



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



FACULTAD DE DERECHO
(DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL)

TESIS DOCTORAL

**LA INFLUENCIA DE LOS LOBBIES
EN LOS PODERES DEL ESTADO**

Director

Ricardo Rivero Ortega

Doctoranda

Victoria Eugenia Plaza Jiménez

Salamanca, 23 de octubre de 2020



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



FACULTAD DE DERECHO
(DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL)

TESIS DOCTORAL

**LA INFLUENCIA DE LOS LOBBIES
EN LOS PODERES DEL ESTADO**

Director

Ricardo Rivero Ortega

Doctoranda

Victoria Eugenia Plaza Jiménez

Salamanca, 23 de octubre de 2020

AGRADECIMIENTOS

Al Profesor Ricardo Rivero Ortega, con toda mi gratitud por haber aceptado ser el director de la Tesis a pesar de sus ocupaciones, por sus constantes consejos y cuyas orientaciones y seguimiento fueron imprescindibles para la realización de esta tesis. Siempre ha sido un referente para mí y le estoy sumamente agradecida.

Al profesor Manuel Ballbé, un reconocido innovador en el ámbito del Derecho Administrativo, lamentablemente ya fallecido, por sus consejos y por la ilusión que siempre mostró con esta tesis y que finalmente no puede estar con nosotros, aunque su recuerdo nos acompañará.

A la Universidad de Salamanca por todo lo que me ha aportado en este tiempo y a sus funcionarios, tanto de la Escuela de Doctorado como de la Biblioteca Francisco de Vitoria.

Y, finalmente, a mi familia por haberme inculcado el amor al estudio y sobrellevar los arduos momentos que atravesé con la investigación, pero confiando en que hoy estarán orgullosos de mí.

RESUMEN

La participación de los lobbies ante los poderes del Estado es una realidad que, desde décadas pasadas y hasta la actualidad, ha estado presente, teniendo una notable incidencia e influencia en las políticas y legislación de nuestro país. Los ciudadanos tienen la idea de que estos grupos de interés realizan una labor ante los poderes de una forma poco transparente y los perciben como un actor social negativo. Por ello, es necesaria una regulación de la actividad de lobbying que marque unas reglas del juego totalmente transparentes en el ejercicio de los distintos poderes, para que el ciudadano tenga conocimiento en todo momento de las personas que participan en cada uno de los procesos normativos, cómo participan y ante quién intervienen, es decir lo que se conoce como “huella normativa” y todo ello en condiciones de igualdad y acceso. Otra herramienta técnica, que junto a la anterior es necesario regular e implantar a nivel estatal, es el Registro de los Grupos de Interés. Las dos herramientas son básicas para que los ciudadanos puedan conocer en todo desarrollo normativo las reuniones formales e informales que se han celebrado durante el proceso de elaboración de las mismas entre los servidores públicos y los representantes de los grupos de interés, así como participar directa o indirectamente dentro del proceso.

Conociendo la potencialidad de estos grupos son muchos los países que han regulado esta actividad como EEUU, Canadá, Francia, Holanda, entre otros, y en los que existe la obligación de registrarse en el registro habilitado para ello en los correspondientes países. Se dedica un capítulo al análisis de las legislaciones sobre los lobbies en Estados Unidos, en la Unión Europea y en España, respectivamente.

Son varias las Comunidades Autónomas en España que ya han procedido a regular los lobbies y a la implantación obligatoria de un Registro como son Cataluña, Comunidad de Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana. Otras se encuentran en proceso de desarrollo. También algún ayuntamiento, como el de Madrid, lo ha regulado y otros comienzan a trabajar en ello.

Además de revisar estos diversos modelos de legislación sobre los lobbies y de analizar sus elementos comunes y sus diferencias (capítulos III, IV, V), analizamos la diversa conceptualización con la que se conocen, a nivel general (capítulo I), también sus relaciones con otros conceptos fundamentales en los que se inscriben -transparencia, democracia, participación, acceso a la información (capítulo II). Este trabajo pretende demostrar –como objetivo fundamental– la necesidad de una mayor regulación de los lobbies, teniendo en cuenta las buenas prácticas que sobre esta actividad han realizado los países pioneros y las aportaciones doctrinales que se han manejado en esta investigación. También quedan de manifiesto los resultados y la problemática de la carencia de normativa sobre ellos y una de sus consecuencias más negativas: las puertas giratorias, tanto en España como fuera de ella (capítulo VI).

Palabras clave: Democracia - Actividad de lobbying - Transparencia - Rendición de Cuentas - Regulación.

ABSTRACT

The participation of the lobbies before the powers of the State is a reality that, since past decades and up to date, has been present and has had a remarkable incidence and influence in the policies and legislation of our country. Citizens have the idea that these interest groups perform their work before the powers in a non-transparent manner and perceive them as a negative social actor. For this reason, it is necessary to regulate lobbying activities so that the rules of the game are totally transparent in the exercise of the different powers, so that the citizen is aware at all times of the people who participate in each of the regulatory processes, how they participate and before whom they intervene, in other words, what is known as the "regulatory footprint", and all this under conditions of equality and access. Another technical tool, which together with the previous one is necessary to regulate and implement at state level, is the Register of Interest Groups. Both tools are basic for citizens to be able to know in any regulatory process the formal and informal meetings that have taken place between public officers and representatives of interest groups, as well as to participate directly or indirectly in the process.

Knowing the potential of these groups, many countries have regulated this activity, such as the United States, Canada, France and Holland, among others, and in which there is an obligation to register in the corresponding countries. A chapter is dedicated to the analysis of the legislation on lobbies in the United States, the European Union and Spain, respectively.

There are several Autonomous Communities in Spain that have already regulated lobbying and made it compulsory to set up a register, such as Catalonia, the Community of Madrid, Murcia and the Community of Valencia. Others are in the process of implementation. Some city councils, such as Madrid, have also regulated it and others are starting to work on it.

In addition to reviewing these different models of legislation on lobbying and analyzing their common elements and differences (chapters III, IV, V), we analyze the diverse conception with which they are known, at a general level (chapter I), also their relations with other fundamental concepts in which they are inscribed - transparency, democracy, participation, access to information (chapter II). This work intends to demonstrate –as a fundamental objective– the need for a greater regulation of the lobbies, taking into account the good practices on this activity that have been carried out by the pioneer countries and the doctrinal contributions that have been handled in this research. It also highlights the results and the problem of the lack of regulations on them and one of their most negative consequences: revolving doors, not only in Spain but also abroad (chapter VI).

Key words: Democracy - Lobbying activity - Transparency - Accountability - Regulation.

“Los lobistas me hacen entender un problema en diez minutos, mientras que mis colaboradores tardan tres días”,

John Kennedy

“La igualdad de participación es una de las igualdades positivas más importantes de la vida moderna”,

M Shapiro

ÍNDICE

Abreviaturas	17
Introducción	23
I.1. Metodología y estado de la cuestión.....	38
I.2. Estado de la cuestión: Grupos de presión, lobbies y algunos conceptos fundamentales	47
I.3. Breves referencias a la transparencia, democracia, participación y puertas giratorias	51
I.4. COVID-19. Los lobbies intensifican su actividad	58
I.5. Estructura de la investigación	65
1. Capítulo Primero: La conceptualización de los Lobbies y Grupos de interés	67
1.1. Los grupos de interés.....	67
1.1.1. Tipos de grupos de interés	77
1.1.2. El derecho de petición de los grupos de interés (Gran Bretaña y EEUU).....	78
1.2. El marco conceptual de los lobbies	83
1.3. Objetivo y actividades de lobbying	91
2. Capítulo Segundo: Acceso a la información y transparencia.....	95
2.1. Ranking de Transparencia de las CCAA.....	107
3. Capítulo Tercero: Referencias y regulación de los lobbies en EEUU.....	109
3.1. Los Lobistas en Estados Unidos ¿Quiénes son?	114
3.1.1. Los lobistas como informadores.....	116
3.2. El lobby ante el poder ejecutivo	120
3.3. El lobby ante el poder legislativo	128
3.3.1. Los Comités Asesores	133
3.3.1.1. Una multiplicidad de puntos de presión	133
3.3.1.2. El Lobbying en el Congreso, la rama más permeable	136
3.3.1.3. Una inversión a largo plazo.....	140
3.4. Mejora en la elaboración de reglamentos en EEUU.....	140
3.5. El lobby ante el Poder Judicial	145
3.5.1. Participación de los lobbies en la formación de la judicatura.....	145
3.6. Los lobbies más influyentes en EEUU	146

3.7. Necesidad de Reforma del Lobby	148
3.7.1. Lobbying Disclosure Act	148
3.7.2. Reformar la ley o autogobernar la profesión.....	150
3.8. Ejemplo de intervención de los lobbies en un proceso normativo	151
4. Capítulo Cuarto: El lobby en la Unión Europea.....	165
4.1. Introducción	165
4.2. Regulación de la actividad de lobbying en el Proceso legislativo y ejecutivo de la Unión Europea.....	180
4.2.1. Modelos de regulación parlamentaria.....	185
4.2.2. Modelos de regulación ejecutivo-legislativo	186
4.3. El Registro del Lobby en la Unión Europea.....	189
4.4. El Lobby como gestión de relaciones institucionales.....	198
4.4.1. Las prácticas de gestión de relaciones institucionales a nivel europeo.....	201
4.5. El impacto del lobby para la mejora de la democracia de la Unión Europea.....	203
4.5.1. Fortaleciendo los Impactos Positivos y reduciendo los negativos	204
4.5.2. Reforzando el sistema de corrección de mecanismos	206
4.5.3. Estudio de la Gestión de asuntos públicos en la Unión Europea como herramienta de mejora de la democracia	208
5. Capítulo Quinto: El lobby en España	211
5.1. Introducción.....	211
5.2. El Registro de la CNMC	224
5.3. El Lobby en la regulación de las Comunidades Autónomas. El ejemplo catalán	237
5.4. El lobby en el ámbito municipal. El ejemplo de Madrid	248
5.5. El Proceso legislativo en España	252
5.6. Negociación de las normas reglamentarias	260
5.7. Ejemplos de la influencia de los lobbies en la toma de decisiones del ejecutivo y en proceso legislativo.....	263
5.8. La huella normativa.....	265
5.9. La Evaluación de los Lobbies en España	273
5.10. La actuación de los lobbies en España durante la crisis de la COVID-19.....	275

6. Capítulo Sexto: Las puertas giratorias.....	279
6.1. Introducción.....	279
6.2. Puertas giratorias en EEUU.....	289
6.3. Puertas giratorias de la Unión Europea	292
6.4. Puertas giratorias de España	298
Conclusiones.....	309
Bibliografía	339

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AARP	American Association of Retired Persons
ABA	American Bar Association
ACLU	American Civil Liberties Union
ACUS	Administrative Conference of the United States
ADR	Alternative Dispute Resolution
AEPD	Agencia Española de Protección de Dato
AFCL	L'Association des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques
AFCO	Committee on Constitutional Affairs
AFL	American Federation of Labor
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of industrial Organizations
AGE	Administración General del Estado
ALER-EU	Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation
ALL	American League of Lobbyists
ANEABE	Asociación Nacional de Empresas de Aguas de Bebida Envasada
AP	Alianza popular
APA	Administrative Procedure Act
APRI	Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales
BCE	Banco Central Europeo
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BNE	Biblioteca Nacional de España
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOC	Boletín Oficial de Cantabria

BOCCE	Boletín oficial de la Ciudad de Ceuta
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOME	Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de la Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CCAA	Comunidades Autónomas
CCLL	Corporaciones Locales
CDS	Centro Democrático y Social
CDR	Comité Europeo de las Regiones
CE	Constitución Española
CE	Comisión Europea
CEHAT	Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos
CEO	Corporate Europe Observatory
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CIA	Central Intelligence Agency
CIO	Congreso of Industrial Organizations
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas

CIU	Convergència I Unió
CMF	The Congressional Management Foundation
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
COREPER	Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea
CRP	Center for Responsive Politics
CTC	Coste de Transición a la Competencia
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
COG	Diario Oficial de la Xunta de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOUE	Diario Oficial de la UE
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
ECPA	European Crop Protection Association
EEUU	Estados Unidos
EOP	Executive Office of the President
EPA	Environmental Protection Agency
EPACA	European Public Affaire Consultancies' Association
EPAD	European Union and Public affairs Directory
EPCRA	Emergency Planning and Community Right-to-Know Act
ETI	Registro Europeo Común de Transparencia
EUROCAMARAS	Cámaras de Comercio Europeas
FACA	Federal Advisory Comité Act
FARA	Foreign Agents Registration Act
FELPA	Federación Europea de Lobbying y Relaciones Institucionales

FMI	Fondo Monetario Internacional
FRLA	Federal Regulation of Lobbying Act
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
GRECO	Grupos de Estados contra la Corrupción
HLOGA	Honest Leadership and Open Government Act
IBEX 35	Índice de cotización
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior
IIF	Institute International Finance
INCAU	Índice de Transparencia de las CCAA
INDITEX	Multinacional Española de fabricación y distribución textil
LAE	Ley 1172007, de 22 de junio, de acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LCNMC	Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
LDA	Lobbying Disclosure Act
LJCA	Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LOPG	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LTABG	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 d octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NRC	Negotiated Rulemaking committee
OCC	Office of the Comptroller of the Currency,

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OFBCI	Office of Faith-Based and Community Initiatives
OMB	Office of Management and Budget
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OTCM	Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid
PACS	Political Action Committees
PE	Parlamento Europeo
PP	Partido Popular
PRO	Public Record Office
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
REACH	Reglamento de Registro, Evaluación, autorización y restricción de sustancias y mezclas químicas
REPER	Representación Permanente en Bruselas
SAREB	Sociedad De Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria
SEAP	Sociedad Europea de Relaciones Profesionales
SEAT	Sociedad Española de Automóviles de Turismo
SEC	Security Exchange Commission
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TI	Transparency International
TREBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público
TTIP	Tratado de Libre Comercio
TS	Tribunal Supremo
UBER	Empresa de vehículos de transporte
UE	Unión Europea
UNICE	La Confederación de Industrias Europeas
UK	Reino Unido

INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente investigación es realizar una reflexión y estudio sobre la actividad de los lobbies, su génesis histórica, su tratamiento en el marco normativo del modelo norteamericano y de los países europeos de nuestro entorno, para finalmente centrarnos en España. La democracia debe garantizar la defensa de la igualdad y la transparencia en la actividad de lobbying en el ámbito del poder ejecutivo, legislativo, y judicial, solo partiendo de esas premisas es como lograremos que esta actividad, sea y así, se entienda positiva por parte de la ciudadanía.

La igualdad y la transparencia son valores inherentes a la democracia. Cuanto mayores cuotas de estos valores se alcanzan, de mayor calidad gozan las democracias. Basta con mirar a nuestro alrededor para poder calificar y clasificar las mismas, pero también es cierto que toda democracia sana necesita controles y en la democracia española estos son prácticamente inexistentes en lo que a la actividad de lobbying se refiere.

Esta reflexión no es totalmente nueva, pues ya observo Tocqueville en su magnífica obra la democracia en América “... *Entre los temas...que llamaron mi atención..., ninguno atrajo más vivamente mis miradas que la igualdad de condiciones. Descubrí sin esfuerzo la influencia que ejerce este primer hecho sobre la marcha de la sociedad; da al espíritu público una cierta dirección, cierto giro a las leyes; a los gobernantes, nuevas máximas, y hábitos especiales a los gobernantes*”¹ y continúa “*Así, pues, a medida que estudiaba la sociedad americana veía cada vez con más intensidad, en la igualdad de condiciones, el hecho generador del que parecía emanar cada hecho particular, y lo encontraba sin cesar ante mí, como un punto central al que iban a parar todas mis observaciones*”.

Sin duda un elemento clave que favorece la igualdad de condiciones, a la que hace referencia Tocqueville, es el concepto

¹ Tocqueville, A., *La democracia en América*, trad.: M. Arroita-Jáuregui, Ed.: Orbi, 1985, p. 17.

denominado como transparencia y la falta de la misma en los mercados bursátiles fue, sin duda, el origen de la crisis financiera del 29 en Estados Unidos (EEUU). A partir de este momento los estados comenzaron a darse cuenta de la necesidad de regular el acceso a la información y la transparencia en el sector, para que los ciudadanos pudiesen actuar y tomar las decisiones teniendo en cuenta todos los factores que inciden en una determinada materia o asunto en cuestión.

A raíz de la citada crisis, se crea en 1933 la Securities and Exchange Commission (SEC), La Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos, presidida por el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Harvard, James Landis, quien había diseñado un nuevo modelo regulador por el que se obligaba a las empresas a responsabilizarse de la transparencia de sus cuentas. Comienza así una época reguladora en EEUU que poco a poco se irá extendiendo al resto de los países que empiezan a regular el derecho de acceso a la información y transparencia.

A este respecto, debemos mencionar a otro de los precursores y defensores que abogaba por la importancia de poner a disposición de los ciudadanos la información, fue Louis Brandeis, Juez de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos a principios del Siglo XX, quién con su célebre cita *“La luz del sol es el mejor de los desinfectantes”* quiso remarcar el importantísimo papel de la transparencia y la rendición de cuentas en un buen gobierno.

El acceso a la información y transparencia son factores determinantes en toda actividad que trate de influir en la toma de decisiones de los poderes públicos. En todos los tiempos y épocas, los miembros de la colectividad han intentado influir en el proceso decisorio político y en el legislativo para intentar imponer sus propios intereses. En este sentido, Duverger indicaba *“los partidos políticos son organizaciones propias de un cierto tipo (democracias occidentales), en una determinada época de la historia (siglo XX). Por el contrario, los grupos de presión se*

*encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas*². La característica común que el citado autor atribuye a este termino se aplica a una serie de organizaciones muy amplia y fluida y que estos participan en el combate político de una forma indirecta³. Estos grupos lo que pretenden es influir en las decisiones políticas o en el proceso legislativo.

No debemos olvidar que los ciudadanos tienen derecho a participar en el gobierno y en los procesos legislativos de sus países atendiendo a los principios democráticos. Ahora bien, se necesitan unas reglas de juego regidas por los principios de igualdad y transparencia que aseguren un acceso equitativo a dicha participación.

Tocqueville en su temprana observación había añadido: *“Entonces trasladé mi pensamiento hacia nuestro hemisferio, y me pareció que distinguía allí algo análogo al espectáculo que me ofrecía el nuevo mundo. Vi igualdad de condiciones que, sin haber alcanzado como en Estados Unidos sus límites extremos, se aproximaba a ellos cada día más; y aquella misma democracia, que reinaba sobre las sociedades americanas, me pareció que en Europa avanzaba rápidamente hacia el poder*⁴”.

En efecto pronto la influencia norteamericana llego a Europa, no con el mismo ímpetu que se había implantado en Estados Unidos, pero poco a poco fue calando en la sociedad, aunque esta se encontraba dividida como bien indicaba Alexis de Tocqueville en su obra *La Democracia en América*.

*“Una gran revolución democrática se opera ante nosotros; todos lo ven, pero no todos la juzgan de la misma manera. Unos la consideran como una cosa nueva, y, tomándola como un accidente, esperan poder detenerla todavía, mientras que otros la juzgan irresistible, porque les parece el hecho más continuado, antiguo y más permanente que en la historia se conozca*⁵”.

² Duverger, M., *Introduction a la politique*, París, 1964, p. 17.

³ Duverger, M., *Introduction a la politique...*, *op. cit.*, p. 201.

⁴ Tocqueville, A., *La democracia en América...*, *op. cit.* p. 17.

⁵ Tocqueville, A., *La democracia en América...*, *op. cit.* pp. 17 y 18.

Según el mismo autor, en Europa la Iglesia tuvo en esta época un gran protagonismo, su influencia dejó su impronta en el proceso de democratización y la igualdad comenzó a aparecer en la sociedad.

No podemos olvidar el papel tan importante que ha jugado la Iglesia en la construcción de la Unión Europea de apoyo, aliento y consejo. En ella participaron grandes católicos, como Schuman, De Gasperi y Adenauer, entre otros⁶.

“Pero he aquí que el poder del clero, que acaba de nacer y pronto se extiende. El clero abre sus filas a todos, al pobre y al rico, al plebeyo y al señor; la igualdad empieza a penetrar, por medio de la iglesia, en el seno del gobierno, y el que hubiese vegetado como siervo en una eterna esclavitud se coloca como sacerdote en medio de los nobles, y a menudo llega a sentarse por encima de los reyes⁷”.

Las sociedades, bajo estas y otras influencias, se van transformando a lo largo del tiempo en democráticas, es en este momento cuando en su estructura aparecen los lobbies, con un gran desarrollo en Estados Unidos, que fue extrapolado a Europa y poco a poco a otros continentes. La actividad de lobbying, es una actividad reconocida en muchos países y que aporta interesantes propuestas para la salud de nuestra democracia.

A lo largo de este texto podremos comprobar como poco a poco algunos de los países de nuestro ámbito cultural tienen esta actividad regulada y definidos los controles sobre la misma. El conflicto es evidente cuando no se regula

Hacemos nuestras las palabras del Informe de Amnistía Internacional *“Lifting the Lid on Lobbying “cuando el lobbying es realizado con integridad y transparencia es una fuente legítima de influencia para los grupos de interés que están afectados por decisiones públicas. El*

⁶ La Iglesia y Europa: Sus relaciones Jurídico-Políticas en cuanto comunidades <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72537/Corral4.pdf>

⁷ Tocqueville, A., *La democracia en América...*, op. cit. p. 18., Página consultada el 3 de julio de 2019.

*problema surge cuando el ejercicio de lobbying es opaco y no está regulado*⁸.

En nuestro país desgraciadamente la actividad de lobbying no está regulada y, consecuentemente, la misma se encuentra en un estado de opacidad, a pesar de que los ciudadanos vienen demandando una regulación a estos efectos sin que llegue a término la misma, como expondremos más adelante.

Un interesante artículo de Ana Carbajosa, en *El Diario El País*, en su apartado de sociedad muestra que “*En EEUU todo el mundo tiene un lobista*⁹”, en el que recoge una frase muy significativa de los lobbies de una intervención de Tony Podesta¹⁰, conocido lobista democrata, “*Los lobbies proporcionamos información a los parlamentarios y a los políticos que rodean al presidente y que toman las decisiones. Somos un servicio vital para la democracia, porque hacemos que se tomen mejores decisiones, más informadas*”.

