de l'experiència com el de la legitimació democràtica. A aquests factors determinants s'afegeix l'estructura institucional i jurídica del sistema polític europeu, que permet, o limita, la representació dels interessos en aquest àmbit.

3.2. La representació institucionalitzada dels interessos: el Consell Econòmic i Social i el Comitè de les Regions

Més enllà de l'accés individual dels grups d'influència a les institucions comunitàries, constatem igualment la representació institucionalitzada dels interessos a través del Consell Econòmic i Social (CES) i del Comitè de les Regions (CR).

Com es relacionen els grups d'influència amb aquestes institucions secundàries del procés de presa de decisions? Aquesta pregunta és molt interessant si considerem ambdues institucions alhora com a institucions europees i com a representants col·lectius dels grups d'influència.

3.2.1. La representació dels interessos econòmics i socials i dels interessos d'entitats infranacionals

Abans d'abordar l'estudi de les relacions entre els grups d'influència i el CES i el CR, convé analitzar l'especificitat d'aquests òrgans. Per la seva composició i funció, constitueixen ells mateixos dos grups d'interès que han de traslladar a l'exterior la veu dels interessos que s'expressen en el seu si. Els seus membres tenen el dret i fins i tot el deure de representar la categoria social o la col·lectivitat subnacional a què pertanyen. D'ambdós comitès, el CES és el més antic, creat pel Tractat de Roma, mentre que el CR va ser creat el 1992 pel Tractat de Maastricht.

L'article 257 del **Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea** estipula que "el Comitè [econòmic i social] estarà constituït per representants dels diferents components de caràcter econòmic i social de la societat civil organitzada, en particular dels productors, agricultors, transportistes, treballadors, comerciants i artesans, així com de les professions liberals, dels consumidors i de l'interès general".

El CES està organitzat en tres grups: el grup dels ocupadors en sentit ampli, el grup dels treballadors i un tercer grup que reuneix interessos variats i en ocasions, fins i tot *a priori*, divergents (per exemple, associacions protectores del medi ambient i associacions d'agricultors). Els membres són nomenats pel Consell per a quatre anys, a proposta dels estats membre.

Igual que el CES, el CR és un òrgan consultiu que representa els interessos dels actors regionals i locals. Per diferents motius, el CR va ser creat a partir del model del CES i fins a la signatura del Tractat d'Amsterdam ambdós òrgans compartien secretariat. Cada estat determina lliurement la manera de designació dels membres del CR, que poden ser elegits per l'executiu nacional, com ocorre a França, o per entitats infranacionals, com ocorre a Alemanya (*länder*) i Espanya (comunitats autònomes). Com el CES, el CR és una assemblea bastant heterogènia, ja que hi participen de costat presidents de comunitats autònomes i alcaldes, sense anar més lluny.

Respecte a les estratègies d'influència, de lobbisme, Alonso Pelegrín (1995) distingeix:

- Per al lobbisme de les empreses a cada regió de manera particular, és important pel que fa als ajuts dels fons estructurals, ja que el paper de les regions dins del triangle màgic regió - administració central - Brussel·les és crucial per a la concepció i el desenvolupament d'estratègies de lobbisme empresarial.

- Per al lobbisme a Brussel·les en l'àmbit del CR, el pes del Comitè no és decisiu; en tot cas, serveix per a completar l'estratègia de lobbisme.

Els mètodes emprats pels grups regionals i locals són els propis del lobbisme dels grups d'influència pròpiament dits, si bé amb algunes singularitats derivades de la naturalesa pública de les regions i municipis. Aquests factors diferencials són els següents:

- Elevats mitjans financers.

- El suport dels parlamentaris originaris del seu àmbit territorial.

- Una imatge favorable, ja que quan les regions anteposen els seus objectius econòmics és per a una bona causa: desenvolupament i ocupació. Aquesta raó és una de les principals en la pràctica de les aliances entre ens públics i associacions no lucratives lligades a una causa (els grups d'interès públic) en contraposició amb els grups lligats a un sector econòmic (grups d'interès privat).

3.2.2. Caràcter consultiu i eficàcia de la influència

Les competències atribuïdes al CES i al CR, així com el seu caràcter consultiu, deriven dels tractats, que preveuen una consulta obligatòria i una consulta facultativa, però en ambdós casos, els informes no són vinculants. Aquest estatut fa que apareguin en el procés de presa de decisions com a actors d'importància secundària.