A lo largo de la historia hemos podido observar como los individuos y grupos han intentado influir en las decisiones políticas, de tal forma que, la interacción entre los intereses de los grupos y la comunidad política ha sido una constante. Reconocemos la importancia de esa actividad y la gran influencia que tiene sobre las decisiones políticas, por ello es necesario, en aras a la transparencia, la regulación de la misma, pese a que debido a los intereses de algunos grupos políticos se intente retrasar esta regulación. Estados Unidos consciente de la importancia de esta actividad fue pionera en la regulación de la misma y su influencia se ha ido exportando al resto de los países.

No puede obviarse que “*La arquitectura del sistema político norteamericano promueve la iniciativa individual de cada senador o*

⁸ Informe Lifting the Lid on Lobbying de Amnistía Internacional, 2012.

⁹ Carbajosa, A., “*En EEUU todo el mundo tiene un lobista*”, artículo de El Diario El País, de 19 de febrero de 2014.

¹⁰ Anthony Podesta, conocido como Tony Podesta, Lobista americano, generalmente creador el Grupo Podesta. Ha ejercido sus actividades para diferentes grupos y ha sido una persona relacionada con el Presidente Barack Obama.

congresista, que puede impulsar por su cuenta un proyecto de ley y que sabe que para garantizarse la reelección necesita satisfacer las demandas concretas de los votantes de su circunscripción, lo que diluye intensamente la disciplina de partido. Así, en cada decisión confluyen muchos intereses de por medio y, como siempre, nadie quiere perder. Esto ha atraído históricamente a la capital federal a numerosos grupos de presión de toda índole, para defender desde causas sociales o políticas hasta otras de calado internacional. En los últimos años, sin embargo, esta tendencia se ha disparado con creces¹¹”. Estas situaciones de confrontaciones internas sobre los diferentes intereses en el seno del Congreso y el Senado las estudiaremos más a fondo en el capítulo III de esta investigación.

Cierto es que esos principios, a los que nos estamos refiriendo, solo los podemos percibir dentro de una democracia, en otros sistemas sería impensable que se dieran estos. Como ya hemos indicado anteriormente, Estados Unidos, fue el primer país en regular la actividad de lobbying, y poco a poco, y con mayor o menor esfuerzo, algunos países lo tomaron ejemplo y fueron incorporando normativamente la misma.

Los lobbies juegan un papel muy importante en la producción normativa, en las decisiones políticas y económicas de los países más influyentes de nuestro entorno. Estados Unidos, como ya hemos indicado, se sitúa a la cabeza en la regulación de esta actividad, por ejemplo *The Federal Act of Lobbying* de 1946¹², Ley promulgada por el Congreso de Estados Unidos para regular y reducir la influencia de los grupos de presión. Esta Ley fue derogada por la *Lobbying Disclosure Act* de 1995,¹³ modificada a su vez por la *Honest Leadership and Open Government Act*, de 2007¹⁴. Es preciso tener en cuenta que en Estados Unidos cada uno de sus estados cuenta con una Ley del Cabildeo. El segundo país en regular

¹¹ Joan, F., *Los “lobbies” alargan su poder en la sombra de Washington*, El País, 25 de noviembre de 2013.

¹² En ella se realizaron los primeros esfuerzos para regular el cabildeo.

¹³ Facilita la divulgación de actividades de cabildeo para influir en el Gobierno.

¹⁴ Este Ley va más allá y establece unas normas de conducta para poder trabajar en ese sector a los ex miembros de Gobiernos o que han ocupado puestos importantes.

esta actividad fue Australia en 1984, con la Ley de Registro de Cabilderos y en 2013 completa esta regulación a través de Lobbying Code of Conduct; el tercer país en legislar ha sido Canadá en su Lobbying Act en 1985, y desarrollada posteriormente por un Reglamento. A ello dedicaremos el capítulo tercero.

Europa realizó un gran esfuerzo para implantar este sistema y fueron muchas las fuerzas que intentaron frenar el proceso.

El Reino Unido decretó normas sobre Cabildeo para los servidores públicos en 1998. Otros países han seguido regulando esta actividad. Esta regulación trata de mantener un grado de transparencia en las actividades de los grupos de presión y de este modo terminar con la corrupción. En España, La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 2013 determina que los ciudadanos tienen acceso a cualquier dato de instituciones públicas.

Como bien indica Jordi Xifra *“La influencia indirecta sobre los poderes públicos se concreta principalmente en los países democráticos en la acción sobre la opinión pública, a través de los medios de comunicación. En esta forma de actuación, el grupo de presión o la empresa cuenta con la opinión pública para focalizar la atención de los decisores. Los medios de comunicación actúan como transmisores. No deja de ser una alianza específica, cuya singularidad y relevancia práctica nos obliga a tratarla separadamente. En todo caso, la función de este tipo de estrategia no es sustituir a las tácticas de lobbying directo, sino de complementarlas en aras de una mayor fuerza en la presión que garantice la consecución de la orientación de la decisión pública en el sentido deseado”¹⁵*.

¹⁵ Xifra, J., *Lobbying: Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Ed., Gestión 2000, p. 202..

La actividad de lobbying en la Unión Europea¹⁶ se ha podido observar desde el nacimiento de la misma y esa participación es la que ha hecho avanzar a las instituciones de la Unión. No obstante, dentro de su ámbito, la gran mayoría de los países no cuentan con una regulación integral sobre la actividad de lobbying, así mismo, el registro de los lobistas tampoco se encuentra generalizado.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece en su artículo 11, apartado 1 *“Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”*, y en su apartado 2 *“Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”*¹⁷.

El libro Blanco de la Gobernanza Europea, 2001¹⁸, establece en su capítulo segundo los principios de la Buena Gobernanza y propone entre los cambios necesarios que hay que introducir la mayor participación de los actores sociales, sin duda está dando cabida a estas actividades de lobbying como núcleo de participación de los actores sociales y como forma de fortalecer la democracia y el Buen Gobierno.

Siguiendo esta trayectoria años más tarde, la Comisión Europea, a través de *El libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la Transparencia, 2006*“...puso en marcha una consulta pública con tres temas con objeto de mejorar la transparencia del proceso de toma de decisiones, por un lado la necesidad de establecer un marco más estructurado que regule las actividades de los grupos de interés, la búsqueda de reacciones a las consultas a la sociedad civil puestas en marcha por la Comisión, y la obligación de divulgar información sobre los

¹⁶ Ver la obra colectiva dirigida por Araceli Mangas “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo” https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/03_carta_mangas_preambulo.pdf

¹⁷ Carta de Derechos Fundamentales.

¹⁸ El Libro Blanco de la Gobernanza Europea, 2001. Página consultada el 3 de julio de 2019.

beneficiarios de los fondos comunitarios que son objeto de gestión compartida. Su cometido era prolongar una serie de medidas, ya adoptadas por la Comisión, en particular en materia de transparencia y de apertura, desde el Libro Blanco de la Gobernanza Europea¹⁹, ya citado. El valor del mismo reside en que representa un acuerdo internacional, y define al lobby como «una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, think-tanks u abogados». El Libro Verde completa la definición de actividades de los lobbies: se entenderá por «actividad de los grupos de presión» todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas».

Otra herramienta a tener en cuenta es el Registro de transparencia, es un sistema de carácter voluntario, creado por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea para reforzar la transparencia del proceso de toma de decisiones de la Unión que brinda a los ciudadanos y a las personas que trabajan en las instituciones información sobre las organizaciones que participan.

En este sentido se manifestaba Morata “*Los motivos para ejercer una acción de Lobbying en Bruselas son innumerables. Una razón básica reside en el hecho de que están en juego ganancias o pérdidas evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia. Al mismo tiempo, la complejidad misma del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo*

¹⁹ Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114521>. Introducción (17 de diciembre de 2017, a las 13,45).

*que los sistemas nacionales, ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos organizados*²⁰.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en un importante informe de abril de 2017, señala cómo la buena gobernanza puede ayudar a reconstruir la confianza de los ciudadanos en el sector público, siendo una parte relevante de ella las obligaciones jurídicas de buena administración.²¹

En España

En España, el Texto Constitucional (CE) establece la regulación de la participación en la actividad pública de los grupos que integran la sociedad, así en su artículo 9, apartado 2 “... *promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que la integran sean reales y efectivos*”, en esta misma línea se manifiesta el artículo 23 en el que se establece “*el derecho de participación en los asuntos públicos*”; pese a ello estos preceptos no se han desarrollado y no parece haber intención aparente por parte de los poderes públicos en regular la actividad. En todo caso, podemos observar como la Ley de Transparencia y Buen Gobierno que entró en vigor en 2013²² habría sido la gran oportunidad para regular los lobbies. Es cierto que algunos grupos intentaron introducir en el debate esta cuestión, pero finalmente la Ley no recogió la actividad de lobbying.

Los lobbies juegan un papel muy importante en la toma de decisiones políticas y en el procedimiento normativo pese a su falta de regulación, pero ¿cuáles son los motivos que llevan a esta falta de regulación? ¿qué intereses subyacen en ello? Lo que debería ser una herramienta de consulta pública para dar participación a la ciudadanía y que, por ende, es una demanda y un derecho inherente a la misma, podría

²⁰ Morata, F., “*Influir para decidir la incidencia de los lobbies en la Unión Europea*”, Revista de Estudios políticos (Nueva Época), nº 90, octubre-diciembre, 1995, p. 131.

²¹ Ponce Solé, J., *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*. Ed.: Tirant lo Blanch, 2019, p. 19..

²² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

decirse que se ha convertido en un negocio en el cual las grandes empresas guionizan a los partidos políticos para que satisfagan sus intereses y de esta forma obtener normativas que favorezcan a estos privilegiados, dejando al margen a otras empresas y grupos interesados a los que les beneficiaría participar en el desarrollo de esta regulación, y lo que es más importante, dejando fuera a los ciudadanos a los que va a afectar directa o indirectamente esta normativa.

El lobbying es consustancial a la democracia representativa, como lo son los partidos políticos. La actividad de los lobistas puede suponer avances o retrocesos en la eficacia de las políticas públicas, contando en nuestro país con cobertura constitucional, si bien necesita normas concretas que ordenen su funcionamiento para que los ciudadanos conozcan su aportación a la formación de las decisiones públicas.

Por supuesto que la participación de los grupos que tienen interés en la elaboración de las normas, son una fuente de riqueza, aportan muy diversa información y enriquecen finalmente a la norma. Por ello es urgente regular esta actividad en nuestro país y que sea totalmente transparente para que pueda contribuir a la calidad democrática. Hasta ahora sigue primando el secretismo en torno a los lobbies lo que deriva en una mala praxis de su actividad, afectando negativamente a los principios que rigen nuestra democracia.

En ocasiones ya ha sido denunciada esta ausencia de intervención, Juan Francés, periodista y autor del libro *¡Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España* asegura *“La línea entre el lobby y el tráfico de influencias está muy claramente definida, aunque es posible que no concuerde con la idea que tienen muchas personas. El lobby es la defensa de unos intereses ante al poder, esto es, sentarse con un político, explicarle por qué nos perjudica una determinada medida y proponerle una alternativa mejor para ambos. El tráfico de influencias no propone*

argumentos, ofrece dinero y esto es un delito tipificado en el código penal. No tiene nada que ver²³”.

Al posible argumento de que por mucho que se hagan esfuerzos por transparentar y regular los contactos informales siempre existirá la tendencia y posibilidad de llevar éstos a terrenos opacos (clubs, palcos de estadios, comidas, etc.), la respuesta es que es posible que así sea, pero quienes lo hagan tendrán entonces plena consciencia de que lo que se está haciendo no es ético y además, y sobre todo, no es legal, pudiendo articularse, en función ya de la capacidad del regulador, mecanismos para reaccionar contra la ilegalidad (sanciones, imposibilidad de reuniones futuras...). Todo ello, claro, sin perjuicio de que sigan existiendo espacios de informalidad, necesarios para la toma de decisiones discrecionales acertadas, y que cierta informalidad pueda ser regulada, pero informalidad no puede significar opacidad con barra libre.²⁴

No puede obviarse que hay organizaciones muy sensibles a este tema y que están realizando buenas prácticas con respecto a esta actividad, como es la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), que ha creado un registro dentro de la organización para que los lobistas que establezcan relaciones con la organización se puedan registrar. Esperemos que esta buena práctica sirva para que otras organizaciones hagan lo mismo y para que estos procedimientos calen en la sociedad y los ciudadanos se sensibilicen más con la problemática y demanden a los poderes públicos una regulación de esta actividad tan necesaria para una democracia sana y de calidad.

Observamos como en el ámbito de la Unión Europea y en nuestro país, cada vez hay una mayor necesidad de regulación de esta actividad que se asemeje a la ya establecida en Estados Unidos y en los países del ámbito anglosajón en los que impera una configuración pluralista en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

²³ Francés Escudero, J., *¡Que vienen los lobbies!*, Ed. Destino, Barcelona, 2013.

²⁴ Ponce Solé, J., *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa...*, op. cit., p. 19.

En este trabajo de investigación vamos a intentar definir, además de otros aspectos, cual es el factor diferencial en nuestro país que impide llevar a cabo una regulación de los grupos de presión y estar a la altura de otros países que encabezan el ranking en cuanto a calidad normativa en este sector y qué barreras habría que romper para llegar a una regulación equiparable en términos de calidad, transparencia y participación. España será objeto del capítulo quinto.

Son muchas las barreras y los obstáculos que Villoria indica²⁵ y que todas las fases del proceso de elaboración de políticas públicas entrañan riesgo de corrupción o malas prácticas relacionadas con el lobby, en las que el regulador o el responsable de la implementación abusa de su poder para beneficiar a intereses privados o específicos, dañando el interés general establecido en nuestro Texto Constitucional, y ello en todas las fases hasta que se implementa la política (formulación y toma de decisiones). Entre las actividades y prácticas que pueden suponer riesgo de corrupción o prácticas no éticas cita:

1. *“Financiación de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno;*
2. *Puertas giratorias;*
3. *Captura regulatoria y técnica (por ejemplo, mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores);*
4. *Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o loopholes para evitar los verdaderos controles (diluting regulation);*
5. *Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o window dressing (debilitating restrictions);*

²⁵ Villoria, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2015), Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparencia Internacional España.

6. *Debilitamiento de los controles y la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (weakened enforcement).*
7. *Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a través de presiones a los decisores (weakened penalties);*
8. *Redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc”.*

En alguna de estas actividades o prácticas no éticas nos iremos deteniendo a lo largo de esta investigación.

En marzo de 2017, se dio un primer paso en nuestro país para regular la actividad de los lobbies con el fin de atender a una reclamación recurrente del Consejo de Europa, con la proposición de Ley por parte del Partido Popular (PP). Esta iniciativa, en principio, salió adelante con un amplio respaldo parlamentario. El partido socialista (PSOE), anunció enmiendas ya que consideraba que esta propuesta de Ley se quedaba corta y reclamaba que en esta no solo se regulase los lobbies en su actividad en el Congreso, sino también el poder ejecutivo, aunque hasta la fecha este proyecto no ha llegado a término.

Centrándonos en la actividad legislativa, Francés afirma categórico que “todas las leyes que se aprueban en el parlamento son sometidas a las presiones de algún lobby. El cien por cien”. *“Los afectados por cualquier legislación intentan modularla y adecuarla a sus intereses, es normal. Lo deseable a la hora de hacer lobbying, al menos para el interés general, es que haya intereses contrapuestos y que el político trate con su decisión final de equilibrar la balanza siendo lo más justo posible. Si sólo hubiera un lobby actuando sobre una ley esta sería muy ajustada a sus deseos y es posible que esto no concuerde con el interés general”²⁶*, explica Juan Francés.

A este respecto, Adam Smith ya advertía en su época que *“Toda proposición de una nueva ley o de un reglamento de comercio, que proceda de esta clase de personas (se refiere a los mercaderes), deberá*

²⁶ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 53.

analizarse siempre con la mayor desconfianza, y nunca deberá adoptarse como no sea después de un largo y minucioso examen, llevado a cabo con la atención más escrupulosa a la par que desconfiada. Ese orden de proposiciones proviene de una clase de gentes, cuyos intereses no suelen coincidir exactamente con los de la comunidad, y más bien tienden a deslumbrarla y a oprimirla como la experiencia ha demostrado en muchas ocasiones²⁷. ”

La gran paradoja de tratar de encontrar quienes son, es siempre la misma: los lobbies no existen, lo que existe es una forma de presión que tienen como objetivo hacer lobbying y que está al alcance de cualquiera que quiera llevarla a cabo. Sin embargo, la idea negativa de los grupos de presión en el imaginario colectivo hace que muchos de estos grupos no sepan o no quieran reconocer que son lobbies o que ejercen dicha actividad. Un buen ejemplo de ello es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca; para Rafael Rubio es uno de los lobbies más importantes y que mejor trabajan de los últimos años –dicho sin ánimo peyorativo– que ha demostrado sobradamente su eficacia y capacidad de influencia, sin embargo, cuando Jordi Évole le preguntaba en su programa a Ada Colau si su plataforma era un lobby, ella se desmarcaba airadamente. Esto nos viene a demostrar que el lobby aún no se ve con buenos ojos en nuestro país.

Hechos que hacen preguntarnos si hay algún lobby en España que reconozca que lo es, varios autores afirman que “Si, cada vez más²⁸”. La realidad es que estamos asistiendo en nuestro país al fortalecimiento de un sector que está aflorando y que es cada vez más profesional. En la actualidad, están emergiendo más empresas que tienen en su organigrama un departamento de asuntos públicos o de relaciones institucionales, que es el departamento de Relaciones Institucionales o Public Affairs y lo mismo ocurre con las Organizaciones no gubernamentales (ONGs).

²⁷ Smith, Adam. La riqueza de las naciones. 1776

²⁸ De los 6000 lobbies registrados en Europa, 360 son españoles y permanecen en la sombra, aunque casi el total de nuestras normas son sometidas a escrutinio de los grupos de presión.

En efecto, en España hay distintas empresas de comunicación y despachos de abogados que ofrecen la actividad de lobbying entre sus servicios. Reti, MAS Consulting o Political Intelligence son algunas de ellas; se trata de un negocio pujante en España, aunque es difícil conocer muchos datos acerca de su trabajo, dada la poca regulación que hay sobre esta práctica. Actualmente los servicios de consultoría de lobbying mueven en España unos 100 millones de euros, si contamos los contratos de empresas españolas en el extranjero.

I.1. METODOLOGÍA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

“Parece claro –afirma Jesús Lizcano Álvarez– que en una sociedad moderna como la actual, los ciudadanos tienen derecho y exigen, cada vez más, estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan. Para conseguir este importante objetivo social se hace necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente transparente²⁹”. Circunstancias históricas actuales han agudizado esta demanda y necesidad de transparencia y de regulación, especialmente después de la crisis económica internacional de 2008, que ha puesto de manifiesto “el nivel creciente de apatía política y cívica, por la falta de confianza en las instituciones democráticas y por el aumento de los casos de corrupción, los cuales constituyen graves amenazas para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de las sociedades democráticas³⁰”.

A la par se produce, en el seno del derecho occidental, una creciente coexistencia entre normas de derecho nacional y normas jurídicas de carácter transnacional, que conviven y se impregnan, y “se produce una constante circulación de modelos jurídicos e influencias” en el

²⁹ Lizcano Álvarez, J., “Transparencia en Eunomía”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 3, 2012, p. 161.

³⁰ Blanes Climent, M.A.: “Sin transparencia no hay democracia”, en *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, N.º. 8, 2014, págs. 151-158, cita de página 151, en referencia a Bugaric, B., “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, 2004.

marco de una cesión de las instituciones de derecho interno en favor de una internacionalización de ciertas normas, o de la “europeización del Derecho³¹”. Se ha repetido frecuentemente lo anunciado en palabras de Zimmermann: “vivimos en un tiempo de cambio³²”. Este nuevo escenario supone, ante todo, “globalización” que es el equivalente a “desterritorialización”, lo que implica una superioridad de la economía sobre la política, junto con “un eclipse del Estado y de su expresión más espectacular: la soberanía³³”.

En ello hace hincapié el profesor Rivero Ortega “A finales del siglo XX y principios del XXI se multiplicaron exponencialmente los intercambios comerciales y culturales entre países muy distintos geográficamente. Aunque las relaciones económicas existían desde antiguo, la transformación de nuestros conceptos de tiempo y espacio por medio de las tecnologías facilitó su crecimiento, en términos nunca vistos....Tales circunstancias imponen respuestas acordadas y coordinadas a nivel global³⁴”.

Se ha puesto de relieve la mejor adaptación de las ciencias sociales a la globalización³⁵. La mayor parte de las ciencias sociales han sabido

³¹ Grossi, P., “Aspectos jurídicos de la globalización económica”, *De la Codificación a la globalización del Derecho*, ibid., p. 384.

³² Salazar Revuelta y Herrera Bravo, *op. cit.*, p. 820.

³³ Grossi, P., “Aspectos jurídicos de la globalización económica”, *De la Codificación a la globalización del Derecho*, ibid., p. 384.

³⁴ Rivero Ortega, R, *Derecho Administrativo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 27-28.

³⁵ Concepto vinculado en su origen fundamentalmente a la economía, se extendió a la geografía y a la ciencia política, de forma más modesta y reciente a la antropología y a la historia (Riquer, B. de: “Pandemias y responsabilidades políticas”, 2020.

<https://conversacionsobrehistoria.info/2020/04/23/pandemias-y-responsabilidades-politicas/>; (23-4-2020), también al Derecho. No obstante, se ha insistido suficientemente que las ciencias parecen relativamente ajenas a su propia auto-revisión que es, en general, una tarea pendiente, revisión más alejada de las ciencias sociales y que había arraigado menos en la reflexión de las ciencias humanas. Luzón, A. y Torres, M., (2013), “Apuntes sobre la internacionalización y globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza”, en *Journal of Supranational Policies of Education*, nº 1, 2013, pp. 53-66. El término globalización inicia una nueva vía para las distintas disciplinas. Las consecuencias de estos cambios son extraordinarias. Diversos autores han llamado la atención sobre el “Impacto epistemológico de la globalización”, pues supone cambios de paradigma en los marcos explicativos. “Internacionalización y globalización se presentan hoy en el discurso

adaptarse al fenómeno de la globalización, salvo la ciencia jurídica, que persevera en su carácter fundamentalmente localista. En las últimas décadas han proliferado las cuestiones jurídicas que presentan una dimensión global y que requieren una respuesta global, de forma que las jurisdicciones locales se han visto superadas como instrumentos eficaces para la resolución de conflictos. Para actuar de forma efectiva en este entorno, es preciso dotar a los operadores jurídicos de mecanismos que les permitan desarrollar una mente jurídica pluralista, integradora, capaz de afrontar la complejidad de los retos transnacionales que se plantean³⁶.

Por ello se ha insistido repetidamente en el protagonismo que pueden jugar los principios generales del Derecho en este ámbito, que puede ser triple: “en primer lugar, se expresan como fundamento del ordenamiento; en segundo lugar, como criterios orientativos del intérprete y, en tercer lugar, como fuentes del Derecho”³⁷. En el tema de los lobbies, como en otros muchos campos, se percibe una especie de koiné o lengua común utilizada en toda experiencia occidental. No puede olvidarse, como señalan Salazar Revuelta y Herrera Bravo que, “en el postmodernismo jurídico se produce el desmantelamiento de la jerarquía de fuentes tradicional, que conduce a un pluralismo jurídico [...] donde destaca un

de las disciplinas como si no fuesen simplemente “temas calientes”, sino también como una de su mayores complejidades intelectuales y paradigmáticas”.

³⁶ Barrio Fernández, N. del: *El derecho comparado como disciplina científica para abordar la diversidad jurídica de un mundo global*. Tesis doctoral dirigida por Ana María Ovejero Puente (dir. tes.). Universidad Europea de Madrid (2017). Tesis en acceso abierto en: TESEO.

³⁷ Berlinguer, A., “Ius commune, Droit commun, Common law: note a margine di recenti indagini storico-comparatistiche”, *Fides, Humanitas, Ius*. Studi in onore di Luigi Labruna, I, Napoli, 2007, pp. 410-11; Obarrio Moreno, J. A., “El ius commune y sus vías de recepción”, *RGDR* 20 (2013), pp. 1 ss. [=Revista Jurídica del notariado 85 (2013), pp. 267 ss]; Soriano Díaz, R. L., “La democracia armónica: la conjunción equilibrada de los modelos democráticos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 46 (2012), pp. 135-154; Grossi, P., “Una responsabilidad para el jurista actual: repensar las fuentes del Derecho”, De la Codificación a la globalización del Derecho, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2010, p. 354. 10 Grossi, P., “Aspectos jurídicos de la globalización económica”, *De la Codificación a la globalización del Derecho*, ibid., p. 384. Citados por Salazar Revuelta, María; Herrera Bravo, Ramón: Los *principia iuris* como medio de armonización y unificación del Derecho europeo a través de la metodología histórico-comparativa”, en *GLOSSAE. European Journal of Legal History* 14 (2017), pp. 818-864 (recuperado en <http://www.glossae.eu>, el 25 de junio 2020).

“diritto mite” (soft law) formado por el derecho jurisprudencial y negocial, con un gran componente social³⁸”.

Para nuestros propósitos consideramos oportuno tomar como referencias teóricas a los trabajos Tocqueville, A., *La democracia en América*, traducción: Marcelon Arroita-Jáuregui, Ediciones Orbi, 1985; Duverger, M., *Introduction a la politique*, París, 1964; Rinus Van Schendelen, de *The Art of Lobbying the EU. More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam University Press, 2013; de Thomas T., Holyoke. *Interest groups and lobbyng, Pursuing Political Interest in America*, California, Westview Press, 2014; Jordi Xifra, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Ed., Gestión 2000, Barcelona, 1998; Ponce Solé, J., *Regulación de normas y de lobbies*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015; Rubio Núñez, R., (Dir), *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019. Ponce Solé, J., *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empirico de la informalidad*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019. Sunstein, C. y Thaler, R., *Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*, Taurus, 2009; R. Rivero, *El Estado vigilante*, Ed. Técnos, 2000. Rivero Ortega, R., *Derecho Administrativo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019; Rivero Ortega, R., *La responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid, Ed.: lustel, 2020; *Responsabilidad y Derecho Administrativo Económico*. Laguna de Paz, J. C., *Derecho Administrativo Económico*, Navarra, Thomson Reuters, 2ª ed., 2019; Fuertes, M., *La Comisión Nacional del Mercado de Valores*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1994; Montero, Luis Miguel: *El club de las puertas giratorias: de los escaños a la poltrona: todos los privilegios de los*

³⁸ Alpa, G., *Il diritto privato nel prisma della comparazione*, Torino, Giappichelli editore, 2004, p. 14. 12 Solidoro Maruotti, L., *La tradizione romanistica nel diritto europeo. Il Dalla crisi dello ius commune alle codificazioni moderne*, Torino, 2010, p. 275, citados por Salazar Revuelta y Herrera Bravo, *op. cit.*, 824.

políticos que pasan a la empresa privada y viceversa. Madrid: La Esfera de los Libros, 2016, entre otras muchas obras.

Ante esta multiplicidad de factores, espacios y modelos, esta tesis doctoral propone la idoneidad del Derecho comparado para constituirse en marco de referencia científica dentro de la diversidad jurídica de un mundo global. La metodología para la elaboración y análisis teórico que se utiliza en este trabajo es el Método Histórico Comparativo (cf. Buendía, 2000). La conexión entre historia reciente del Derecho y comparación jurídica –en un campo concreto– supone la combinación entre el Derecho del pasado y el estudio de la realidad jurídica presente, entre el método histórico deductivo y el método de derecho comparado. La ciencia del derecho comparado no ha cesado, desde su creación en 1900, de cuestionar y reflexionar sobre su propio fundamento metodológico y epistemológico. Sin embargo, todavía hoy se realizan teorías sobre el tema, en afirmación de Silvia Bagni³⁹.

Para la doctrina comparatista, la conexión entre las dos disciplinas es muy estrecha, “dado que la historia del Derecho no es más que una metodología de naturaleza vertical o diacrónica y el método comparado persigue una comparación de tipo horizontal o sincrónico⁴⁰”. Dell’Aquila, pone de relieve cómo “*el estudio del Derecho comparado nos permite comprender mejor los distintos sistemas jurídicos: sobre todo los rasgos fundamentales de los derechos actuales o de determinada época histórica, así como las líneas esenciales de su desarrollo*⁴¹”, que permite

³⁹ Bagni, S.: "Brevi riflessioni sulla metodologia classificatoria dei sistemi di giustizia costituzionale nella scienza comparatistica", en *Revista general de derecho público comparado*, N.º. 12, 2013.

⁴⁰ Guarneri, Lineamenti, p. 22. Igualmente, vid. dicha vinculación en: Grossi, P., “Modelli storici e progetti attuali nella formazione di un futuro Diritto europeo”, *RDC* 42 (1996), pp. 286 ss.; Dell’Aquila, E., *Introducción al estudio del Derecho inglés*, Valladolid, 1992, p. 17, quien determina que “el estudio del Derecho comparado nos permite comprender mejor los distintos sistemas jurídicos: sobre todo los rasgos fundamentales de los derechos actuales o de determinada época histórica, así como las líneas esenciales de su desarrollo”. Sobre la problemática del Derecho comparado como ciencia o método vid., De la Sierra, S., *Una metodología para el Derecho comparado europeo*, Madrid, 2004, p. 32, nt. 6.

⁴¹ Dell’Aquila, E., *Introducción al estudio del Derecho inglés*, Valladolid, 1992, p. 17.

identificar paralelismos y divergencias, semejanzas y diferencias entre instituciones, figuras o conceptos jurídicos propios de diferentes ordenamientos jurídicos y constituye, así, el primer paso para una comunicación jurídica eficaz⁴².

La afirmación de Dell'Aquila, viene a ser completada por Cuenca quien añade: "la integración de las dos ramas de investigación jurídica, la histórica y la comparativa, debe ser percibida como algo deseable y necesario a los fines de impulsar un proceso de europeización de la ciencia, la literatura y la enseñanza jurídica que pueda complementar y servir de contrapunto (y también de contrapeso) a la unificación legislativa⁴³". Método de derecho público comparado, del que se ha señalado la "creciente relevancia que viene adquiriendo en el nuevo contexto de la construcción comunitaria del derecho⁴⁴" y del que, junto al concepto, la utilidad y la metodología del Derecho comparado clásico se tiene en cuenta algunas de las de las aportaciones del ius-comparatismo contemporáneo⁴⁵. Incluso se ha puesto de relieve su eficaz función para la tarea docente⁴⁶. También se ha señalado que es una realidad creciente para el campo del derecho administrativo. En esta línea, se han considerado en esta tesis algunos elementos metodológicos básicos que

⁴² Soriano Barabino, G.: "Derecho comparado y textología comparada: estudio comparativo de contratos de trabajo en España y Francia", en *Tonos digital: Revista de estudios filológicos*, Nº. 33, 2017.

⁴³ Cuenca Boy, F., "El Derecho romano entre el deseo y la realidad. Una reflexión crítica sobre la contribución de la doctrina romanística a la construcción del nuevo Derecho común europeo y extraeuropeo", *Liber amicorum J. Miquel*, Barcelona, 2006, pp. 273. El citado autor subraya, asimismo, que "la comparación... supone tan sólo el segundo momento de la tarea de investigación" (p. 274).

⁴⁴ Núñez Torres, M.: La pertinencia del derecho público comparado dentro de la teoría constitucional del institucionalismo jurídico, en *Isotimia: revista internacional de teoría política y jurídica*, Nº. 4, 2011 (Ejemplar dedicado a: Estudios sobre metodología del derecho comparado: Homenaje al Profesor Lucio Pegoraro), pp. 101-107; Serra Giménez, Francisco: La actualidad del Derecho comparado, en Pedro Aullón de Haro (coord.): *Metodologías comparatistas y literatura comparada*, 2012, pp. 183-188.

⁴⁵ Barrio Fernández, N. del: El derecho comparado como disciplina científica para abordar la diversidad jurídica de un mundo global. Tesis doctoral dirigida por Ana María Ovejero Puente (dir. tes.). Universidad Europea de Madrid (2017).

⁴⁶ Sobrino Guijarro, I.: *La aproximación comparada como metodología docente. 74 experiencias docentes del Grado en Derecho / coord. por Maxim Turull i Rubinat, Enoch Albertí Rovira*, 2016, págs. 307-310.

contribuyan a la comparación jurídica, entre ellos, “la distinción entre la comparación vertical y la horizontal (o recepticia); la distinción entre la comparación normativa y la teórica; los requisitos y cualidades que deben cumplir los Derechos comparables; y la distinción de la comparación en función de los sujetos que la llevan a cabo⁴⁷”. Pero se ha puesto el acento especialmente en una aproximación macro-comparativa de las dos familias jurídicas occidentales, esto es, el Derecho continental y el *common law*, que incide en la diferente concepción jurídica en el respectivo sistema de fuentes del Derecho. Pues como ha afirmado la propia Natalia del Barrio, ambos sistemas “*ilustran la forma de razonar y de crear derecho, pero también son un claro ejemplo de cómo la globalización jurídica está espoleando el acercamiento, la hibridación, e incluso la convergencia de los sistemas jurídicos*⁴⁸”. Se ha insistido en que la comparación es un método que sirve para producir conocimiento, como cualquier otra técnica de investigación, que aquí servirá fundamentalmente como método con funciones cognoscitivas y, en menor medida explicativas, aunque tampoco está ausentes entre nuestros objetivos y estudio un cierto carácter o finalidad de objetivos aplicativos⁴⁹.

Por todo lo que acabamos de afirmar utilizaremos el método histórico comparativo que, a través del análisis de documentos, puede llegar a descubrir los elementos comunes que caracterizan hechos históricos en contextos diferentes. Acometeremos la comparación de la normativa sobre los lobbies e indirectamente entre diversas sociedades y contextos diferentes, con todos los límites y las ventajas que esta

⁴⁷ En la línea apuntada por Velasco Caballero, F.: Metodología comparativa para el: Derecho administrativo, en *Revista española de derecho administrativo*, N^o 200, 2019, págs. 51-76, quien añade que “la metodología comparativa se ha desarrollado menos que el propio fenómeno, y quizá por eso la comparación no siempre produce resultados apreciables”.

⁴⁸ Barrio Fernández, N. del: *El derecho comparado como disciplina científica para abordar la diversidad jurídica de un mundo global*. Tesis doctoral dirigida por Ana María Ovejero Puente (dir. tes.). Universidad Europea de Madrid (2017).

⁴⁹ Tardivo, G.; Fernández Fernández, M.: *El uso del método histórico-comparativo en el análisis del liderazgo político: los casos de Bettino Craxi y Felipe González*, en *Sociología Histórica*, Núm. 8 (2017): 291-318. Monográfico: A 100 años de la República de los soviets; <https://revistas.um.es/sh/article/view/276461>. Página consultada el 18 de mayo de 2018.

metodología puede conllevar. Para nosotros comparar es posible y útil. Sobre todo, cuando, como en este caso, se deciden comparar dos o más elementos.

La comparación es un método que sirve para producir conocimiento, como cualquier otra técnica de investigación. El método histórico comparativo nos permitirá en este caso comprender mejor una época histórica, y un problema emergente en muchas sociedades.

Esta incursión en el derecho comparado se aborda sin entrar en el debate, muy documentado, de si “alcanza la categoría del saber propio, autónomo e independiente⁵⁰”, y aunque pueda considerarse un “área de conocimiento muy relevante”, aquí nos limitamos a emplear el derecho comparado como método de investigación. En el que de sus tres conceptos claves: las denominadas “familias legales”, el problema lingüístico⁵¹ y el acceso a las fuentes de Derecho, dada la entidad del objeto de la tesis nos detenemos con más detalle en la problemática de las “familias legales”, especialmente en la distinción clásica entre derecho continental y *common law* “como aspecto central y básico de la metodología del derecho comparado⁵²”.

Así mismo se ha intentado un análisis micro-comparativo en torno a algunos conceptos comparados. Tema este, el de la historia de los

⁵⁰ Como parece defender la tesis citada de Natalia del Barrio Fernández: “El derecho comparado como disciplina científica para abordar la diversidad jurídica de un mundo global: En este contexto, el Derecho comparado se revela como la rama del conocimiento jurídico que aporta los principios y las categorías científicas que nos permiten trascender del derecho nacional y abordar el conocimiento y la comprensión de otros derechos extranjeros y de las bases sobre las que se desarrolla su interacción, como premisa fundamental para armonizar los sistemas jurídicos, establecer principios trasnacionales o incluso elaborar un derecho global integrador”.

⁵¹ Sin entrar en el problema lingüístico, como lo hace especialmente Gil Sanromán, Ingrid: *La traducción en el derecho de sociedades español e inglés. Estudio descriptivo, comparado y terminológico. Análisis de escrituras de constitución, estatutos sociales y documentos de transferencia internacional de sede social*. Tesis doctoral dirigida por Fernando Esteban de la Rosa (codir. tes.), Natividad Gallardo San Salvador (codir. tes.). Universidad de Granada (2012). Tesis en acceso abierto en: DIGIBUG.

⁵² Tiragallo, M. y Frank, B.: “Una metodología para el derecho comparado europeo” (Derecho público comparado y Derecho administrativo europeo), en *Revista de Administración pública*, N° 169, 2006 p. 495 y 496, a propósito de las tesis de Susana de la Sierra Morón.

conceptos, emergente en el campo de las ciencias sociales, lo mismo que los conceptos jurídicos han constituido “una de las herramientas clásicas y esenciales en la elaboración del Derecho⁵³”.

La bibliografía sobre estudios jurídicos comparados no es ajena a las dificultades que entraña ni es inocente y, a la vez que se reconocen cada vez más sus posibles aportaciones, no deja de alertar de los obstáculos que la asedian. “*Frente a las críticas relativas a la imposibilidad de realizar estudios de Derecho comparado en el campo jurídico público*⁵⁴”, la tesis de Natalia del Barrio, ya citada, también examina las principales críticas y obstáculos a los que se enfrenta la disciplina, así como los desafíos que debe superar para asegurar su proyección futura como una ciencia jurídica plena y autónoma. Numerosas dudas del derecho comparado han quedado de manifiesto en el debate, por ejemplo, entre Bernard-Frank Macera y las tesis de Susana de la Sierra. La propia Susana ha puesto de relieve los límites del derecho comparado⁵⁵ y se han señalado sin ambages las dificultades que proporciona el complejo contexto de la comparación jurídica⁵⁶ y las dificultades que entraña, para la comparación, la cuestión de los notables ejemplos que se producen del denominado “*estiramiento conceptual*”. Pues, en líneas generales, el método comparativo es más aceptado en las ciencias sociales cuando se

⁵³ Díez Sastre, S.; Rodríguez de Santiago, J.M. (pr.): *La formación de conceptos en el Derecho público: un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*. Madrid: Marcial Pons, 2018; puede consultarse una reseña de este libro realizada por Verónica Yazmín García Morales en *Revista de administración pública*, Nº 207, 2018, págs. 353-356. Con motivo de esta publicación se ha señalado que “apenas existen estudios que examinen los conceptos jurídicos en general, como forma del pensamiento jurídico, o que establezcan pautas de formación conceptual: cuáles son los pasos que deben darse y qué orientaciones o criterios han de guiar esa tarea. Esta situación se certificaba en los albores del siglo XX y continúa siendo una constante en la actualidad. La evolución histórica del método jurídico y, en especial, los abusos de la jurisprudencia de conceptos han llevado a considerar negativamente el trabajo con estos instrumentos. Pero los conceptos son imprescindibles para la actividad intelectual. No tenemos más remedio que seguir utilizándolos”.

⁵⁴ Tiragallo, M. y Frank, B., Una metodología para el Derecho Comparado..., *op. cit.*, p. 495.

⁵⁵ Sierra Morón, Susana de la: *Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público*. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera, en *Revista de administración pública*, Nº 201, 2016, págs. 69-99.

⁵⁶ Tiragallo, M. y Frank, B., Una metodología para el Derecho Comparado..., *op. cit.*, p. 496.

comparan objetos o personas que tienen propiedades y características en común. Es mucho más difícil y tiene quizá menos justificación comparar cosas muy diferentes o incluso lejanas en el tiempo, dificultad que no se produce en nuestro caso, ceñido a una problemática muy contemporánea y que reviste contextos y circunstancias similares a través de los distintos contextos nacionales.

I.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: GRUPOS DE PRESIÓN, LOBBIES Y ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Adentrarse en este campo de estudio, aunque innovador, no es totalmente novedoso⁵⁷. En la investigación española, fue temprano el interés académico por los grupos de presión, a veces formulado por autores extranjeros⁵⁸ que roturaron caminos que se remontan a los años cincuenta, y que encontraron un espacio privilegiado en la reconocida entonces *Revista de Estudios Políticos*. Destacados autores españoles (Manuel Ramírez, Juan José Linz, Amando de Miguel) se interesaron en la década siguiente por esta materia, en plena expansión industrial española de los años sesenta⁵⁹. Interés que sería renovado en el siglo siguiente, donde los conceptos de grupos de presión o grupos de interés eran sustituidos ya por el más específico de *lobbies*⁶⁰, y especialmente en torno los años 2013 y 2014 con motivo de los debates parlamentarios y de la aprobación de la Ley de Transparencia en España⁶¹. Contexto en el que el

⁵⁷ En este apartado nos limitaremos únicamente a la bibliografía publicada en España o extranjera que aparece en el catálogo de la Biblioteca Nacional de España (BNE). La internacional aparece en los capítulos correspondientes.

⁵⁸ Sauvay, A.: *Lobbies y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1956 (Separata de la "Revista de Estudios Políticos" nº 89 (vol. LVII). Key, Valdimer Orlando: *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. Serie: (Biblioteca de Cuestiones Actuales).

⁵⁹ Ramírez, M.: *Los grupos de presión y su actuación en la política*. Granada: Escuela Social, 1965; Linz, Juan José; Miguel, Amando de: *Los empresarios ante el poder público: (El Liderazgo y los grupos de intereses en el empresariado español)*. Madrid: [Instituto de Estudios Políticos], 1966.

⁶⁰ Tijeras, R.: *Lobbies: cómo funcionan los grupos de presión españoles*. Madrid: Temas de Hoy, 2000 (1ª ed.).

⁶¹ Solé Ollé, A. y Viladecans-Marsal, E.: *Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain*. Barcelona: Facultat d'Economia i Empresa,

concepto de lobby adquiriría carta de naturaleza en la publicística española y en cierta literatura popular, donde ya se formulaban juicios críticos hacia esta realidad, *¡Que vienen los lobbies!: el opaco negocio de las influencias en España*, y se clamaba por una necesaria regulación: *El "lobby" en España ¿asignatura pendiente?* Interés que se ha venido renovando en los años siguientes, llegando hasta hoy, profundizando en su incipiente regulación y comparando los diversos modelos normativos existentes⁶², tanto en España como en su comparación con los modelos europeos.

Pues la cronología de los estudios españoles es paralela, en parte, de los estudios europeos sobre temas similares, de los que la Biblioteca Nacional de España guarda memoria y algún ejemplar de los publicados en castellano –lo veremos más adelante, en la bibliografía–. De los años sesenta datan los primeros conservados sobre grupos de presión, precisamente o de ellos es un estudio comparado sobre dos democracias, la europea y la norteamericana, publicados respectivamente en Madrid y Barcelona,⁶³ las primeras democracias que atraen la atención en España son las pertenecientes al sistema de *common law*, la británica y la norteamericana⁶⁴, con sendas traducciones de autores anglosajones. Serán seguidas de otras publicaciones de los años noventa, en las que los

Universitat de Barcelona, D.L. 2010; trad. Tello Beneitez, Marta: *Guía de think tanks en España*. Valencia: UNED Centro Alzira-Valencia "Francisco Tomás y Valiente"; Madrid: Ciudadanía y Valores Fundación, D.L. 2013 (2ª ed. corr. y aum.); Francés, Juan: *¡Que vienen los lobbies!: el opaco negocio de las influencias en España*. Barcelona: Destino, 2013 (1ª ed.); Elordi, Carlos: *¿Quiénes mandan de verdad en España?* Barcelona: Roca, 2013 (1ª ed.); Sefčovič, Marô et al.: *El "lobby" en España ¿asignatura pendiente?* Granada: Algón, 2014.

⁶² Molins, J. Mª; Muñoz Márquez, L.; Medina, I. (dirs.) *Los grupos de interés en España: la influencia de los "lobbies" en la política española*. Madrid: Tecnos, D.L. 2016; Ridao, J.: *Los grupos de presión: análisis de la regulación del lobby en la UE y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017; Rubio Núñez, R. (dir.): *La regulación de los grupos de interés en España: análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.