El CES ha de ser consultat obligatòriament pel Consell i la Comissió en diversos àmbits, com l'educació, la sanitat pública, la protecció dels consumidors, les xarxes transeuropees, la indústria, els fons de cohesió i els estructurals, les disposicions socials i l'ocupació, o la política agrícola comuna, així com en tots els casos en què aquestes institucions el considerin útil.

L'extensió competencial del CR és teòricament menys àmplia. Els tractats, tanmateix, estipulen que quan el CES és consultat, el CR n'és informat i pot emetre també el seu informe si entén que estan en joc interessos regionals específics. Des de l'aprovació del Tractat d'Amsterdam, ambdós poden ser consultats pel Parlament Europeu.

No obstant això, els grups de representats en el si del CES i del CR defensen, per regla general, els seus interessos directament davant de les institucions europees sense passar per aquests dos òrgans. La competència més flagrant i més institucionalitzada és l'exercida davant del CR. Les delegacions que la majoria de les grans regions europees tenen a Brussel·les només representen una part d'aquesta competència. Certament, les regions que pertanyen a un estat federal o autonòmic, com l'espanyol, poden, des de l'aprovació del Tractat

d'Amsterdam, fer sentir la seva veu directament durant el procés de presa de decisions comunitari, ja que els representants dels executius regionals poden participar plenament en els debats i deliberacions del Consell i poden votar decisions que comprometen l'estat federal o autonòmic, si l'ordenació jurídica d'aquest estat preveu tal procés d'habilitació.

Representants regionals a la UE

La Conferència d'Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) arribava a l'acord, el desembre de 2004, de reconèixer la presència de dos representants de les comunitats autònomes en la representació permanent d'Espanya a la UE i la presència d'un conseller d'una comunitat autònoma en els consells de ministres de quatre departaments.

Podríem esmentar altres estructures europees, com el Consell de Municipis i Regions d'Europa (CEMR, fundat el 1951) o l'Assemblea de les Regions d'Europa (LLAURI, fundada el 1985), que tenen un estatut associatiu i que pretenen influir en l'acció dels governs o de la UE per millorar les condicions de les col·lectivitats locals. Al costat seu coexisteixen associacions temàtiques, com, per exemple, la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes d'Europa (CRP) o la Conferència Europea de Regions Vinícoles, que constitueixen grups d'influència que es relacionen directament amb la Comissió Europea i per als quals el CR representa un canal de representació complementari però secundari.

3.3. La regla d'or: intervenir a temps

Tal com anirem veient en els pròxims mòduls, perquè els grups d'interès i les empreses puguin influir en el desenvolupament d'una política pública, és necessari tenir un bon coneixement del procés, complementat per un servei detallat de seguiment. I en el complex entramat del procés legislatiu de la UE això és encara més cert. Els directius d'aquestes organitzacions i els lobbistes han d'estar preparats per a accedir al procés en la seva fase inicial. Això podria crear problemes als directors de relacions institucionals en les seves pròpies empreses.

Influència

Influir aviat en el procés decisori europeu representa avançar cinc anys en relació amb la primera data prevista perquè la decisió projectada sigui efectiva en els estats membre.

No és gens fàcil convèncer els directius empresarials que assignin recursos dineraris i de temps de gestió per a una cosa que possiblement tingui un impacte a cinc anys vista. Malgrat tot, l'impacte pot afectar la supervivència de l'empresa i, sens dubte, la màxima influència sobre el disseny de la política s'aconsegueix en l'inici del procés.

Les organitzacions poden establir contactes directament, si bé el més normal és que utilitzin intermediaris: des de l'associació professional fins al lobbista. Assumint que el sistema de seguiment és eficaç, les organitzacions han de ser conscients que els serveis de la Comissió estan començant a treballar sobre un tema concret; sense oblidar que si disposen d'una estructura suficient per a gestionar temes potencialment públics, segurament aconseguiran que l'aproximació al tema per part de la Comissió concordi amb la pretesa per l'empresa. En diferents ocasions, una organització pot intervenir en la configu-

ració de la política resultant. La primera podria ser a través de contactes ja existents amb funcionaris del país. Si un grup d'influència participa activament en els assumptes del seu govern nacional, sens dubte tindrà contactes amb els funcionaris del ministeri o departament que li sigui més pròxim. Aquests últims poden ser els mateixos homes i dones que es desplacen a Brussel·les per negociar amb els seus homòlegs comunitaris o, en el seu defecte, poden ser col·legues pròxims. Els serveis de la Comissió solen consultar gairebé sempre els funcionaris dels estats membres des de l'inici del procés. Això es deu en part al fet que la Comissió vol garantir que la proposta resultant sigui adoptada amb tota probabilitat pel Consell.