⁶³ Celis, J. B. de: *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas: (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América)*. Madrid: Tecnos, [1963]; Reynaud, Jean; Sidjanski, Dusan, Mercado, Juan Antonio; Llopart, Pilar: *La Europa de los negocios: Estructura y función de los grupos*. Barcelona: Instituto de Ciencias Sociales, Diputación Provincial, 1968.

⁶⁴ Finer, S. E. (Samuel Edward): *El imperio anónimo: Un estudio del "Lobby" en Gran Bretaña*. Madrid: Tecnos, [1966]; Cater, Douglass: *El poder y los grupos de presión. El poder económico de los Estados Unidos*. Documentación. Madrid: Cid, [1965]; Wilson, Graham K.: *Interest groups in the United States*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

actores ya no son los grupos de presión, se le denomina ya lobbies que se traducen en “poderes fácticos” y dan vida a las negociaciones en “los pasillos”⁶⁵. Ya antes del fin del siglo XX se dan a conocer en España algunos, escasos, estudios comparativos sobre los lobbies en distintos países, algunos ya citados, análisis que se prolongarán en la década siguiente⁶⁶.

El cambio de siglo intensifica los trabajos sobre grupos de interés y lobbies, especialmente centrados sobre la Unión Europea⁶⁷, que se mantiene constante durante el resto de los años del siglo XXI, y en los que alternan obras de autores españoles y extranjeros⁶⁸, y entre las que no faltan bibliografía universitaria, documentos didácticos, folletos, ni tampoco alguna publicación oficial de la propia Unión Europea sobre la materia⁶⁹. En suma, la práctica del *lobbying* se considera tan extendida y necesaria que

⁶⁵ Cavero, J.: *Poderes fácticos en la democracia*. Madrid: Espasa Calpe, D.L. 1990; Nonon, Jacqueline; Clamen, Michel: *Europa y sus pasillos: lobbying y Lobbyistas*. Barcelona: Marcombo, D.L. 1993; Xifra, Jordi: *El lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona: Gestión 2000, 1998 (1ª ed.).

⁶⁶ Thomas, Clive S. (ed.): *First world interest groups: a comparative perspective*. Westport, Connecticut; London: Greenwood Press, 1993; Traxler, Franz and Huemer, Gerhard (eds.): *Handbook of business interest associations, firm size and governance: a comparative analytical approach*. Publicación: London; New York : Routledge, 2007.

⁶⁷ García Lorenzo, A.: *Equilibrio institucional y grupos de interés en la Unión Europea*. [A Coruña: Facultad de CC. Económicas y Empresariales, 2000]. (Documento de trabajo; n. 2000/3); Pedler, Robin: *Cómo tratar con Bruselas: el lobby en la Unión Europea*. Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Servicio de Estudios, [2001]; Imig, Doug; Tarrow, Sidney: *Contentious Europeans: protest and politics in an emerging polity*. Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield, cop. 2001; Balanyá, B. [et al.]: *Europa S.A.: la influencia de las multinacionales en la construcción de la UE*. Barcelona: Icaria, 2002; García-Orcóyen Tormo, C.: *¿Lobby?: tu derecho a influir en la política europea*. [Madrid]: C. García-Orcóyen, 2003.

⁶⁸ Ruzza, C.: *Europe and civil society: Movement coalitions and European governance*. Manchester; New York: Manchester University Press, 2004; Greenwood, Justin: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2007 (2nd ed.); Balme, R.; Chabanet, D.: *European governance and democracy: power and protest in the EU*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, [2008]; Xifra, J.: *Els lobbies*. Barcelona: UOC, 2007 (1ª ed.); Xifra, J.: *Los "think tanks"*. Barcelona: Editorial UOC, 2008; Medina Iborra, I.: *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés?: (propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2009; Bové, José: *Asalto a Bruselas: los lobbies en el corazón de Europa*. (José Bové con la colaboración de Gilles Luneau; prefacio de Daniel Cohn-Bendit). Barcelona: Icaria, 2015.

⁶⁹ *Lobbying in the European Union*. London: Routledge, 2005 (4th ed.). Europa Publications EU information series).

se divulgan algunos manuales introduciendo e informando del ejercicio de su práctica⁷⁰.

La temática y los conceptos de la diversa bibliografía abordados en su relación con los lobbies se ha ido ampliando con el tiempo. Desde las primeras publicaciones una compleja problemática se entrelaza en el análisis del sistema de los lobbies. Algunos estudios se interesan tempranamente por identificar a los actores de algunos de estos grupos, como las Cámaras de Comercio⁷¹ o los lobbies financieros⁷², o por definir e identificar la influencia de estos grupos de presión⁷³ o de interés⁷⁴ o de influencia⁷⁵, o por medir su incidencia en los procesos políticos de decisión⁷⁶, e incluso en los procesos electorales⁷⁷. Otra serie de conceptos

⁷⁰ *El "lobby" a la Unió Europea: guia pràctica per als ens locals*. [Barcelona]: Xarxa de Municipis, 2008; Alonso Pelegrín, E.: *El lobby en la Unión Europea: manual sobre el buen uso de Bruselas*. Pozuelo de Alarcón, Madrid: Esic Ed.: 2016 (2ª ed. act. y ampl.).

⁷¹ Molins, J.M.: *Chambers of commerce as interest groups*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1989.

⁷² Hernández Viguera, J.: *Los "lobbies" financieros, tentáculos del poder*. Madrid: Clave Intelectual, 2013 (1ª ed.).

⁷³ Sauvy, A.: *Lobbys y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1956 (Separata de la "Revista de Estudios Políticos" nº 89 (vol. LVII); Key, V.O.: *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. Serie: (Biblioteca de Cuestiones Actuales); Celis, J.B. de: *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas: (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América)*. Madrid: Tecnos, [1963]; Cater, D.: *El poder y los grupos de presión. El poder económico de los Estados Unidos*. Documentación. Madrid: Cid, [1965]; Ramírez, M.: *Los grupos de presión y su actuación en la política*. Granada: Escuela Social, 1965; Linz, J.J.; Miguel, A. de: *Los empresarios ante el poder público: (El Liderazgo y los grupos de intereses en el empresariado español)*. Madrid: [Instituto de Estudios Políticos], 1966; Tijeras, R.: *Lobbies: cómo funcionan los grupos de presión españoles*. Madrid: Temas de Hoy, 2000 (1ª ed.): Ridaó, J.: *Los grupos de presión: análisis de la regulación del lobby en la UE y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017; Horel, S.: *Lobbytomía: cómo los grupos de presión envenenan nuestras vidas y la democracia*. San Sebastián de los Reyes, Madrid, España: Morata, [2019].

⁷⁴ Molins, J.M.: *Chambers of commerce as interest groups*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1989; Jordan, G. and W.A. Maloney: *Democracy and interest groups: enhancing participation?* Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2007; Medina Iborra, I.: *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés?: (propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2009.

⁷⁵ Xifra, J.: *Lobbisme i grups d'influència*. (Revisió a càrrec de E. Casajoana Daunert). [Barcelona]: UOC, 2016 (3ª ed.).

⁷⁶ García Lorenzo, A.: *La participación de los grupos de interés en el proceso político de decisión*. [A Coruña: Facultad de CC. Económicas y Empresariales, 2000].

⁷⁷ Puy, M. S.: *Lobby groups and the financial support of election Campaigns*. [Valencia]: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 1999.

fundamentales se vinculan a la acción de los grupos de poder organizados a los que nos referimos: su papel y participación en los procesos de decisión -ya citados-, en las políticas públicas, sus relaciones con el control y la eficacia⁷⁸, el pluralismo y el nuevo institucionalismo⁷⁹, con la transparencia⁸⁰, con la ética y gobernanza⁸¹, con la democracia -incluida la electrónica-⁸² e, incluso, con el elitismo⁸³ y los abusos de poder⁸⁴. Democracia, transparencia y participación, si se quiere, democracia participativa, son goznes fundamentales en el interior de este estudio.

I.3. BREVES REFERENCIAS A LA TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y PUERTAS GIRATORIAS

La bibliografía y los estudios sobre los lobbies se intensificaron a partir del año 2010 en España. “La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, de acceso a la información pública y buen gobierno es novedosa en nuestro sistema. Busca incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos [...] En su elaboración a través de un portal web, se recibieron más de 3.600 aportaciones⁸⁵”, hecho indicativo de

⁷⁸ Bosch Roca, N., Espasa, Marta, Mora, Toni: *Citizens' control and the efficiency of local public services*. Barcelona: Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona, D.L. 2010.

⁷⁹ Medina Iborra, I.: *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés?: (propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2009.

⁸⁰ Tema que se desarrollará más adelante.

⁸¹ García Mexía, P.: *Ética y gobernanza: estado y sociedad ante el abuso del poder*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

⁸² Sánchez i Picanyol, J.: *La democracia electrónica*. Barcelona, UOC, 2008.

⁸³ Medina Iborra, I.: *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés?: (propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2009;

⁸⁴ García Mexía, P.: *Ética y gobernanza: estado y sociedad ante el abuso del poder*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

⁸⁵ Campos Jiménez, A.: *Participación Ciudadana y Administración Local*. Tesis doctoral dirigida por Jesús Punzón Moraleda (dir. tes.), Francisco Eusebio Puerta Seguido (dir. tes.). Universidad de Castilla-La Mancha (2014). (Tesis en acceso abierto en: RUIdeRA).

su incidencia en la opinión pública y su importancia para la participación ciudadana.

Por ello no es de extrañar que, en torno al debate de la Ley de transparencia, uno de los conceptos más vinculados a los lobbies, surgiera una amplia difusión de trabajos o de reflexiones no ajenas al tema que nos ocupa. Algunas se habían adelantado en varios años a la futura ley⁸⁶, y otras se condensaron en torno a su discusión⁸⁷ y en los años siguientes⁸⁸. La publicación de la Ley y de algunas normas autonómicas han mantenido el tema vivo en el trabajo universitario hasta hoy⁸⁹. La cuestión es de intensa actualidad.

El artículo de Bartlett Castellà y Vèrnia Trillo ponía precisamente de relieve el retraso de la ley española, cuando hacía décadas que venía discutiéndose la difícil compatibilidad de los lobbies con el sistema democrático, especialmente en los países del sistema de *common law* que

⁸⁶ Pagano, B. y Elizabeth: *Transparencia*. McGraw-Hill Interamericana de España, 2004; Araújo, J.: Transparencia, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, N.º. 36, 2004 (Ejemplar dedicado a: El cambio climático, un problema global), p. 5; Transparencia, en *Revista de estudios locales. Cunal*, N.º. 118, 2009, p. 3; Feito Fernández, J.: Transparencia, en *Atlántica XXII: revista asturiana de información y pensamiento*, N.º. 3, 2009, p. 11-13; Arias, J.C.: Más transparencia, en *Cambio 16*, N.º. 2004 (ABR 26), 2010, p. 53; Guardián Orta, C.: ¿Transparencia?, en *Open government: gobierno abierto* / coord. por C. Calderón, S. Lorenzo, 2010, pp. 75-86. En algunos casos, el interés por el tema traspasaba fronteras: Gómez Gallardo, P.; Villanueva, E.: *Indicadores de transparencia y reforma del artículo 6º Constitucional*. México: Limac, 2007; T. Martínez: Transparencia, en *Revista Mexicana de Comunicación*, Vol. 20, N.º. 107, 2007, p. 10;

⁸⁷ Lizcano Álvarez, J.: Transparencia, en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, ISSN-e 2253-6655, N.º. 3, 2012, pp. 160-166; Preciado, N.: Transparencia, en *Tiempo*, N.º. 1548, 2012, p. 75; Urrutia Gómez, J.: La transparencia, en *Mercurio: panorama de libros*, N.º. 141, 2012, p. 19; o la misma tesis de Campos Jiménez, A., citada más arriba.

⁸⁸ Molina Molina, J.: Por qué la transparencia, Aranzadi, 2015; Avila Chuliá. Antonio: Transparencia, en *Seguritecnia*, N.º.428, 2016, p. 191-192; Pomed Sánchez, Luis Alberto: Transparencia, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N.º 9, 2016; Villoria Mendieta, M.: La Transparencia, en Víctor Lapuente: *La calidad de las instituciones en España*, 2018, p. 187-227.

⁸⁹ Bartlett Castellà, E. R.; Vèrnia Trillo, S.: La regulació del Registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en *Revista catalana de dret públic*, N.º. 51, 2015, pp. 191-208; Velasco Rico, C. L'evolució de la regulació dels grups d'interès i els instruments per al control de la seva activitat. Especial referència a la normativa catalana (CA-EN), en *Revista catalana de dret públic*, N.º. 60, 2020 (Ejemplar dedicado a: La lluita contra la corrupció des de l'Administració pública), pp. 102-122.

fueron los primeros en regular sus relaciones. Por ello consideraban su regulación como un paso positivo para dar publicidad y controlar “la influencia privada en las decisiones públicas⁹⁰”, dotando de una mayor efectividad y transparencia las relaciones entre la *sociedad civil* y el *poder político*. Este proceso legislativo ha abierto un largo periodo de reflexión sobre los grupos de interés y las principales normativas que los regulan, dando lugar a interesantes estudios comparativos, hasta nuestros días⁹¹.

La transparencia representa en nuestras sociedades “un valor tan esencial como necesario en el contexto político, económico y social⁹²”. “Pocas tareas precisan tanta atención. Pocas palabras nos cuentan tanto. Pocos propósitos resultan ahora más urgentes...” afirma Joaquín Araujo⁹³.

Y este principio es exigible en virtud de una serie de derechos del ciudadano: el derecho a saber, que supone estar suficientemente informados y participar en las cuestiones que les atañen; y el derecho a la información. En palabras de Pomed Sánchez: “nuestra Constitución acierta a construir un estatuto jurídico del derecho a saber –que conecta los derechos a recibir información del art. 20.1 d) y a la participación política del art. 23, con el derecho de acceso a la documentación administrativa, art. 105 b)– que trasciende la «publicidad activa» a la que se refiere la Ley de transparencia de 2013 y apunta más bien a la noción de «gobierno abierto» como esfera pública de diálogo entre ciudadanos libres, iguales e ilustrados”. En síntesis, “la transparencia puede servir adecuadamente, cuando menos, a un doble propósito: facilitar el ejercicio de los derechos

⁹⁰ Bartlett Castellà, E.R.; Vèrnia Trillo, Sílvia: La regulació del Registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en *Revista catalana de dret públic*, N.º. 51, 2015, p. 191.

⁹¹ Velasco Rico, C.: *L'evolució de la regulació dels grups d'interès i els instruments per al control de la seva activitat*. Especial referència a la normativa catalana (CA-EN), en *Revista catalana de dret públic*, N.º. 60, 2020 (Ejemplar dedicado a: La lluita contra la corrupció des de l'Administració pública), pp. 102-122.

⁹² Lizcano Álvarez, J.: Transparencia, en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, ISSN-e 2253-6655, N.º. 3, 2012.

⁹³ “La transparencia sostiene al planeta desde su completa levedad e invisibilidad. Viene a ser como el contrapunto, alivante, de la extrema pesadez y opacidad que ha propagado el actual modelo de producir, consumir y sobre todo pensar”. Araujo, Joaquín: Transparencia, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, ISSN 1577-9491, N.º. 36, 2004 (Ejemplar dedicado a: El cambio climático, un problema global), p. 5.

que integran el estatuto de ciudadanía y fomentar la realización de valores constitucionales, entre los que cabe destacar el de seguridad jurídica⁹⁴". Para algunos autores, el "derecho a la transparencia" se ha consolidado como uno de los derechos del hombre de tercera generación, en el que se engloban los siguientes derechos: a) El derecho a saber: los ciudadanos tienen el derecho a saber qué ocurre en el interior de los poderes públicos que están a su servicio. b) El derecho a controlar: si se conoce la actuación de los poderes públicos es posible controlar la legalidad y la oportunidad de las decisiones que se adoptan, pudiendo saber además cómo se utilizan los fondos públicos y cuál es su destino. c) El derecho de los ciudadanos a ser actores y no sólo espectadores de la vida política. El propio Tribunal Supremo ha afirmado que "la transparencia informativa constituye uno de los principios que deben presidir las actividades públicas" (STS, Sala 1ª, Sección 1ª, de 27 de junio de 2011)⁹⁵.

Las exigencias de estos derechos inciden sobre el necesario control de los lobbies, pero en definitiva, sobre el derecho de ciudadanía, pues no se detiene solo en el derecho a la información, "sino en la reparación de las asimetrías de información de que adolecen las sociedades democráticas⁹⁶". Un estudio reciente de Pierre Rosanvallon contempla una serie de exigencias para que este derecho pueda cumplirse: si existe una posibilidad de interpretación adecuada "*donde la legibilidad debe ser también sinónimo de inteligibilidad*⁹⁷". Desde esta perspectiva, la transparencia no se identifica con el exceso de datos, o de información, ni con el exhibicionismo o el alarde informativo, sino con la necesaria

⁹⁴ Pomed Sánchez, L.A.: Transparencia, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Nº 9, 2016, pp. 212 y 210, respectivamente.

⁹⁵ Barnés Vázquez, J.: "Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia", en GARCIA MACHO, R. (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 51, citado por Blanes Climent, M.A.: Sin transparencia no hay democracia, *op. cit.*, p. 152.

⁹⁶ Araújo, J.: Transparencia, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, ISSN 1577-9491, Nº. 36, 2004 (Ejemplar dedicado a: El cambio climático, un problema global), p. 210.

⁹⁷ Rosanvallon, P.: *El buen gobierno*. Buenos Aires, Manantial, 2015, p. 215. En esta misma línea, Pomed cita también a Schauer, 2011: 1344.

existencia de “participantes informados⁹⁸”. O como afirma María Concepción Campos Acuña: “Sin transparencia no hay verdadera democracia”, quién además añade en el propio título de su artículo: “y sin e-administración no hay transparencia⁹⁹”. Parecido titular -a la primera parte- es el del artículo de Blanes Climent, publicado dos años antes, quien afirma taxativamente: “*la principal característica de la transparencia es su estrecha e indisoluble vinculación con la esencia de la democracia [...], es un presupuesto indispensable del Estado de Derecho. [...] La democracia sin control no es democracia¹⁰⁰*”.

La aplicación del principio de transparencia no es unidimensional, pues suscita una serie de desafíos que hay que contemplar a la hora de su implantación, por ejemplo: su posible confrontación con el derecho a la intimidad, o con la normativa de protección de datos¹⁰¹. No es menor tampoco la falta de conocimientos y de educación de los ciudadanos que posibilite comprender las informaciones públicas disponibles, como propugnaba Rosavallon¹⁰². En la reforma del Estado emprendida por Portugal en los años posteriores a la crisis de 2008, en torno a 2013, dentro de las tres alternativas propuestas se contemplaron los impactos previsibles en varias dimensiones, entre otras, la vulnerabilidad a los lobbies¹⁰³, y el mismo año, ante el debate de la Ley de Transparencia

⁹⁸ En concepto de Stiglitz, 1999: 7, quien, apoya esta relación entre ciudadanía e información en John Stuart Mill, Walter Bagehot y James Madison. Citado por Pomed Sánchez, *op. cit.*, p. 212.

⁹⁹ Campos Acuña, M.C.: *Sin transparencia no hay verdadera democracia y sin e-administración no hay transparencia*, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, N.º. 24, 2016, pp. 2761-2764.

¹⁰⁰ Blanes Climent, M.A.: Sin transparencia no hay democracia, en *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, N.º. 8, 2014, pp. 151-158, cita de página 151. En la misma línea: Díez Sánchez, J. J., *Razones de Estado y Derecho (Del control judicial de los secretos oficiales)*, Valencia, Tirant lo Blanc, 1999.

¹⁰¹ Piñar Mañas, J. L.: “*Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario*”, en García Macho, R. (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010; Tornos Mas, J. y Galán Galán, A., *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*, Madrid: Marcial Pons, 2000.

¹⁰² Oliveira de Carvalho, M.: “Princípio de Transparência no Novo Direito Administrativo.

¹⁰³ Entre los impactos previsibles se citan: “coerência organizativa de conjunto (poder central e local), racionalização territorial das políticas públicas, vulnerabilidade aos lóbis,

española, la *Revista de Occidente* dedicó un número monográfico a la Transparencia, entre cuyos artículos figuraban los de Jorge Lozano y Jean Baudrillard: "Máscaras de transparencia" y "La transparencia del mal", respectivamente, a los que acompañaba otro de Jacques Fontanille sobre "Semióticas de la transparencia"¹⁰⁴. Más recientemente han sido puestos de relieve los vicios del *lobbying* de los Estados Unidos, encarnados en los dos principales lobistas demócratas norteamericanos, la expareja Podesta, Tony y Heather.

Otra cuestión que ha suscitado interés es el principio de eficiencia en el ámbito del Nuevo Derecho Administrativo, principio cada vez más utilizado en esta rama del derecho, como consecuencia de las grandes transformaciones que se han venido aplicando en la Administración Pública¹⁰⁵, y que exige ser aplicado no independientemente sino completando otros principios ya existentes en esta parcela jurídica. Algunos autores vinculan un "mínimo de equidad social y de eficiencia económica para que los ciudadanos no queden desprotegidos y desprovistos de sus derechos fundamentales"¹⁰⁶, mientras otros invocan "el mejoramiento de los estándares de probidad y el fortalecimiento institucional"¹⁰⁷.

Los conceptos en juego en este estudio rebasan con mucho el ámbito delimitado de los lobbies, pues estos se enmarcan, completan o entran en conflicto con el *sistema democrático* en el que se inscriben. Ponen en juego las relaciones, opacas o transparentes, entre la sociedad

qualidade dos quadros dos partidos políticos, competitividade da economia, coesão social e territorial, qualidade da democracia, custos operacionais". Costa, Leonardo; Osório, Paulo: Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português, en *Revista portuguesa de estudos regionais*, N° 34, 2013, pp. 3-4.

¹⁰⁴ Lozano, J.: "Máscaras de transparencia", en *Revista de Occidente*, N° 386-387, 2013 (Ejemplar dedicado a: La Transparencia), pp. 5-7; Baudrillard, J.: La transparencia del mal, en *Revista de Occidente*, N° 386-387, 2013 (Ejemplar dedicado a: La Transparencia), pp. 140-143; Fontanille, J.: Semióticas de la transparencia, en *Revista de Occidente*, N° 386-387, 2013 (Ejemplar dedicado a: La Transparencia), p. 177-197.

¹⁰⁵ Oliveira de Carvalho, M.: "*Princípio de Transparência no Novo Direito Administrativo*", *op. cit.*

¹⁰⁶ Lizcano Álvarez, J.: Transparencia, *op. cit.*, p. 161.

civil y la sociedad política, económica o de diversos poderes entre sí; dan a conocer y permite controlar -o no- la influencia privada en las decisiones públicas¹⁰⁸. Ha posibilitado y dado lugar al análisis, estudio y conocimiento de determinados conceptos y actores implicados en esta materia, como los diversos grupos de interés, de presión o de influencia,

Regular los lobbies supone generar herramientas de transparencia, un aporte al mejoramiento de los estándares de probidad y el fortalecimiento institucional.

Adentrarse en el estudio de los lobbies, significa también plantear el debatido problema de *regulación o desregulación* de determinados sectores y los argumentos de defensores y detractores.

Sobre las puertas giratorias, es expresivo el resumen que el catálogo de la BNE traza del libro de Jones, Owen: *El establishment: la casta al desnudo*. Barcelona: Seix Barral, 2015 (recurso en línea).¹⁰⁹ “Tras nuestro sistema democrático se esconde una red poderosa e inconmensurable de gente que maneja cantidades masivas de poder y que saca beneficio en el proceso. Owen Jones expone este sombrío sistema que domina nuestras vidas, en un viaje al corazón de nuestro sistema político-económico que muestra las puertas giratorias que unen estos mundos y los intereses ocultos tras ellas. Jones expone cómo creemos que trabajamos para nosotros mismos, pero en realidad lo hacemos para la gente de las altas esferas. De hecho, ellos representan hoy en día el mayor impedimento para la democracia, y ha llegado el momento de que todo esto cambie. «Éste ha sido el libro más importante sobre política real que he leído en toda mi vida, y el único que necesitas leer. Te deslumbrará y enfadará a partes iguales», afirmaba Irvine Welsh. «Es un gran escritor y éste es un libro verdaderamente necesario», reconocía Philip Pullman. «Un repaso apasionado de la injusticia política y económica», valoraba *The Observer*. Y en España, Pablo Iglesias: «Si las desigualdades son la fiebre

¹⁰⁸ Bartlett Castellá, E. R.; Vèrnia Trillo, S., *La Regulación del Registro...*, *op. cit.*, p. 208.

¹⁰⁹ Jones, O.: *El establishment: la casta al desnudo*. Barcelona: Seix Barral, 2015 (recurso en línea).

que anuncia el malestar en nuestra sociedad, la casta a la que señala Jones es la causante de la enfermedad de la que tenemos que curarnos. Leer es el primer paso para no confundir los diagnósticos y acertar en las terapias»¹¹⁰.

I.4. COVID-19. LOS LOBBIES INTENSIFICAN SU ACTIVIDAD

A punto de cerrar esta investigación, una pandemia producida por la COVID 19¹¹¹ ha sacudido al mundo. Esta se inició en la ciudad de Wuhan en diciembre de 2019 y se ha expandido a nivel global (más de 100 países) causando infinidad de muertes. La inquietud sobre las consecuencias en la salud de los ciudadanos y en la economía es la gran preocupación de todos los países.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha declarado oficialmente el coronavirus SARS-CoV-2 responsable de la enfermedad Covid-19, como una pandemia¹¹².

El auge de la pandemia sorprendió a la mayoría de los países, entre los que se encuentra España y sus Comunidades Autónomas sin medios de protección suficientes y sin poder producirlos, por ello el país pasó momentos muy difíciles acompañados de estadísticas inesperadas de muertes.

La expansión del coronavirus ha limitado la producción de muchas empresas, ha afectado a los mercados y ha influido en la bajada de los precios del petróleo. Esta ha llegado a los mercados de valores y a las economías de todo el mundo. Las dificultades para frenar la expansión de

¹¹⁰ Ver también, Montero, L.M.: *El club de las puertas giratorias: de los escaños a la poltrona: todos los privilegios de los políticos que pasan a la empresa privada y viceversa*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2016; Juste, R.: *IBEX35: una historia herética del poder en España. Las puertas giratorias entre la política y las altas esferas de la economía*. Madrid: Capitán Swing, [2017].

¹¹¹ El coronavirus SARS-CoV-2, es un tipo de virus que provoca infecciones respiratorias que pueden ir desde un resfriado común hasta enfermedades más graves. La pandemia se extiende de manera muy rápida.

¹¹² Alocución de apertura del Director General de la OMS en rueda de prensa el 11 de marzo de 2020.

la epidemia ha obligado a los gobiernos a aplicar medidas extraordinarias, como cerrar edificios públicos, empresas y comercios, además de limitar la movilidad¹¹³. Desde el 9 de marzo las bolsas mundiales no han dejado de empeorar. Así el 16 de marzo, los inversores y las empresas se despertaron con caídas cercanas al 10% en la Bolsa de New York, considerada la más importante del mundo.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ya ha anunciado que esta epidemia traera consecuencias a nivel global y que ralentizará la economía de todos los países afectados, al igual que lo hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En relación con lo anterior, y vinculándolo con el tema objeto de esta tesis, el Lobby Europeo de Mujeres, ha presentado un *Informe sobre Igualdad en la respuesta al covid* el 22 de abril de 2020, en el que reconocen los importantes y prolongados efectos que esta crisis sanitaria tendrá en toda Europa y fuera de ella y que serán asumidos de manera desproporcionada por las mujeres y niñas, ya que estas se enfrentan a múltiples formas de discriminación por motivos de sexo, agravadas por otros factores como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad, la orientación sexual, la clase social y la situación migratoria.

La gravedad y la urgencia en abordar la pandemia han forzado a los poderes públicos a regular de manera drástica, obviando los tradicionales procedimientos de consulta y negociación con las partes afectadas¹¹⁴. Las quejas sobre los procedimientos seguidos por los responsables políticos y económicos no han sido las únicas. Algunos ciudadanos han señalado muy recientemente que “esta incompetencia se ha agravado con la influencia de los lobbies que legítimamente defienden intereses particulares y con unos

¹¹³ Pont, E., *¿Cómo afecta el coronavirus a la economía?* La Vanguardia 18 de marzo de 2020.

¹¹⁴ Vega, Y., *El lobby en los tiempos del covid: profesionalidad, empatía y perseverancia*, El Confidencial, 21 de agosto de 2020.

medios de comunicación que han claudicado en gran parte de su función de verificar¹¹⁵.

Transparencia Internacional ha alertado de los riesgos de pérdida de calidad democrática, al aparecer subitamente agentes desconocidos o intermediarios poco fiables. También preocupa la afectación del funcionamiento de portales de transparencia, que están sufriendo enormes retrasos en la tramitación de la información. Sobre la necesaria democracia participativa y la imprescindible actuación de la sociedad civil, también ha llamado la atención en España la responsable de vacunas de Médicos sin fronteras (MsF), Miriam Alía: “Para evitar situaciones como esta, la presión social resulta fundamental, no bajar la intensidad sobre las farmacéuticas”, aconseja Alía. Y adelantándose a posibles maniobras de lobbies y saliendo el paso de las aceleradas fusiones de laboratorios y farmacéuticas alerta: “Las vacunas deben tener precios asequibles y estar disponibles para toda la humanidad, sobre todo la más frágil¹¹⁶”. También, como ha recordado el Portal de Transparencia de la Ciudad de Madrid –del que se hablará más adelante– “La transparencia de la actividad pública en el estado de alarma constituye un deber contraído con todos los que luchan contra la pandemia”. Pero también recuerda que “a partir del 10 de agosto los contenidos del especial covid-19 dejarán de actualizarse. Esta información, si ya se publicaba, se puede encontrar en el Portal de Transparencia y/o en el Portal de Datos Abiertos en su ubicación y con el periodo de actualización habitual¹¹⁷”.

¹¹⁵ Bosch-Capblanc, X., *La verdadera conspiración de la Covid-19*. La Vanguardia, Cartas, La última hora sobre el coronavirus y los rebrotes, desde Basilea (Suiza). 23-8-2020.

¹¹⁶ “La industria del medicamento está en el ojo del huracán. Las compañías aceleran para encontrar un antídoto contra el coronavirus entre fusiones y fuertes presiones geopolíticas”. Cita a Miriam Alía, responsable de vacunas de Médicos Sin Fronteras (MSF). CRISIS DEL CORONAVIRUS. García Vega, Miguel Ángel: Farmacéuticas en pie de guerra para liderar la vacuna de la covid-19. *El País*, 20-6-2020. <https://elpais.com/economia/2020-06-20/farmacenticas-en-pie-de-guerra-para-liderar-la-vacuna-de-la-covid-19.html>, Página consultada el 17 de agosto de 2019.

¹¹⁷ Especial Covid-19. <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Portada/Especial-Covid-19/?vgnnextfmt=default&vgnnextchannel=e8d97cbbafd71710VgnVCM2000001f4a900aRCRD> Página consultada el 15 de agosto de 2020.

Sin salir de Europa, inmediatamente después de la declaración de la pandemia por la OMS, los lobbies comenzaron una intensa actividad. Bruselas es un buen ejemplo. “Bruselas es conocida como la capital comunitaria o europea. Una burbuja con encuentros informativos diarios en 'think tanks', representaciones regionales o asociaciones empresariales y donde miles de dirigentes de la UE y nacionales, politólogos y economistas analizan y debaten sobre las próximas políticas que se desplegarán en Europa. Son también foros de decisión económica del más alto nivel donde conviven miles de funcionarios comunitarios, representantes de los Estados miembros, un ejército de 'lobistas' y empresas de todo el planeta buscando decantar legislaciones y regulaciones financieras, transporte, agrícolas o tecnológicas hacia sus intereses¹¹⁸”. A comienzos de mayo del 2020 la actividad era intensa, ante esta difícil coyuntura “los grupos de presión empresariales acelera[ron] los contactos en la capital comunitaria para conseguir alivio en los cambios regulatorios [...]. Estos encuentros directos están dando paso a más llamadas y videoconferencias para acelerar algunos cambios normativos relativos a la crisis. Los bancos, por ejemplo, se están fajando para lograr la relajación de normas propuestas por la Comisión. ... También hay cambios en el tratamiento de los créditos morosos para adaptarse a las moratorias hipotecarias¹¹⁹”.

Si los primeros lobbies en alarmarse fueron las aerolíneas o la banca, un portavoz de la Comisión reconocía que también se “lanzarán un diálogo con el sector financiero, las empresas y representantes de los consumidores para explorar ideas sobre cómo el sector debería apoyar los

¹¹⁸ Mato, Alexandre: *'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas*. Los grupos de presión empresariales aceleran los contactos en la capital comunitaria para conseguir alivio en los cambios regulatorios”. Bruselas, 04.05.2020. <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 15 de agosto de 2020

¹¹⁹ Mato, A.: *'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas*. op. cit. <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 15 de agosto de 2020

esfuerzos con los que ayudar a ciudadanos y negocios¹²⁰". Ante esta complicada situación, reconocen desde la Comisión, se "trabaja estrechamente con todos los actores relevantes¹²¹". Bruselas renueva el pacto de diálogo con todos los actores, pero puede comprobarse que en primera línea han estado los lobbies.

Buen ejemplo de ello han sido los grupos de presión de los sectores del gas y la energía nuclear, los cuales han redoblado sus esfuerzos con el objetivo de conseguir cambios de última hora en las normas europeas que definirán qué inversiones son sostenibles. Esto se debe al miedo a una exclusión de una nueva lista "verde" que les privaría de miles de millones de dólares de financiación.

En concreto, los grupos nucleares han intensificado sus actividades en materia de lobby. Claro ejemplo es que de las 36 reuniones que han celebrado en los últimos dos años y medio, 10 han tenido lugar desde este mes de marzo¹²².

Igualmente, y en el marco de los compromisos con el medio ambiente puede citarse y es exponente digno de atención el programa del lobby europeo de la energía solar: El lobby europeo de la energía solar, Solar Power Europe, que quiere desbancar a los combustibles fósiles para 2030.

La energía solar debe liderar la recuperación verde global posterior a COVID-19, según sus defensores; Este lobby solicita apoyo financiero público para salvaguardar la industria y movilizar la inversión en energías renovables; Solar Power Europe ha lanzado una plataforma destinada a

¹²⁰ Mato, A.: 'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas. *op. cit.* <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 15 de agosto de 2020.

¹²¹ Mato, A.: 'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas. *op. cit.* <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 15 de agosto de 2020.

¹²² Abnett, Kate y Jessop, S.. *El gas y la energía nuclear luchan hasta el final por una etiqueta "verde" de la UE.* <https://lta.reuters.com/articulo/europa-finanzas-lobbies-idLTAKBN25L1AG>. 10 de agosto de 2020.

acelerar el despliegue de proyectos de fabricación de energía solar fotovoltaica en la UE¹²³”.

En la misma línea se posicionan otros notables gestores de grandes empresas: «La recuperación económica no conducirá a un porvenir mejor mas que si ella se amolda a los límites ecológicos de la Tierra [...] Ocasión, para las empresas, de tomar consciencia de la necesidad de cambiar de modelo”, recuerdan¹²⁴.

La crisis que puede dejar el coronavirus va a obligar a cambiar los protocolos de acción en numerosos sectores, tanto públicos como privados, empezando por el sanitario, lógicamente, que tendrá que repensar cómo organizar sus suministros, aprovisionamientos, gestión de personal, gastos presupuestarios y colaboración público-privada, entre otras muchas¹²⁵. La crisis son aceleradoras del cambio. Y en una visión positiva, Borja de la Torre indica que si la crisis del coronavirus ha conseguido que SEAT se ponga a fabricar respiradores para pacientes con insuficiencias respiratorias, que INDITEX haya reorientado parte de su producción a la fabricación de batas y otro tipo de material textil sanitario, o que empresas de cosmética dejen de fabricar cremas y perfumes para producir geles desinfectantes ¿por qué no se va a poder aprovechar esa

¹²³ Lorenzo, J. de: *El lobby europeo de la energía solar, SolarPower Europe, quiere desbancar a los combustibles fósiles para 2030*, en *La Celosía - Información sobre lobbies, empresas, grupos de presión*, 23-8-2020. <http://www.lacelosia.com/>, Página consultada el 24 de agosto de 2020.

¹²⁴ Por causa de la crisis económica, el «día del rebasamiento de la Tierra» es el 22 de agosto, este año, fecha que señala, cada año, el día en el que la demanda de recursos ecológicos (huella ecológica) sobrepasa la que el planeta puede renovar durante todo el año (biocapacidad)”. Este año se ha retrasado tres semanas, por efecto de la crisis citada. Olivier Blum es director general de estrategia y desarrollo de Schneider Electric, y Mathis Wackernagel es Fundador y presidente del think tank Global Footprint Network, que calcula el «día del rebasamiento (superación)». Tribuna en *Le Monde*, 22-8-2020. https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/08/22/la-reprise-economique-ne-conduira-a-un-avenir-meilleur-que-si-elle-epouse-les-limites-ecologiques-de-la-terre_6049611_3232.html, Página consultada el 24 de agosto de 2020.

¹²⁵ De la Torre, B., *¿Qué pueden hacer las relaciones institucionales por la sociedad post-covid?*, Blog de APRI. <https://www.google.es/search?source=hp&ei=4Y5DX7KnHtSkytMP5NCiqAM&q=De+la+Torre%2C+B.%2C+%C2%BFQu%C3%A9+pueden+hacer+las+relaciones+institucionales+por+la+sociedad+post-covid&og=De+la+Torre>. Página consultada el 24 de agosto de 2020.

capacidad de entendimiento transversal para reordenar y mejorar la forma en la que se relaciona lo público con lo privado y los sectores entre sí?

Con la vuelta a la post-normalidad es de esperar que los lobbies emerjan con mayor fuerza para influir tanto en la toma de decisiones de los poderes públicos, como en las decisiones que estos adopten y por ello deberán de cambiar su forma de actuación y adaptarla a la nueva realidad. Esta influencia será más fuerte que nunca. Por ello, como indica Yolanda Vega, la labor del lobby deberá desarrollarse con una especial profesionalidad, empatía y perseverancia¹²⁶.

La citada autora, indica que para atender el lobby eficiente habrá que tenerse en cuenta:

- Las disfunciones y fragilidades ya existentes antes de la crisis sanitaria, que se han agravado exponencialmente (del desempleo y la fractura social a la radicalidad política).
- El debate se ha desplazado de discutir ajustes a defender las bases del modelo; la empatía resulta indispensable para acercar posiciones ante este marco tan polarizado.
- La incertidumbre que provocan los escenarios desconocidos en el pasado nos aboca a recurrir a ensayo-error. Por ello, la perseverancia en la defensa de posiciones bien sustentadas resulta fundamental. No conseguir los objetivos a corto plazo no debe llevar a renunciar a su consecución.
- Se presupone el cumplimiento de los ODS, sin que esto añada un valor diferencial; el no alinear el propósito corporativo a los mismos penalizará a las empresas. Dentro de ellos, los compromisos con el medio ambiente y el cuidado de las personas se constituyen en una exigencia. Y tan importante como asumirlos, resultará el saber comunicarlos.

¹²⁶ Vega, Y., *El lobby en los tiempos del covid: profesionalidad, empatía y perseverancia*, El confidencial 21 de agosto de 2020.

Sin duda, desde que empezó esta pandemia global los poderes públicos de todos los países, tienen, ahora más que nunca, una prueba de fuego entre sus manos. Los lobbies, como era de esperar, ya se pusieron manos a la obra para defender los intereses de sus miembros intentando adelantarse al impacto y consecuencias que tendrá esta crisis epidémica durante los meses e incluso años venideros. Bajo nuestro punto de vista la tarea de los gobiernos será primordialmente, sin perjuicio de evaluar las peticiones y pretensiones que puedan tener los grupos de presión bajo un criterio siempre de transparencia, defender el interés general para que no se tomen decisiones que generen situaciones de desigualdad y/u obstaculización.

I.5. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se estructurará en una introducción, seis capítulos y conclusiones finales.

Capítulo I. La conceptualización de los lobbies y los grupos de interés. Los grupos de interés. El marco conceptual de los lobbies. Objetivo y actividades de Lobbying.

Capítulo II. Acceso a la información y transparencia. El ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.

Capítulo III. Referencias y regulación de los lobbies en Estados Unidos. Los Lobistas en Estados Unidos ¿Quiénes son? El lobby ante el poder ejecutivo. El lobby ante el poder legislativo. Mejora en la elaboración de reglamentos en EEUU. El lobby ante el Poder Judicial. Los lobbies más influyentes en EEUU. Necesidad de reforma del Lobby. Ejemplo de intervención de los lobbies en un proceso normativo.

Capítulo IV. El lobby en la Unión Europea. Introducción. Regulación de las actividades de lobby en el proceso legislativo y ejecutivo. El Registro del Lobby. El lobby como gestión de las relaciones institucionales. El impacto del lobby para la mejora de la democracia de la Unión Europea.

Capítulo V. El Lobby en España. Introducción. El Registro de la CNMC. El Lobby en la regulación de las Comunidades Autónomas. El Lobby en el ámbito municipal. El proceso legislativo en España. Negociación de las normas reglamentarias. Ejemplos de la influencia de los lobbies en la toma de decisiones del ejecutivo y legislativo. La huella normativa. La evaluación de los lobbies en España. La actuación de los lobbies en España durante la crisis de la COVID-19.

Capítulo VI. Las puertas giratorias. Introducción. Puertas giratorias en Estados Unidos. Puertas Giratorias en la Unión Europea. Puertas giratorias en España. Necesidad de regulación de las puertas giratorias.

Conclusiones

Bibliografía

CAPÍTULO I

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS LOBBIES Y GRUPOS DE INTERÉS

Realizaremos un recorrido por los grupos de interés para centrarnos posteriormente en el marco conceptual de los lobbies y reflexionar finalmente sobre cuál es su objetivo y las actividades que desarrollan dentro de su ámbito profesional.

1.1. LOS GRUPOS DE INTERÉS

La formación de los grupos de interés a gran escala comienza a finales del siglo XIX en Estados Unidos y continúa expandiéndose a lo largo de los siglos XX y XXI.

Como bien indicaba Savigny, es necesario perseguir la evolución de las instituciones hasta su raíz histórica¹²⁷, por ello haremos un recorrido de los grupos de interés como la mejor manera de comprenderlos a través de las distintas situaciones históricas en las cuales se han originado. Para ello podemos preguntarnos ¿qué fines, intereses y potencias actuaban detrás de esas instituciones? ¿Qué males y peligros debían evitar? ¿A qué intereses debían enfrentarse? ¿Qué enseña la experiencia histórica sobre estas instituciones? ¿Qué peligro las acechan?¹²⁸ Estas y otras cuestiones iremos analizando a lo largo de este epígrafe.

Thomas Holyoke entiende por grupos de interés “*conjunto de personas que tienen esencialmente el mismo interés sobre el cual ellos se sienten tan fuertes que forman una organización para promover y defenderse a través del proceso político*”¹²⁹. Y continúa, “*Algunos grupos de interés representan negocios, comercio y profesiones, mientras otros*

¹²⁷ Nota tomada de la obra Kriele, M., *Introducción a la teoría del Estado*; traducción: Eugenio Bulygin, Ed., Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 2.

¹²⁸ Kriele, M., *Introducción a la teoría del Estado*; trad.: Eugenio Bulygin, Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 2.

¹²⁹ Holyoke. T.T., *Interest groups and lobbying, Pursuing Political Interest in America*, California, Westview Press, 2014, p.32.

*representan causas sociales*¹³⁰". La definición de Holyoke, es de las más intuitivas que hemos examinado y determina el gran abanico de grupos de interés. A esta definición sumaremos otras de diferentes autores que ofrecen sus diferentes interpretaciones o dimensiones o aspectos de los mismos.

Georges Burdeau, en su brillante obra, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, refiriéndose a los grupos de interés indica "... es bastante curioso comprobar que nuestro tiempo parece haber descubierto el papel y la existencia de los grupos de interés. ¿Acaso no han existido siempre y, para no citar más que un ejemplo, no se sabe la influencia que han ejercido las compañías de ferrocarriles en la legislación americana en el siglo pasado¹³¹".