En relació amb els assumptes tècnics, es necessita comptar també amb la perícia dels funcionaris del país. Llevat d'algunes excepcions, en aquesta fase les consultes són informals, la qual cosa en dificulta el seguiment. Que una empresa tingui contactes regulars o tingui la possibilitat de reunir-se a la pròpia capital pot ser el camí més ràpid per a descobrir els detalls d'una proposta en el moment en què comença a elaborar-se. En el cas d'una directiva, això ha de passar normalment un any abans que el text estigui a punt per ser adoptat com a esborrany pel Col·legi de Comissaris. Les excepcions de la consulta informal es produeixen en les àrees en les quals la Comissió ha creat comitès permanents i ha limitat així la seva pròpia llibertat d'acció en comprometre's a fer una consulta prèvia (els més rellevants són el Comitè Científic Alimentari i el Comitè Veterinari Permanent).

Des del moment en què un grup d'influència sap que s'està elaborant l'esborrany d'una mesura, estima la probabilitat que tingui impacte en el seu negoci (cas d'una empresa) o interès (cas d'un grup d'interès) i decideix comunicar les seves idees per contribuir a la configuració de la política resultant, com pot procedir per mantenir el contacte? Tenint en compte que part de la informació procedeix de l'administració del país, una manera és proporcionant idees per mitjà d'aquesta via. Encara que opti per un altre camí, segurament voldrà mantenir la comunicació amb la *seva* administració. És important mantenir el contacte amb els funcionaris del país corresponent al llarg de tot el procés, que pot durar uns quants anys. És molt probable que els mateixos funcionaris que han estat consultats de manera informal en la fase inicial, més endavant tinguin un paper més oficial en els grups de treball i comitès.

Malgrat tot, pot ser que el grup d'influència vulgui comunicar-se de manera més directa amb el funcionari comunitari responsable de l'esborrany de la mesura o decisió. En aquest cas, es tractarà d'una persona concreta i, com que la Comissió és una institució relativament petita i oberta, no serà difícil identificar-la. La qüestió és saber quina és la millor manera d'establir el contacte. El més probable és que en aquesta fase inicial de l'esborrany, la relació tingui lloc telefònicament i, en aquest sentit, convé reincidir que, encara que sembli xocant, els funcionaris de la Comissió estan molt disposats a escoltar totes

aquelles persones que puguin aportar informació d'interès, mentre que és molt més complicat aconseguir una cita per a una reunió, ja que els informes sobre temes concrets s'amunteguen en els serveis de la Comissió.

Malgrat això, potser el que és preferible és intentar coordinar posicions amb empreses o grups relacionats o competidors d'altres estats membres abans d'establir contactes. Això és així perquè difícilment s'adoptarà un punt de vista que no compti amb un suport "europeu". La coordinació pot donar-se a través de la federació europea del sector. Tanmateix, convé recordar que hi ha diferències substancials respecte a l'eficàcia i experiència de les federacions, i pot ser que no siguin capaces de conciliar els interessos de tots els seus membres per a aconseguir un acord col·lectiu. En aquest sentit i en la línia vista en el mòdul anterior respecte a la col·laboració entre empreses, aquestes estan creant cada vegada més aliances *ad hoc* amb empreses del mateix sector amb les quals comparteixen uns mateixos punts de vista.

Vegeu també

En el mòdul 4 ("Relacions estratègiques amb els poders públics"), ens ocuparem àmpliament dels contactes personals i de les seves pautes d'actuació en nom d'una estratègia eficaç de lobbisme i estudiarem l'establiment de coalicions i aliances com a tècnica del lobbisme.

Resum

L'anàlisi de l'acció col·lectiva a escala comunitària europea il·lustra la varietat de vies d'accés dels grups d'influència en un sistema polític com el que representa la UE. L'aprofundiment de la integració europea ha reforçat el grau de mobilització dels grups d'influència en aquest àmbit. Si la utilització del ventall d'accions de protesta és feble i és confinada a l'escenari nacional, ocorre el contrari amb les estratègies de lobbisme. Això implica que les vies d'accés a través del conflicte i l'oposició són menys recurrents a escala comunitària que les vies d'accés a través de la cooperació, la col·laboració i el diàleg, que esdevenen així els fonaments axiològics del lobbisme.