En efecto, los grupos de interés han existido siempre, como bien indica Burdeau, pero si es cierto que no se había reflexionado profundamente sobre ellos y sobre todo sobre el papel que jugaban en las decisiones políticas y en los procesos normativos. Solo recientemente se han considerado como importantes "actores políticos" y significado¹³².

Burdeau, muestra que la realidad no es el fenómeno mismo, sino su sentido "*En la época liberal, los grupos de interés (que se llamaban generalmente grupos de presión) venían del exterior a solicitar las gracias del Poder, del que eran parásitos o clientes. Hoy son el poder mismo. Son ellos quienes, cuando una cuestión interesa a sus miembros, toman efectivamente la decisión a la que los mecanismos oficiales se limitan a dar la forma de procedimiento legal. Sin duda, aun hoy, hay muchas organizaciones que no tienen otro fin que obtener de los gobernantes ciertas ventajas materiales. Pero hay otras que no explotan el poder, sino que lo ejercen*¹³³".

¹³⁰ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbyng...*, *op. cit.*, p. 32.

¹³¹ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; trad.: Ramón Falcón Tello, Ed.: Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 248.

¹³² Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, *op. cit.*, p. 249.

¹³³ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, *op. cit.*, p. 249.

Como vemos Burdeau, describe con verdadera clarividencia el verdadero desarrollo de los grupos de interés que venían a solicitar la gracia del poder pero que no tenían ninguna participación activa para ejercer esa influencia, pasando después a utilizar otras herramientas, como la toma de iniciativa y muchas veces ejercen tal presión que el procedimiento legal da solamente forma a esas peticiones, informes, etc., hasta llegar a integrarse en las propias estructuras del poder.

En la actualidad, muchas veces, los propios grupos de interés toman la iniciativa, estudian el tema, preparan los informes y, una vez que ellos han realizados los informes, se los hacen llegar a los parlamentarios que son los que después participan y dan forma al proceso legislativo. Los parlamentarios, sin duda, se encuentran con un trabajo muy minucioso realizado por estos grupos. Nos preguntamos ¿esto es conveniente para la democracia? Esto sería bueno, si también los parlamentarios saben hacer bien su trabajo, si hay una gran transparencia en los grupos que preparan los informes y si este proceso está abierto a otros grupos que tengan interés directo en el proceso. De otra forma nos encontraríamos ante la situación que describe Bourdeau y, como bien indica, levantaría indignación.

“El lugar que estos grupos se han arrogado en la Ciudad levanta generalmente una virtuosa indignación. Pero la actitud científica no consiste en indignarse, sino en comprender la razón de ser y el mecanismo del fenómeno. Parece que el grupo de presión es el modo natural de expresión de la voluntad del pueblo real. Desde que se borra la ficción de la unidad nacional, formada por la convergencia de las voluntades ciudadanas, los individuos se encuentran colocados de nuevo, para enunciar sus necesidades o convicciones políticas, en medios de vida y atmósferas intelectuales muy diversas. El voto se adapta mal a las exigencias que tienen; los programas de los partidos incluso no corresponden a la variedad de aspiraciones particulares en las diversas situaciones. Y cuanto más parece que el Poder tiene que intervenir para corregir la insatisfacción de las condiciones individuales, más se acentúa el

desacuerdo entre las reivindicaciones de los gobernados y los medios constitucionales que le son ofrecidos para darlos a conocer. Por eso el desarrollo de los grupos de presión puede ser considerado como una consecuencia de la naturaleza de la democracia contemporánea que, por una parte, reposa en la voluntad de los hombres situados y, por otra, hace que el Poder asuma la empresa de una transformación total de las estructuras económicas y sociales¹³⁴”.

Cada vez estos grupos van adquiriendo mayor importancia, su estructura y medios de actuación son más perfeccionados.

“La democracia clásica, democracia gobernada, era una democracia de ciudadanos; la democracia contemporánea es una democracia de derechohabientes o interesados. Ahora bien, mientras que el ciudadano separado de las preocupaciones particulares de su condición puede hacer valer su condición mediante organismos que representen globalmente el cuerpo nacional, los derechohabientes son impulsados a unirse en grupos diferenciados que expresen sus reivindicaciones sectoriales¹³⁵”.

El cambio de paradigma en la democracia ha hecho que los grupos de ciudadanos se unan para defender intereses comunes o sectoriales, práctica loable siempre que se produzca dentro de los parámetros de transparencia e información al resto de los ciudadanos que se verán afectados por esas decisiones.

En la actualidad, no podríamos concebir una democracia sana, sin la intervención cada vez más cualificada de los grupos de interés. Estos contribuyen sin duda a mejorar la actividad de los legisladores y de los poderes políticos, realmente ellos son los que conocen en profundidad los temas sobre los que se debate y todo ello en un marco democrático y, dónde el legislador controle el proceso, será beneficios para todos.

¹³⁴ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, op. cit., p. 249.

¹³⁵ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, op. cit., p. 249.

Los grupos de interés tienen su lazo de unión en el interés común de aquello que defienden o qué pretenden introducir en las leyes o en la toma de decisiones políticas¹³⁶.

R. Aron manifiesta que *“Los grupos de presión son menos culpables que los que ceden cuando deberían resistir”*¹³⁷ y continúa Burdeau *“Por eso en ciertos países, en Estados Unidos e Inglaterra, sobre todo, más que infringirles una condena virtuosa, pero ineficaz, se esfuerzan en reglamentar el uso que ellos intentan hacer del personal y de los mecanismos políticos. Por lo menos hay que encontrar un equilibrio entre la audiencia que los gobernantes conceden a los grupos de intereses y la autoridad que se reconoce a los órganos constitucionalmente cualificados para representar a los ciudadanos”*¹³⁸.

La conjugación entre los grupos de interés y la autoridad que se reconoce a los órganos constitucionales es lo que va a dar el verdadero equilibrio tan necesario es estos procesos. Esto es lo que enriquecería a la democracia.

A lo largo de su discurso, Burdeau, hablando de los poderes de hecho de los grupos de interés indica *“Cuando alcanzan su pleno desarrollo los grupos de interés se hacen verdaderos poderes. Como les falta el carácter oficial que les daría su integración en las instituciones constitucionales, les llamaremos poderes de hecho”*.

Estos conjuntos *“Son fuerzas que crean las agrupaciones cuya formación responde a un fin político querido por sus miembros. Por ejemplo, claro está, los partidos, pero también las organizaciones sindicales, incluso los pressure groups cuando sus exigencias están envueltas en un programa político general. No es necesario insistir en la importancia de estos poderes de hecho, ya que las clases de relaciones*

¹³⁶ Malcolmson, P. Y Myers, R., *The Canadian regime. An introduction to parliamentary government in Canada*, 5ª ed, University of Toronto Press, Ontario, 2012, p. 196.

¹³⁷ Aron, R., *Revista Económica*, 1958, p. 853, cita tomada de la obra de Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; trad.: Ramón Falcón Tello, Ed.: Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 248.

¹³⁸ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, *op. cit.*, p. 249.

que mantengan con el Poder, oficialmente establecido, marca el ritmo, en cierta manera, de toda la vida política. Pero es importante subrayar que no se puede pretender analizar un régimen político sin tener en cuenta la existencia y las posibilidades de acción que los poderes de hecho encuentran en el derecho vigente¹³⁹.

Es preciso comprender que estos grupos como parte de los procesos democráticos y legislativos. Y esta consideración debe figurar como una aportación a la democracia. Pues aceptar estos procesos deben ser incorporados a la democracia supone que sin duda sus aportaciones enriquecen tanto las decisiones políticas como su influencia en los procesos legislativos.

“La democracia gobernada, en la medida en la que solo reconoce como legítima la fuerza de un pueblo de ciudadanos, excluye teóricamente el juego de los poderes de hecho. Esto no quiere decir que renuncie a actuar, sino que tienen que seguir caminos tortuosos que les obligan a hacerse oír por medio de intermediarios, como, por ejemplo, los diferentes grupos de defensa de ciertos intereses (distintos de los grupos parlamentarios) que existían en las Asambleas del Estado Liberal. Con la democracia los gobernantes son distintos, pues aunque el poder tiene también su origen en el pueblo, permanece en él. Por tanto, los poderes de hecho pueden, con toda regularidad, pretender ser los instrumentos de fuerza popular. Con este título se erigen incluso en censores de los gobernantes. Con respecto al régimen, se producirá una situación muy particular: el dinamismo de la voluntad popular alimenta directamente al Poder de hecho y, por tanto, las instituciones constitucionales estarán obligadas a pedirle prestado su poder, lo que, por supuesto, se hará bajo ciertas condiciones¹⁴⁰.” “Se llega así a la democracia llamada pluralista, en la que el pluralismo se analiza más como una realidad de fuerza que como la capacidad del Estado para dominar su oposición y para imponer durablemente una política a largo plazo. Si al contrario, los poderes de

¹³⁹ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, op. cit., p. 250.

¹⁴⁰ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones...*, op. cit., pp. 20-251.

hecho carecen de consistencia, ya sea porque la estructura social no ofrece ningún apoyo a su desarrollo, ya sea porque se ven constantemente acosados por los gobernantes, nos orientamos hacia la monocracia popular en la que el ejercicio de la fuerza del pueblo sólo se admite por medio de un poder único, el de las instituciones estatales¹⁴¹".

Cómo ya indicábamos anteriormente, el valor más importante que hay que trabajar es la perfecta conjunción y apoyo entre estos grupos de estructura social y las instituciones estatales y la sociedad en general.

Burdeau¹⁴², una vez que ha definido los poderes de hecho y el desarrollo de los grupos de interés, pasa a analizar uno de los grupos de poder, que son los sindicatos. Indica que en un determinado momento el poder sindical jugó un papel muy importante y representaba un gran poder, pero a medida que han ido evolucionando estos grupos, los sindicatos han sido sobrepasados por otros muchos grupos de poder que tienen una fuerza muchísimo mayor. Podremos ver ejemplos más adelante de estos grupos poderosos y que tanta influencia tienen en la vida de los ciudadanos.

El citado autor pone el ejemplo de los sindicatos *"Entre los poderes de hecho uno, que aparte de los partidos, merecería un estudio particular. Es el poder sindical. El espacio reducido de un manual nos impide soñar con ello. Pero, por lo menos, se debe llamar la atención sobre el alcance que el número y la actitud de los sindicatos da al régimen. En Inglaterra la concentración de la clase obrera en la Trade-Unions y el dominio que éstas ejercen sobre el partido laboralista, que fue, por otra parte, creado por ellas, ha favorecido ciertamente la sobrevivencia del two parties system en las condiciones históricas en que había aparecido. Veremos que este bipartidismo es la clave de la fórmula gubernamental británica. En Estados Unidos al contrario, los sindicatos políticos son los que ha jugado a favor del sistema presidencial apoyado en la alternancia de dos partidos poco*

¹⁴¹ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas...*, op. cit., p. 251.

¹⁴² Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas...*, op. cit., p. 252.

sensibles a las divisiones sociales. Pero todos los observadores están de acuerdo el reconocer que el estilo del régimen se modificaría si los sindicatos llegaran a bloquear en un sentido o en otro los votos de la clase obrera. La unificación de las dos grandes centrales sindicales, la AFL y la CIO es, quizá, una primera etapa de esta evolución. En Francia el pluralismo sindical, la rivalidad de las centrales, que impide la unidad de los trabajadores, permiten al régimen utilizar su división. Lo que quedaba en nuestro país (Francia) de parlamentarismo bajo la IV Republica estaba relacionado con esta situación¹⁴³.

En su discurso, Burdeau, se refiere a que algunos autores prefieren utilizar el término grupo de interés, al entender que el vocablo presión otorga connotaciones peyorativas. El mismo introduce una cita de Linares, que él toma de Castillo en el que se explica que grupo de presión y grupo de interés son términos distintos *“Los grupos de interés son agrupaciones individuales formadas, en torno a intereses particulares comunes, que tienen como finalidad sustancial la asociación para la defensa de esos intereses; cuando estos grupos presionan en defensa de sus intereses particulares sobre el Estado, los partidos, la opinión pública o sus propios miembros, se convierten en grupos de presión¹⁴⁴”*. Efectivamente, mientras algunos autores distinguen claramente estos conceptos, otros los identifican.

De ello deducimos que los grupos de interés son considerados como grupos de presión cuando estos comienzan a actuar tratando de influenciar en los legisladores, en el gobierno... para que sus aspiraciones tengan influencia en los mismos.

El profesor Molins, define los grupos de interés como *“por grupo de interés debería entenderse todo grupo organizado en defensa de un interés común, con independencia del modo de organización adoptado y el tipo de interés que se defiende. En esta primera aproximación se incluiría desde*

¹⁴³ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas...* op. cit., p. 252.

¹⁴⁴ Burdeau, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas...* op. cit., p. 252.

cualquier pequeña asociación en defensa de un animal en extinción a la asociación de importadores de coches, incluyendo a agrupaciones religiosas, profesionales, culturales y económicas. En este sentido la multiplicidad de grupos de interés correría paralela a la pluralidad de intereses sociales y, en último extremo, una manifestación del pluralismo social de nuestra sociedad¹⁴⁵”.

Debemos tener en cuenta que todo grupo o asociación puede actuar como grupo de presión, no sucede con las organizaciones sindicales, las asociaciones profesionales, las cámaras de comercio y un largo etcétera. En realidad, casi todos los grupos de interés terminan convertidos en grupos de presión¹⁴⁶.

Los elementos fundamentales de todo grupo de presión son: Que este grupo esté bien organizado, que existan unos intereses claros a defender y el ejercicio de una presión sobre los poderes públicos. Por ellos la línea de delimitación de unos y otros es algunas veces demasiado fina.

Los diversos intereses preservan diferentes clasificaciones de grupos de interés, así y a modo de ejemplo citaremos algunas de las clasificaciones. Castillo, en cita tomada de Xifra, clasifica los grupos de interés de acuerdo a *“las siguientes variables: naturaleza de los intereses defendidos, naturaleza de los grupos, tipo de organización, lugar que ocupa la presión en su actividad y ámbito de actuación¹⁴⁷”*.

Duverger distingue entre, grupos exclusivos y grupos parciales¹⁴⁸. Los primeros se ocupan únicamente de actuar en el dominio público, es decir de hacer presión sobre los poderes públicos, citando a los lobbies que actúan en Washington, cuya misión es intervenir ante los congresistas, altos funcionarios y secretarios de estado. Los segundos, grupos parciales, en ellos la presión no es más que una parte de la actividad, por lo que en

¹⁴⁵ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España Papeles de la Fundación*, nº 7, Madrid, 1995, p. 6.

¹⁴⁶ Algunos autores distinguen claramente estos conceptos, mientras otros los identifican.
11 Xifra, J., *Lobbying: Como influir eficazmente... op. cit.*, p. 80.

¹⁴⁸ Nota tomada de Xifra, J., *Lobbying: Como influir eficazmente... op. cit.*, p. 82.

esta tipología podrían incluirse la práctica totalidad de los grupos de interés.

Xifra añade *“en lo que a nosotros atañe, hay que hacer mención a lo expuesto por Duverger cuando alude a la dificultad práctica de esta distinción. Ciertos grupos exclusivos, dice, no son en realidad más que organismos técnicos, que actúan por cuenta de otros grupos que son parciales. Los lobbies... son cada vez más organizaciones especializadas, que alquilan sus servicios a cualquier grupo, siempre que se les pague... La verdadera presión proviene de los que utilizan los lobbies, no de los propios lobbies”¹⁴⁹.*

Igualmente Xifra nos muestra cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas, define los grupos de interés como *“Un grupo de presión o de interés es una organización, distinta de los partidos políticos, constituida para la defensa de intereses comunes a sus miembros y que ejerce, regular u ocasionalmente, una presión directa o indirecta (a través de los partidos políticos o de la opinión pública) sobre los poderes públicos para obtener decisiones conforme a aquellos intereses”¹⁵⁰.*

La clave del éxito de la actividad de lobbying está en sus contactos e influencias en los órganos de poder. El grupo más numeroso de lobby son los despachos de abogados tanto en Washington como en Bruselas, que arriendan sus servicios a todos aquellos interesados en conseguir que sus intereses tengan influencia sobre los poderes del Estado.

Muchas son las clasificaciones que se ofrecen, es conveniente analizarlas y estudiarlas para conocer la pluralidad de acepciones, pero la realidad es que es muy difícil, a veces, distinguir a qué tipo de grupos no estamos refiriendo pues, como ya hemos indicado, la línea es excesivamente fina.

¹⁴⁹ Xifra, J., *Lobbying: Como influir eficazmente...* op. cit., p. 82.

¹⁵⁰ Xifra, J., *Lobbying: Cómo influir eficazmente...* op. cit., p. 79.

1.1.1. Tipos de grupos de interés

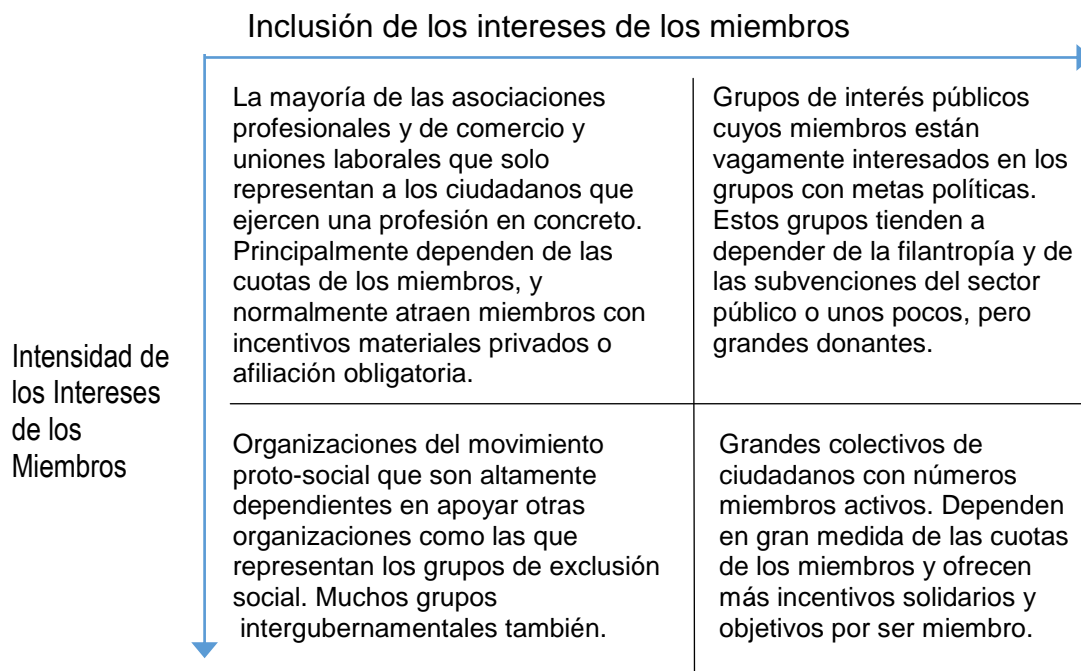
Los grupos de interés tienen muchas formas, así como diferentes tipos de miembros y metas. Algunos de ellos están interesados en temas de negocios, otros en cuestiones sociales y otras veces luchan sobre si la cuestión es social o de negocios. Y algunos grupos son amplios, con miembros en diferentes Estados a través de la nación, defendiendo multitud de cuestiones en muchas áreas de toma de decisiones. Otros son muy pequeños y solo están interesados en unas pocas cuestiones. Algunos se pueden convertir en miles de apasionados miembros que protestan de los pasos del Capitolio, mientras otros pueden apenas conseguir miembros y material para sus propósitos. Algunos grupos representan personas, mientras otros representan corporaciones o entidades sin ánimo de lucro.

Los grupos de interés genuinos se encuadran dentro de unas pocas categorías básicas que explicamos usando dos tipologías de adhesión indicadas en la figura que a continuación plasmamos.

Figura n. 1. Categorías básicas de los grupos de interés.

Fuente: T. Holyoke, *Interest Groups and Lobbying*, California, Ed.: Westview Press, 2014, p. 45

Traducción: V. E. Plaza Jiménez



La primera dimensión se refiere a la amplitud de los intereses de la organización. Algunos grupos buscan cumplir a pequeña escala definiendo los intereses sociales o económicos estrechamente y no tienen el deseo de contribuir al bienestar general de nadie más. Las asociaciones que representan profesiones son un claro ejemplo. Si no eres Arquitecto no puedes unirse al Instituto Americano de arquitectos. Por otra parte, algunos intereses representarán a cualquiera y a todo el mundo. Cualquiera puede unirse a la sociedad Audubon, dónde el interés sobre los pájaros no es requerido. A menudo las políticas de los grupos de interés buscan afectar a todo el mundo y por tanto el grupo puede demandar ser representado por todos los americanos y en consecuencia por el interés público. Si todos los ciudadanos quieren ser representados por la organización es otra cuestión.

La otra dimensión es la intensidad de la pasión que los miembros tienen por el interés que los mantiene unidos. Parece ser un hecho de la vida política de América que mucha gente no se siente muy firme sobre sus intereses políticos, al menos no lo suficientemente fuerte para promoverlos y defenderlos participando en los grupos de interés, incluso si son miembros. Actualmente incluso los clubes sociales están teniendo un momento duro para encontrar personas que participen. Como Mancur Olson argumentó, “*muchos prefieren sentarse en el asiento de atrás y dejar a otros defender el trabajo por ellos*¹⁵¹”.

1.1.2. El derecho de petición de los grupos de interés (Gran Bretaña y Estados Unidos)

Thomas Holyoke en su obra, ya citada, *Interest groups and lobbying, Pursuing Political Interest in America*, describe el derecho de los ciudadanos a reunirse libremente y el derecho de petición, recogidos en la Primera Enmienda y afirma que esta es la piedra angular de un Gobierno democrático. Así indica “*La última cláusula de la Primera Enmienda establece: el Congreso no aprobará ley alguna ... que coarte ... el derecho*

¹⁵¹ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbyng...*, op. cit., pp. 42-45.

de la gente a reunirse libremente y a pedir al gobierno la restitución de agravios. Esta disposición contiene las dos partes esenciales de los grupos de interés políticos: la acción colectiva (el derecho a reunirse libremente) y a ejercer presión al Gobierno para responder a las demandas de los ciudadanos (petición de restitución de agravios). La idea de los ciudadanos con intereses proactiva y reactivamente similares demandando que el Gobierno proteja sus intereses es la piedra angular del Gobierno democrático y el uso de intermediarios para presionar sobre estas demandas es la propia definición de representación. ¿De dónde surgieron estos derechos constituciones de reunirse y peticionar? Como era de esperar, evolucionaron junto con la teoría del contrato social¹⁵².

No podemos apartarnos de la idea de Thomas Holyoke. Igualmente nos sumamos a las preguntas que el mismo se plantea y que iremos dando solución a lo largo de esta investigación.

El origen de reunirse y peticionar en Gran Bretaña, se remonta a la firma de la Carta Magna en 1215. La Gran Carta difícilmente garantizaba nuevos derechos a los ciudadanos ingleses, pero estipuló que los varones de Inglaterra tenían derecho de peticionar a la Corona para la restitución de agravios e incluso que la monarquía respondiese (Lawson y Seidman, 1999). Fue desde este deber del rey de consultar a la nobleza y responder a las peticiones cuando la institución del Parlamento (el cual significa “*grupo de discusión*”) evolucionó (Holt, 1992). Cuando el Parlamento creció para incluir a los representantes regionales y estatales designados después de 1265, la idea de que un cuerpo legislativo tenía la obligación de escuchar y responder a los problemas de los ciudadanos, en lugar de solo a la nobleza, quedó establecida.

El mismo principio fundamenta el sistema de Cortes en los reinos de España, en las relaciones entre la corona, la nobleza y las ciudades.

El famoso experto legal Sir William Blackstone argumentó en su “*Comentarios de las leyes de Inglaterra*” (1766) *qué expandiendo el poder*

¹⁵² Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbyng...*, *op. cit.*, p. 20.

de la casa de los Comunes en el siglo XVII, así como dando a mas ciudadanos el derecho a votar sus representantes en las Comunes, supuso un mayor énfasis en la participación ciudadana. A menudo era la única forma de que los legisladores supiesen cuales eran los intereses de los ciudadanos (Lawson y Seidman, 1999). La participación era un derecho individual, aunque no un derecho colectivo. En 1640, después de multitud de intentos para presentar peticiones al Parlamento que fueron rechazadas, surgieron enfrentamientos. Después de esto no más de veinte personas podían firmar una petición, no más de diez tenían permitido presentarla, y todas las peticiones tenían que ser aprobadas primero por varios oficiales públicos. Al menos estas condiciones fueron mejores que las de la Rusia Imperial”, argumenta Blackstone, “dónde el Zar ejecutaba a los peticionarios cuyas peticiones eran denegadas. Después de que la Gloriosa Revolución de 1688 instaurase el gobierno constitucional en Gran Bretaña, se estableció la importancia de permitir la participación individual para proteger muy claramente los intereses propios como un derecho civil con la promulgación de la Declaración de Derechos inglesa, Holt, 1992¹⁵³”.

En cuanto al derecho de petición en América, *“Las libertades civiles inglesas y la teoría política encontraron su camino a través del Atlántico cuando se produjo la colonización de Norteamérica, con el derecho de la participación individual, consagrado por los puritanos en las libertades del cuerpo de Massachusetts en 1642 Lawson y Seidman, 1999. El derecho en Massachusetts fue asombrosamente amplio y se garantizó a toda la población sujeta a las leyes de las colonias, incluyendo a las mujeres, fiadores y nativos americanos”*. Parece que realmente muchos ejercitaron este derecho de solicitud de restitución de agravios del Gobierno Colonial. Un siglo después fue el fallo del Rey Jorge III el que abordó o incluso reconoció que las peticiones de agravios justificaron las revueltas de los colonialistas americanos. En la Declaración de independencia, Thomas Jefferson escribió “en todas las fases de estas opresiones, nosotros hemos petitionado por el resarcimiento, en los términos mas humildes: nuestras

¹⁵³ Holyoke, T.T., Interest groups and lobbying, ... *op. cit.*, pp. 20-21.

repetitivas peticiones han sido dolo respondidas por ofensas repetitivas. Un príncipe cuyo carácter está marcado por cada acto que puede definir a un tirano no encaja para ser el gobernante de la gente libre”. Jefferson argumentó en la Declaración, que tales violaciones de los derechos bajo la Declaración de los Derechos Inglesa rompieron la alianza del contrato social entre los colonialistas y el Rey y justificó la ruptura del Imperio Británico.

A instancias de cuatro estados y ara asegurar que el respeto al derecho de petición perduraría en los Estados Unidos, y como una condición para la ratificación constitucional, James Madison lo incorporó en la Primera Enmienda de la Declaración de los derechos. La participación ya era una condición regular del Gobierno del Estado de Virginia, y Madison se aseguraría de que sería integrado en la Declaración de Derechos. De hecho, su borrador original de la Primer Enmienda solo articulaba derechos para reunirse y peticionar; los derechos más famosos de libertad religiosa, expresión y prensa fueron incorporados más tarde.

El derecho de petición puede estar en la misma cláusula que la libertad de reunión de la Primera Enmienda, pero reunirse no es requerido para peticionar. Basada en la creencia de que la población persigue naturalmente su propio interés individual, la participación es un derecho individual, pero puede ejercerse colectivamente. La Enmienda tampoco pone limite a la forma de participación o a las condiciones para que pueden peticionar, aunque “*la restitución de agravios*” sugiere buscar alivio de las acciones del Gobierno aunque esas ya hayan sido tomadas.

La mayoría de las peticiones se realizan hoy por agentes profesionales o lobistas. Cuando inicialmente en 1875 se condenaba la actividad de lobby por favores legislativos especiales, la Corte Suprema sostuvo la protección de la Primera Enmienda para los lobistas bajo el derecho de petición en los Estados Unidos. Contratando a estos lobistas, aunque es caro para la mayoría de los americanos, la libertad de petición puede ser solo perseguida en conjunción con la libertad de reunión. De

este modo, mientras no es legalmente necesaria una participación colectiva, es a menudo llevada a cabo colectivamente por una multitud con un común agravio. Los afectados combinan recursos para emplear a los lobistas para buscar la reparación de cualquier agravio que les impida conseguir su interés común. Esto también ha sido validado por la Corte en NAACP¹⁵⁴ vs Alabama (1959). Pero la Primera Enmienda no garantiza que el Gobierno proveerá ningún resarcimiento por lo que el colectivo tendrá que emplear a un buen agente para presionar en su nombre¹⁵⁵.

“Los británicos se disputan la paternidad del término lobby con los americanos, que atribuyen su origen al mandato del presidente Ulysses S. Grant. Al decimoctavo presidente estadounidense le toco gobernar el país recién terminada la Guerra de Secesión, y parece que el mandatario no estaba nada cómodo en la Casa Blanca, por lo que tenía por costumbre escaparse cada noche al lobby del Hotel Willard a tomarse una copa de brandy y fumarse un habano. Allí departía con influyentes hombres de negocios y representantes de distintos intereses particulares, que pronto comprendieron que estas gestiones informales con el presidente en el lobby del hotel eran mucho más productivas para sus intereses que todas las actividades realizadas por los canales administrativos.

No vamos a entrar en esta discusión, ya que no lo creemos de importancia para esta investigación, pero si somos conscientes que el término nació en el ámbito anglo norteamericano y que es en estos dos países y especialmente en Estado Unidos dónde se encuentra más desarrollado y dónde esta práctica se viene desarrollando de una manera amplia y reconocida.

La actividad de Lobbying se creó de forma espontánea y de una manera muy rudimentaria, pero pronto se pudieron percibir ver las posibilidades de futuro¹⁵⁶. Las compañías comenzaron a establecer comunicación con los parlamentarios. Estas compañías buscaban

¹⁵⁴ National Association for the Advancement of Colored People.

¹⁵⁵ Holyoke. T.T., *Interest groups and lobbying*, ... *op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁵⁶ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, *op. cit.*, p. 22.

intermediarios para la realización de esta actividad y para la defensa de sus intereses. Al no estar reguladas se tornaban complejas y poco transparentes.

1.2. MARCO CONCEPTUAL DE LOS LOBBIES

Son muchas y muy diversas las definiciones sobre el vocablo “lobby”; como hemos visto al estudiar el primer epígrafe de este capítulo. Reflejaremos algunas definiciones antes de introducirnos en el tema objeto de esta investigación.

Lobby, según la Enciclopedia Británica, es “cualquier intento por parte de individuos o grupos de intereses privados para influir en las decisiones del gobierno¹⁵⁷”.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹⁵⁸, (en adelante diccionario de la RAE) define el lobby, como “*grupo de personas influyentes, organizado para presionar a favor de determinados intereses*¹⁵⁹”. Como indica Juan Francés¹⁶⁰, ambos sentidos están intrínsecamente relacionados pues en la versión inglesa la primera acepción de la misma se remonta al siglo XVIII cuando los representantes de las compañías de la época (comerciantes e industriales) esperaban a los parlamentarios británicos en los salones de entrada de Westminster con la esperanza de poder influirles en sus votaciones.

Siguiendo el Diccionario de la RAE define cabildar “*gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación*”, como podemos observar la definición tiene una connotación negativa que se lleva arrastrando durante largo tiempo en nuestro país.

¹⁵⁷ *The New Encyclopedia Britannica*. Micropedía, vol 7, Chicago, 1989, p. 428

Y también en “vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, teatros, restaurantes, etc., especialmente si es grande”.

¹⁵⁸ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*. El Diccionario de la RAE mantiene la palabra lobby, por lo que será habitualmente utilizada en este trabajo.

¹⁶⁰ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!... op. cit.*, p. 21.

Esto no sucede en otros países, a modo de ejemplo podemos citar el mundo anglosajón, de donde procede el término.

Si el vocablo se originó en Reino Unido (UK) o en Estados Unidos no está del todo claro...¹⁶¹, lo que si es cierto es que es en este último país es dónde mayor desarrollo ha tenido esta actividad y dónde la normativa ha sido más amplia. Cuando hablamos de lobby rápidamente lo unimos a las actividades llevadas a cabo por las grandes empresas norteamericanas y como estas presionaban a los congresistas y senadores para que la promulgación de las leyes fuera a favor de sus intereses.

El profesor Ferrando Badia, en el Estudio preliminar de la obra *el Imperio Anónimo* de Finer, indica que la palabra lobby “se emplea para designar la acción de personas venidas del exterior y que se mezclan entre los parlamentarios en los pasillos (y también fuera del Parlamento) para influir en ellos¹⁶²”. El propio Finer, utiliza a lo largo de su obra la palabra lobby, *El imperio anónimo* como equivalente de grupos que “tratan de influir en la política¹⁶³”.

El profesor Rinus Van Schendelen¹⁶⁴, hace una introducción de los orígenes de la palabra lobby para posteriormente pasar a la definición del mismo “La palabra lobby viene del latín *lobium* o del medieval *lobia*, el cual se refiere al hall o vestíbulo de un edificio importante. Las personas que querían obtener algo de un importante residente del edificio tenía que esperar en el hall, donde los visitantes estaban normalmente esperando y los sirvientes andaban alrededor. Hablando con estos, intentaban captar información sobre el residente mismo, las reglas de la casa y de otros visitantes (llamados hoy grupos de interés) y, mejor informados ahora, para demostrar apoyo en su propio interés. Si era permitido visitar y hablar con

¹⁶¹ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, p. 75.

¹⁶² Finer, S.E., *El imperio anónimo. Un estudio del “Lobby” en Gran Bretaña*; Traducción y estudio preliminar de Juan Ferrando Badia, Madrid: ed. Técnos, 1966, p. 34.

¹⁶³ Finer, S.E., *El imperio anónimo. Un estudio del “Lobby” en Gran Bretaña*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁴ Rinus Van Schendelen, es politólogo y profesor de la Universidad Erasmus de Rotterdam, es a su vez autor de importantes obras. Realizo su tesis doctoral sobre “La información parlamentaria, toma de decisiones y la representación”.

el residente, ellos podían presionar más allá de sus peticiones y más en sintonía con sus antojos¹⁶⁵”.

Continúa el citado autor haciendo una reflexión sobre la evolución del concepto *“En tiempos modernos, el sentido político del Lobbying ganó popularidad gracias al Congreso de EEUU. Esperando en el Hall o Lobby del Edificio del Congreso representantes de los grupos de presión trataban de conseguir información de los Congresistas y sus asistentes y, en definitiva, para conseguir que el Congresista votase si o no. A lo largo de los años, este lobbying desarrolló desde un simple comportamiento de corredor a una actividad colateral tale como ofrecer información y apoyo, organizar atención y publicidad masiva y dar apoyo financiero y político... El concepto de lobbying en su neutral o técnico significado lo definimos como el desarrollo de esfuerzos heterodoxos para obtener información y apoyo respecto a un juego de interés para obtener un deseado resultado de una persona que detenta poder¹⁶⁶”.*

Otra de las definiciones más claras afirma *“El lobby no es más que la gestión y defensa de unos intereses particulares ante los distintos poderes establecidos, llevada a cabo de forma directa por las empresas u organizaciones afectadas, o a través de los intermediarios¹⁶⁷”.*

Rubio Núñez, ofrece otra definición de lobby también muy clarificadora *“toda unión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes de sus miembros¹⁶⁸”.*

Transparencia Internacional define el lobby como *“cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos*

¹⁶⁵ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU*. More Machiavelli in Brussels, Amsterdam University Press, 2013, p. 57.

¹⁶⁶ Schendelen; Rinus Van, *The Art of Lobbying the EU...*, *op. cit.*, p. 58.

¹⁶⁷ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁶⁸ Rubio Nuñez, R., “Los grupos de presión en España, una revisión pendiente”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 55, 2002, p. 173.

*o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública desarrollada por o en nombre de un grupo organizado*¹⁶⁹.

Otra acepción que, a nuestro entender, define ajustadamente los lobbies es: “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado”¹⁷⁰.

El Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea, elaborado por la Comisión en mayo de 2006, define al lobbying como «*una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, think-tanks u abogados*». Del Libro Verde, se desprende por «actividad de los grupos de presión» todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas.

De todos estos conceptos podemos tener claro a que nos referimos cuando hablamos de los lobbies, unas y otras de las definiciones que hemos enunciado nos llevan a una misma conclusión, como no podía ser de otro modo, personas que se acercan a través de distintas herramientas que ellos manejan, bien a los políticos, bien a los parlamentarios, para influir en ellos y defender sus intereses.

“Ejercer presión”¹⁷¹, en este contexto, es el acto de tratar de influir en las decisiones tomadas por los funcionarios o representantes de un

¹⁶⁹ Transparency International (2012), Regional Policy Paper ‘Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field’: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf. Página consultada el 26 de marzo de 2016.

¹⁷⁰ <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>

¹⁷¹ <https://en.m.wikipedia.org/wiki/Lobbying>. Página consultada el día 26 de marzo de 2016 a las 13 horas.

gobierno, con mayor frecuencia en los legisladores o miembros de los organismos reguladores. Los grupos de presión están integrados por muchos tipos de personas, asociaciones y grupos organizados, así como individuos en el sector privado, corporaciones, compañeros legisladores o funcionarios públicos. Los grupos de presión pueden estar entre las circunscripciones de un legislador, es decir, un votante o un bloque de votantes dentro de su distrito electoral, o no; que pueden ejercer una presión como un negocio, o no. Los cabilderos profesionales son personas cuya actividad está tratando de influir en la legislación o en una decisión en nombre de un grupo o individuo que los contrata. Los individuos y las organizaciones sin fines de lucro también pueden ejercer presión como un acto de voluntariado o como una pequeña parte de su trabajo normal (por ejemplo, una reunión CEO con un representante sobre un proyecto importante para su compañía, o una reunión activista con su legislador en calidad de no remunerado). Los gobiernos a menudo definen y regulan la presión del grupo organizado que se ha convertido influyente.”

No todos los lobbies ejercen su actividad de la misma manera, indica Juan Francés¹⁷². Habría que hacer una distinción entre los diferentes términos utilizados (lobbies, grupos de presión y grupos de interés), porque no todos significan exactamente lo mismo. Intentaremos clarificar antes de seguir con la exposición los diferentes términos apoyándonos en las definiciones facilitadas por el autor citado.

Por un lado, David Truman en su libro *The Governmental Process*¹⁷³ define los grupos de interés como cualquier organización, que, basándose en una o varias actitudes compartidas, adelanta ciertas reivindicaciones antes los demás grupos de la sociedad. Los *grupos de interés*, según Truman, se constituyen en grupos de presión cuando en cumplimiento de su propia y específica finalidad influyen sobre el Gobierno, el Congreso, los partidos políticos, la Administración o la opinión pública.

¹⁷² Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!..., op. cit.*, pp. 57 y 58.

¹⁷³ Nota tomada de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!..., op. cit.*, p. 58.

El profesor Molins, como ya indicamos en la introducción, entiende por *grupo de interés* “...todo grupo organizado en defensa de un interés común, con independencia del modo de organización adoptado y el tipo de interés que se defiende... en este sentido la multiplicidad de grupos de interés correría paralela a la pluralidad de intereses sociales y, en último extremo, serían una manifestación del pluralismo social de la sociedad¹⁷⁴”. Siguiendo con el citado autor, lo realmente importante es la incidencia de estos grupos en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos. “es decir, lo que nos interesa es conocer su actividad en relación a los poderes públicos –por lo que también se les conoce como *grupos de presión* o “Lobbies¹⁷⁵”. Si el objetivo del debate actual, como indica el profesor Molins, es conocer en que manera y a través de que mecanismos los distintos grupos sociales organizados “hacen oír su voz” en el proceso de toma de decisiones en las Administraciones Públicas. El citado profesor indica “*Debemos establecer también desde el principio una distinción entre la actividad de presión desarrollada por los grupos y la que se lleve a cabo profesionalmente en nombre y por cuenta de los mismos. La primera comprende la actividad desarrollada por los órganos directivos de los distintos grupos y el personal a su servicio exclusivo, mientras que la segunda sería la que tiene lugar con carácter profesional por colectivos especializados en dicha actividad, y que son conocidos como lobistas profesionales¹⁷⁶*”.

El propio autor concreta su definición: “*También ha sido utilizada la terminología grupo de presión o lobby para hacer referencia a las distintas oficinas que las administraciones territoriales han desarrollado en la Europa Comunitaria, con el fin de influir en el proceso de decisiones de la Unión Europea. Si bien las actividades que desarrollan pueden compararse*

¹⁷⁴ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España...*, op. cit., p. 6.

¹⁷⁵ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España...*, op. cit., p. 6.

¹⁷⁶ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España...*, op. cit., p. 7.

con la de los grupos de base privada, su carácter público constituye un elemento diferencial que parece conveniente mantener¹⁷⁷”.

Por otro lado, también existen aquellos que se dedican a la tarea específica de ejercer el lobbying, que, según la catedrática de la universidad complutense de Madrid, Esther del Campo¹⁷⁸, implica la transmisión de mensajes de los grupos de presión al centro de decisiones por medio de representantes especializados.

Como indica Juan Francés *“un grupo de empresarios con objetivos comunes puede constituirse en un grupo de interés, pero no es hasta que comienza a defender esos intereses compartidos ante el poder de turno cuando se convierte en un grupo de presión. Para ello puede hacer lobby directamente o a través de los servicios de un intermediario”*. Por ello, y siguiendo al citado autor, *“es necesario distinguir entre ese intermediario, el lobista que trabaja por cuenta ajena en representación de intereses distintos, y el cliente final, al que denominaremos de aquí en adelante, para diferenciar, grupo de interés o de presión. En España, donde la actividad del lobby está aún tan poco profesionalizada, se suelen confundir ambas cosas, designándose como lobby lo que en realidad son grupos de interés o de presión (el lobby de las eléctricas, el lobby de la banca, etc.)”*.

Solo en Estados Unidos, Canadá o el Reino Unido, donde son plenamente reconocidos, a esos intermediarios se les denomina lobistas. Y finalizamos estas aclaraciones conceptuales haciendo referencia a nuestro país *“En España, normalmente, uno no se define como lobista porque hay pocas empresas que se definan a sí mismos como lobbies. Los lobistas suelen trabajar bajo el amparo y la norma jurídica de bufetes de abogados, gabinetes de comunicación, o cualquier otro tipo de organización¹⁷⁹”*.

Para reforzar esta actividad Madison indicaba que el pueblo tiene que estar en el Parlamento. Es cierto que los representantes del pueblo ya

¹⁷⁷ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España...*, op. cit., p. 7.

¹⁷⁸ Nota tomada de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 58.

¹⁷⁹ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 58.

están en el Parlamento, pero estos parlamentarios empiezan a ser arrogantes y por ello son necesarios estos pasillos hacia el Parlamento para que los ciudadanos puedan influir en esas decisiones que se convertirán en reglamentos o leyes.

La tarea del lobista, Drutman¹⁸⁰ la describe “*como una tarea de resistencia y de confianza, pues muchos de los lobistas han trabajado antes en el Capitolio y mantienen allí muy buenos contactos. Los lobistas tratan de buscar a sus “mejores aliados” y darles “munición”, de hablar con el máximo número de congresistas que presentarán leyes o las votarán para hacerles ver que no están en el “lado correcto de la discusión”, y marearlos una y otra vez con una retahíla de datos sobre los efectos desastrosos de una ley (por ejemplo, en puestos de trabajo) y con testimonios de personas en las que confía ese representante político. “Y eventualmente todo esto causa un efecto”, subraya¹⁸¹”.*

Duverger¹⁸² indica que este tipo de uniones de particulares en grupos han existido siempre, presentándolas como la institución básica. “*Los partidos políticos, organizaciones propias de un cierto tipo de régimen, en una determinada época de la historia. Por el contrario, los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas*” y los considera como algo consustancial al ser humano, entendiéndolo como una manifestación natural de la condición social del hombre, la respuesta que los individuos, que bien solos o en sociedad, buscan para poder participar en aquellos asuntos que les incumben¹⁸³.

Juan Francés hace una reflexión teniendo en cuenta lo que Duverger expone y entiende por grupos de interés y se pregunta por qué entonces hay tanto desconocimiento en la sociedad española, reflexión con

¹⁸⁰ Lee Drutman, doctor en Ciencias políticas por la Universidad de California, Berkeley; experto en cabildeo, profesor del Centro de Estudios Gubernamentales Avanzados de la Universidad John Hopkins. Autor de entre otras obras de “El negocio de Estados Unidos está presionando”, editado por Oxford University Press, 2015.

¹⁸¹ Cita tomada del artículo de Joan, F., *Los “lobbies” alargan su poder en la sombra de Washington*, El País, 25 de noviembre de 2013.

¹⁸² Duverger, M., *Introducción a la política...*, op. cit., p. 201.