De tota manera, si l'anàlisi dels grups d'influència en la UE demostra la importància de la cerca de solucions, la prudència s'imposa abans de concloure que aquesta forma de gestió política preval sobre qüestions d'estructures jeràrquiques o de lluites de poder. Si bé és cert que les institucions europees depenen de l'experiència i el coneixement, en determinats sectors, subministrats pels grups d'influència per a gestionar polítiques i trobar solucions als diversos problemes que es plantegen en aquests contextos; en canvi, són les mateixes institucions europees les que dicten les regles segons les quals s'estableixen les relacions amb els grups d'influència.

Si és cert també que els actors polítics i administratius de la UE busquen el contacte amb els grups d'interès per augmentar el seu poder i la seva legitimitat, i que els grups d'interès reben en contrapartida la possibilitat d'influir en els procediments polítics, no ho és menys que el poder de proposar polítiques i decidir-ne la implementació continua sent privilegi de les institucions comunitàries, i molt particularment de la Comissió Europea. Són així mateix aquestes institucions les que pretenen cada vegada més transformar els grups influència en societat civil a fi de reforçar la legitimació del procés decisori a escala comunitària, amb totes les limitacions que això suposa.

Amb tot, per a comprendre l'acció dels grups d'influència davant de les institucions comunitàries, no és suficient analitzar la UE. Analitzar els grups d'influència en un sistema de govern, ja sigui nacional, comunitari o internacional, requereix també considerar les relacions a escala nacional entre els grups d'influència i l'estat. Aquestes relacions es transformen i és a través d'aquesta transformació que podem comprendre l'acció col·lectiva dels grups d'influència.

Activitats

1. Visiteu els llocs web dels següents grups d'influència europeus i analitzeu des de la seva perspectiva les vies d'accés a les institucions comunitàries: UNICE, CES, CEC, COPA, BEUC i ERT.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Eppink, D. J. (2007). *Life of a European Mandarin. Inside the Commission*. Tielt, Bèlgica: Lannoo.

Greenwood, J. (2003a). *Inside the EU business associations*. Basingstoke: Palgrave.

Greenwood, J. (2003b). *Interest representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.

Mangas, A.; Liñán, D. J. (2005). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.

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

Morata. F. (1999). *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel.

Riege A.; Lindsay, N. (2006). "Knowledge management in the public sector: Stakeholder partnerships in the public policy development". *Journal of Knowledge Management* (vol. 10, núm. 3, pàg. 24-39).

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

Bibliografia complementària

Alonso Pelegrín, E. (1995). *El lobby en la Unión Europea*. Madrid: ESIC.

Bouwen, P. (2002). "Corporate lobbying in the European Union: The logic of access". *Journal of European Public Policy* (vol. 9, núm. 3, pàg. 365-390).

Fligstein, N.; Stone Sweet, A. (2001). "Institutionalizing the Treaty of Rome". A: A. Stone Sweet; W. Sandholtz; N. Fligstein (ed.). *The Institutionalization of Europe* (pàg. 29-55). Oxford: Oxford University Press.

Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces*. Stanford: Stanford University Press.

Lindberg, L. N. (1963). *Political dynamics of European integration*. Oxford: Oxford University Press.

Lindberg, L. N.; Scheingold, S. A. (1970). *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Meynaud, J.; Sidjanski, D. (1971). *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*. Brussel·les: Les éditions de l'Insitut de Sociologie.

Moravcsik, A. (1993). "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* (vol. 31, núm. 4, pàg. 473-523).

Pedler, R. (2001). *Com tractar amb Brussel·les: El lobby a la Unió Europea*. Barcelona: Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona.

Quittkat, C. (2002). "Les organisations professionnelles françaises: Européanisation de l'intermédiation des intérêts?". *Politique Européenne* (núm. 7, pàg. 66-95).

Sandholtz, W.; Zysman, J. (1998). "1992: Recasting the European bargain". A: B. F. Nelsen; A. C.-G. Stubb (ed.). *The European Union: Readings on the theory and practice of European integration (*pàg. 195-216). Houndmills: Macmillan.

Sweet, A. S.; Sandholtz, W. (coord.) (1998). *Supranational governance and European integration*. Oxford: Oxford University Press.

Vayssière, B. (2002). *Groupes de pression en Europe*. Tolosa: Privat.

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