¹⁸³ Cita tomada de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 24.

la que coincidimos y lo que es más grave, no se ha dedicado los poderes del Estado a dar a conocer y establecer cauces a estos grupos que sin duda están jugando un papel muy importante en la elaboración de las leyes.

Pese a la conclusión que se desprende de lo expuesto por Duverger, otros autores y corrientes han defendido que estos grupos de presión no han existido siempre y que la aparición de los lobbies queda vinculado a tres factores: a) los procesos de industrialización; b) el reconocimiento del derecho a la libre asociación y c) la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas¹⁸⁴.

Los lobbies pueden tener un poder, que no se nos puede escapar, por ello es necesario además de regularlos y que estos sean transparentes, que también existan unos contrapoderes. Tiene que haber un sistema equitativo de participación.

1.3. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES

Como indica Gimete el ejercicio del cabildeo, *“se inscribe en un discurso más englobante que denominamos proceso legislativo en su acepción extendida. El concepto cabildeo en su acepción más acotada se define como la intención de influir en los tomadores de decisiones políticas y/o en los diseñadores de políticas públicas con el propósito de influir en sus resoluciones”*¹⁸⁵.

Francés Escudero señala como el *“El primer objetivo de los lobbies es presentar su caso, justificar su propia legitimidad, explicar y defender ante el poder establecido por qué ellos son los representantes válidos de un sector y por qué las posturas que defienden son positivas para el*

¹⁸⁴ Jerez, M., *“Los grupos de presión”*, en Del Aguila, R. (Ed), Manual de Ciencia Política, 2ª ed, Ed. Trotta, Madrid, 2000, p. 291.

¹⁸⁵ Guimate-Welsh, A. S.; Fagan, M. Y Martínez, G., Lobbying, Universidad Autónoma Metropolitana (México)/Ed.: Biblioteca Nueva (Madrid), 2016, p. 17.

*conjunto de la sociedad*¹⁸⁶”. Por ello podemos afirmar que el principal objetivo de los lobbies es la elaboración de argumentaciones con el fin de hacer ver a las distintas administraciones y a los diferentes grupos políticos que sus intereses son buenos y que sin duda aportarán un valor a aquellos temas que se estén estudiando.

Los lobbies elaboran unas argumentaciones muy sólidas, bien documentadas y atractivas haciendo ver a sus interlocutores que esas propuestas benefician al interés general, no a sus propios intereses, aunque en el fondo es la defensa de sus propios intereses lo que subyace debajo de esas argumentaciones.

Actualmente la actividad de los lobistas es una práctica diaria. Si abrimos cualquier tipo de prensa todos los días aparecen informaciones en la misma de actividades de lobbying ejercidas por distintos grupos y en todas las actividades, ya sean públicas o privadas. Podemos afirmar que la actividad del lobbying ha adquirido una gran influencia y un gran poder y muestra de ello es la influencia en la elaboración de las leyes. Es necesario que una actividad que cada día adquiere mayor importancia tenga una regulación para hacer que esta actividad sea transparente. A modo de ejemplo y para mostrar la importancia de los mismos vemos que en Estados Unidos, país en el que se encuentran regulados, se invierten en esta industria más de 3.500 millones de dólares al año.

Para hacernos idea del volumen que mueve la actividad de lobby en EEUU, nada mejor que las palabras de la asesora del presidente Obama para asuntos económicos “... *hoy las treinta mayores compañías de Estados Unidos destinan más dinero a las actividades de lobby que al pago de impuestos...*¹⁸⁷”.

En la actualidad en EEUU no solo estas grandes empresas hacen actividad de lobbying, sino que esta práctica se ha extendido, especialmente a partir de 2000, y se ha convertido en una práctica habitual

¹⁸⁶ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies! ..., op. cit.*, p. 26.

¹⁸⁷ Cita toma de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies! ..., op. cit.*, p. 76.

en todas las iniciativas políticas, ya sea a nivel estatal, de los diferentes estados o de ámbito municipal. Entre 1999 y 2010 en Washington la inversión de estos grupos aumentó extraordinariamente, pasando de 1.400 millones de dólares a 3.500, según las estadísticas del Senado recopiladas por el Center for Responsive Politics (CRP). Así el número de lobbies registrado en la ciudad en 2007, era de 14.837.

CAPITULO II

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

La calidad de buen gobierno y de buena democracia no se puede entender sin la transparencia y acceso a la información. Los países que se encuentra situados en los primeros lugares de los rankings en calidad democrática y buen gobierno son sin duda los que son más transparentes y por tanto ofrecen un mayor acceso a la información (*The Economist* 2018) sitúa en los primeros lugares Noruega, Islandia, Suecia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Canadá... España se encuentra en el número 19 del ranking)¹⁸⁸.

Si el Estado debe ser una organización al servicio de las necesidades sociales, como indica el profesor Ricardo Rivero¹⁸⁹, este debe estar atento a las necesidades y exigencias de los ciudadanos y debe adaptar y renovar sus instituciones... La vigilancia es la primera función estatal, la primera razón del Estado.

La regulación de los grupos de interés, grupos de presión o lobbies está conectada con la buena gobernanza, el buen gobierno y el derecho a una buena administración, así como la desafección ciudadana, en parte arraiga, en la lejanía que se percibe del poder ejercido y el poco acceso e influencia real que los ciudadanos en diversas encuestas expresan en relación con la toma de decisiones que les afectan en ámbitos muy diversos (energía, vivienda, etc.) Asimismo, la actividad de los lobbies tiene conexiones con la transparencia y el derecho de acceso a información, que quedan patentes cuando alguien quiere saber qué miembros del sector público han mantenido reuniones con qué personas del sector privado, caso que ya ha dado lugar en España a alguna resolución de reclamación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, favorable al acceso a

¹⁸⁸ <https://www.businessinsider.es/indice-democracia-2017-estos-son-paises-mejor-democracia-188204>, Página Consultada el 12 de agosto de 2019 a las 10 horas.

Los indicadores que utiliza *The Economist* para medir la Calidad democrática son: Proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del Gobierno; participación política; cultura política y libertades civiles. Solo los países que obtienen más de ocho puntos se consideran democracias plenas.

¹⁸⁹ Rivero Ortega, R., *El Estado vigilante*, Madrid, Ed. Técnos, 2000, p. 25.

dicha información (Resolución de 10 de marzo de 2016, R/0491/2015) , y a un criterio interpretativo conjunto de este Consejo y de la Agencia de Protección de Datos de 2016, sobre Información Relativa a las agendas de los responsables públicos.¹⁹⁰

La mayoría de los países de nuestro entorno tienen leyes de transparencia, pero ya sabemos que ha sido el ámbito anglo-norteamericano el pionero en esta materia. En Europa se comenzó a expandir el acceso a la información y la transparencia en las décadas de los setenta y de los ochenta, pero la gran eclosión de las leyes de transparencia y acceso a la información pública se llevó a cabo a finales de los noventa y principios del siglo XXI en los países de Europa occidental que aún carecían de las mismas. En este mismo periodo, fueron de gran importancia dos normas supranacionales, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 2010, y el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos de 2009.

España ha sido uno de los países que ha incorporado más tardíamente el acceso a la información y la transparencia, y no es hasta el año 2013 cuando ha entrado en vigor la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*¹⁹¹ (Ley 19/2013, en adelante LTBG).

Recordemos que el punto de inflexión en esta materia lo encontramos en la crisis financiera de 1929, tuvo como causa, la falta de información y transparencia en los mercados bursátiles. Los movimientos de la comunidad en Estados Unidos en la etapa de la que estamos hablando tenían como objetivo el afloramiento de la información que se concretó en lo que se ha dado en llamar la “*regulation through information*”, que se consolida a partir de la citada crisis y que obligaba a las empresas a aflorar la información de sus actividades y sobre sus balances¹⁹². Estos

¹⁹⁰ Ponce Solé, J. *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*. Ed. Tirant Lo Blanch. 2019. p. 19 y ss.

¹⁹¹ Publicada en el BOE nº 295, el día 10 de diciembre de 2013.

¹⁹² Power, M., *The Audit Society. Rituals of verification*, Oxford University Press, 2002.

movimientos siguieron trabajando en el afloramiento de la información en otros muchos campos, como el de la salud, las condiciones de trabajo, los derechos civiles y un largo etcétera.

Cómo es sabido en 1933 se crean, entre otras agencias, la *Securities and Exchange Commission* (la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos, SEC), presidida por el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Harvard, James Landis, que había diseñado un nuevo modelo regulador por el que se obligaba a las empresas a responsabilizarse de la transparencia de sus cuentas¹⁹³.

Posteriormente se definió un nuevo concepto denominado “*regulation through revelation*” que se concretó en la Ley norteamericana de los ochenta *Emergency Planning and Community Right to Know Act* (EPCRA)¹⁹⁴ donde se establece el derecho del ciudadano a conocer. Posteriormente también la Unión Europea ha seguido en esta dirección.

Ya en nuestra época más reciente, y bajo la Administración del presidente Obama, han jugado un papel muy importante, tanto el catedrático de Derecho Administrativo Cass Sunstein, como el economista, Richard Thaler, e incluso psicólogos como Daniel Kahneman, entre otros teóricos, en lo que se ha denominado el nuevo derecho a más información como forma que puede hacer cambiar el comportamiento de los ciudadanos y sus elecciones, ahora que disponen ya de más información, sobre economía, medio ambiente, etc. La asimetría de la información, por ejemplo, entre las empresas y los ciudadanos, o en cualquier otra realidad social desembocan en políticas paliativas que obligan a la revelación de los datos y que garantizan la democracia informativa y un cambio de comportamiento de los ciudadanos que asegura de forma más amplia sus derechos a la salud, la educación, el medio ambiente, etc.

¹⁹³ Jiménez Tello, P., *Auditoria Universitaria y Calidad: La evaluación como conquista social ante la competencia universitaria global*, Saarbrücken (Germany), Ed.: VDM Verlag Dr. Müller, 2009, p.21.

¹⁹⁴ <https://www.epa.gov/epcra> página consultada el 10 de agosto de 2018.

Todo este entramado jurídico e institucional no es más que un proceso para revelar toda la información a los ciudadanos para que ellos evalúen con mayor conocimiento. En este mismo sentido, la obra del *Sunstein Nudge* acentúa el impulso que se necesita para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad. Ello supone la generalización de la información para asegurar una evaluación por parte de los ciudadanos en cualquier campo y elegir de forma más libre e informada¹⁹⁵.

En nuestro país, y pese a que la Constitución de 1978¹⁹⁶ establecía en su artículo 105-b el derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros administrativos..., no fue hasta el 9 de diciembre de 2013 cuando se aprobó la LTBG, como indicábamos al comienzo de este capítulo. Esta Ley elevó el principio de transparencia en la actividad pública al mismo nivel que el principio de legalidad, de eficacia.... Igualmente, además del desarrollo al acceso a la información pública exige una actitud proactiva a las instituciones públicas, Administración General del Estado (AGE); de las Comunidades Autónomas (CCAA); de las ciudades autónomas Ceuta y Melilla; a las Administraciones locales y las entidades que integran la Administración local (CCLL); la Casa Real; Congreso; Senado; Congreso de los Diputados; Tribunal Constitucional; Defensor del Pueblo; el Tribunal de Cuentas; el Consejo Económico Social; los Organismos Autónomos y Agencias Estatales; Entidades Gestoras de la Seguridad Social; Entidades públicas empresariales; Fundaciones del Sector público, entre otras. La Ley incluye también a las Sociedades Mercantiles en las que la Administración tenga un 50% de participación (artículo 2 de la LTBG). Otros sujetos obligados son los partidos políticos; organizaciones sindicales y organizaciones empresariales... (artículo 3 de la Ley). No todas tienen las mismas obligaciones con respecto a la Ley. La información que se debe publicar es la establecida en los artículos 5 a 8 de la LTBG dividida en tres bloques: información institucional, organizativa y

¹⁹⁵ Sunstein, C. Y Thaler, R., *Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*, Taurus, 2009.

¹⁹⁶ Publicada en el BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978).

planificación; información de relevancia jurídica; información económica, presupuestaría y estadística.

Toda esta información será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible por los interesados y, preferiblemente en formatos reutilizables (artículo 6.4 LTBG).

El acceso a la información pública tiene como límites lo establecido en el artículo 14 de la LTBG y son: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; la protección del medio ambiente.

La Ley de Transparencia es una norma básica amparada en el fundamento competencial del artículo 149.1.18 de la CE, como bien indican Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió *“parece fuera de toda duda que el principio de transparencia es definitorio del tipo de relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, por lo que su ordenación puede estimarse básica para garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas”*¹⁹⁷.

En relación a los sujetos, la Ley opta por el principio de transparencia en sus dos facetas, publicidad activa (en la actualidad todas las Administraciones muestran su información utilizando internet) y derecho de acceso, de las Administraciones Públicas y entidades públicas y privadas vinculadas a las mismas, así como a los órganos constitucionales y estatutarios en su esfera de actuación administrativa. Durante la

¹⁹⁷ Fernández Ramos, S. Y Pérez Monguió, J.M., *El Derecho al Acceso a la información pública en España*, Aranzadi, 2017, p. 39.

tramitación parlamentaria, como indican los profesores Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió “... se añadieron al ámbito competencial de la misma nuevos sujetos (como las organizaciones políticas y sindicales) que evidentemente desbordarían dicho título competencial, pero debe señalarse que dichos sujetos no están sometidos al derecho de acceso a la información pública, sino exclusivamente a determinadas obligaciones de publicidad activa...¹⁹⁸”.

Como Ley básica deja abierto que las Comunidades Autónomas puedan adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma, como ampliaremos más adelante.

La Disposición final novena de la Ley LTBG establece que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”. Por ello muchas de las CCAA de nuestro país han elaborado su propia Ley de Transparencia, tal y como se detallará más adelante.

En la actualidad se está trabajando en la elaboración de un Reglamento de desarrollo de la Ley, que en principio se supone que iba a ser de aplicación exclusiva del sector público estatal, que a fecha consulta (abril 2019) se encuentra en fase de audiencia e información.

Balance de fortalezas y debilidades de la LTBG

Debilidades

Ya hemos indicado con anterioridad que la LTBG llegó muy tardíamente cuando ya la mayoría de los países de nuestro entorno hacía tiempo que la había incorporado a su sistema normativo. También recordar que hemos visto en el apartado anterior que una Comunidad Autónoma (Extremadura) se había dotado de una Ley de Transparencia justo un año antes de la entrada en vigor de la LTBG.

¹⁹⁸ Fernández Ramos, S. Y Pérez Monguió, J.M., *El Derecho al Acceso a la información...op. cit.* p. 40.

Ya habíamos comentado que se había descartado la naturaleza de derecho fundamenta al ser una Ley dotada de rango ordinaria.

Otra de las debilidades señalada es el no haber tenido en cuenta que cuando nuestro país ratifique el Convenio del Consejo de Europa número 205 sobre acceso a los documentos públicos se deberán modificar algunos aspectos de la Ley que no están de acuerdo con el mismo.

Un punto importante a destacar dentro de estas debilidades es el no haber abordado la regulación de los lobbies, regulación, que por otro lado si la han incorporado muchas de las CCAA en sus respectivas leyes de transparencia.

Otro factor a señalar, sería la reforma de las sanciones, es decir dotarlas de un régimen efectivo.

Y por último la falta de desarrollo reglamentario de la Ley que contribuiría a aclarar algunas cuestiones interpretativas de la misma. Destacar, que desgraciadamente no está integrada aún en el día a día de nuestras organizaciones.

Junto a estas debilidades, debemos mostrar también las fortalezas, sin duda, que esta la LTBG ha supuesto para fomentar la cultura informativa.

La primera de ellas es que ha conseguido un cambio de cultura de nuestros políticos y gestores públicos, que han visto la necesidad de rendir cuentas de todo aquello que se hace con el dinero de los ciudadanos.

La satisfacción de los ciudadanos en uno de los puntos a destacar, el fácil acceso a la información pública y el derecho a exigir responsabilidades a todos los niveles.

Otra de las fortalezas que acompaña a este proceso de transparencia, en este caso, a las leyes de las CCAA es el ranking de Transparencia de la ONG Transparencia Internacional, herramienta importante, que sin duda va a ayudar a mejorar en esta materia a las Comunidades Autónomas. No profundizaremos más ya que la información

la hemos mostrado en el apartado ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.

Indicar también que las leyes de transparencia de las Comunidades Autónomas han incrementado la información pública, lo que es un punto muy positivo.

Podemos afirmar que, pese a las luces y sombras, la aprobación de la Ley de Transparencia y las leyes de Transparencia de las respectivas Comunidades Autónomas ha supuesto un cambio cultural muy importante, tanto para los gestores y empleados públicos, como para los ciudadanos.

Esta Ley a nuestro entender llega tarde, después de pasar un periplo por ambas cámaras con un controvertido debate y no solo dentro de la mismos sino también fuera, en la calle. Recordaremos que todos los países de nuestro entorno cultural se habían dotado de una Ley de Transparencia y además desaprovecha la oportunidad para solucionar muchos problemas que la sociedad demandaba. Se le da rango de Ley ordinaria, descartando la naturaleza de derecho fundamental. No se ha tenido en cuenta que cuando nuestro país ratifique el Convenio del Consejo de Europa número 205 sobre acceso a los documentos públicos se deberán modificar algunos aspectos de la Ley que no están de acuerdo con el mismo. No abordó tampoco la regulación de los lobbies. Parecería que había que aprobar una Ley de Transparencia y opto por salir adelante tomando como referencia algunas leyes de otros países, qué dado el plazo transcurrido, quedaban obsoletas.

Las Comunidades Autónomas, han podido mejorar en el desarrollo de las mismas algunas debilidades de la mismas y algunas de ellas han aprovechado para ahondar en los temas de participación ciudadana y regulación de los lobbies. Principado de Asturias; Cataluña; Comunidad Foral de Navarra; Comunidad de Madrid entre otras. No todas tratan el tema con igual profundidad, ni tan claramente, pero si lo incorporan en sus respectivas leyes.

En la actualidad, tienen leyes de Transparencia las Comunidades de Castilla y León (2015); Galicia (2016); Comunidad Foral de Navarra (2016); La Rioja (2014); Aragón (2015); Cataluña (2015); Extremadura (2013); Andalucía (2014); Cantabria (2018); Castilla-La Mancha (2016); Baleares (2011); Canarias (2014); Murcia (2014); Principado de Asturias (2018); Comunidad Valenciana (2015); Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se han dotado de una Reglamento.

La puesta en marcha de los portales de transparencia¹⁹⁹ vino unida a la creación de los Consejos de Transparencia²⁰⁰, regulados en el artículo

¹⁹⁹ Páginas web de los portales de Transparencia de las respectivas CCAA: consultadas en el mes de enero de 2018.

Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html>.

Aragón: <https://transparencia.aragon.es/>.

Canarias: <http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/>.

Cantabria: <http://transparencia.cantabria.es/>.

Castilla-La Mancha: <https://transparencia.castillalamancha.es/>.

Castilla y León: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia.html>.

Cataluña: <http://governobert.gencat.cat/es/transparencia/index.html>.

Ceuta: <https://ceuta.transparencialocal.gob.es/>.

Madrid: <http://www.madrid.org/es/transparencia/>.

Comunidad Valenciana: <http://www.qvaoberta.qva.es/va/inici>.

Extremadura:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html.

Galicia: <https://transparencia.xunta.gal/portada>

Islas Baleares: <http://www.caib.es/sites/transparencia/ca/inici/?campa=yes/es/>.

La Rioja: <https://www.larioja.org/portal-transparencia/es>.

Melilla: https://sede.melilla.es/melillaPortal/transparencia/se_principal1.jsp?language=es&codResi=1.

Navarra: <http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia>.

País Vasco: <http://www.gardena.euskadi.eus/y09-inicio/es/>.

Principado de Asturias: <https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.106b47ba9093bc443e2d6f77ec12b2a0/?vgnnextoid=1b7b7cd61f918510VgnVCM100000ce212b0aRCRD&i18n.http.lang=es>.

Región de Murcia: <https://transparencia.carm.es/>

²⁰⁰ Páginas de los Portales de los Consejos de Transparencia de las CCAA (consultadas a lo largo del mes de enero de 2018).

Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/consejo-transparencia.html>

Aragón: <https://transparencia.aragon.es/CTAR>.

Canarias: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/canarias.html

Cantabria: https://www.google.com/search?ei=vT9RXZzHHYi7UOLlrdAF&q=Consejo+de+Transparencia+de+Cantabria&oq=Consejo+de+Transparencia+de+Cantabria&gs_l=psy-ab..0i22i30.3271.5885..7939...0.0..0.96.604.7

Castilla-La Mancha: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/castillalamancha.html.

Castilla y León: <http://www.consejodetransparencia.es/>

33 a 40 de la LTBG, como órgano público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, con plena autonomía para el cumplimiento de sus fines. Estos vienen establecidos en el artículo 34 “*El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno*”²⁰¹. Las funciones del mismo se encuentran reguladas en el art. 38, entre las que se encuentran adopción de recomendaciones; asesoría en materia de transparencia; Informes preceptivos de los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen dicha Ley; evaluación de la aplicación de la Ley; promover acciones formativas para el mejor desarrollo de la misma. Todo ello como forma de garantizar el derecho a saber de los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de las normas de buen gobierno por parte de los responsables de la actividad

Cataluña: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/catalunya.html.

Ceuta: [Consejo+de+Transparencia++de+Ceuta&gs_l=psy-ab.3...2421.4603..5025...0.0..0.274.800.2j3j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j0j0i22i30j33i22i29i30.CC7Fka7i59Q&ved=0ahUKEwipo5j-kv3jAhXD8eAKHZhZC4IQ4.](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/ceuta.html)

Madrid https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/madrid.html.

Comunidad Valenciana: <http://www.conselltransparencia.gva.es/es>.

Extremadura: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/extremadura.html.

Galicia: <https://www.comisiondatransparencia.gal/es/agenda/>.

Islas Baleares: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/islasbaleares.html.

La Rioja: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/larioja.html.

Melilla: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/melilla.html

Navarra: <http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/consejo-transparencia/consejo-transparencia-navarra>

País Vasco: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/euskadi.html.

Principado de Asturias: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/asturias.html

Región de Murcia: <https://transparencia.carm.es/consejo-de-la-transparencia-de-la-region-de-murcia>

²⁰¹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013).

pública. Tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas se han dotado de un Consejo de Transparencia.

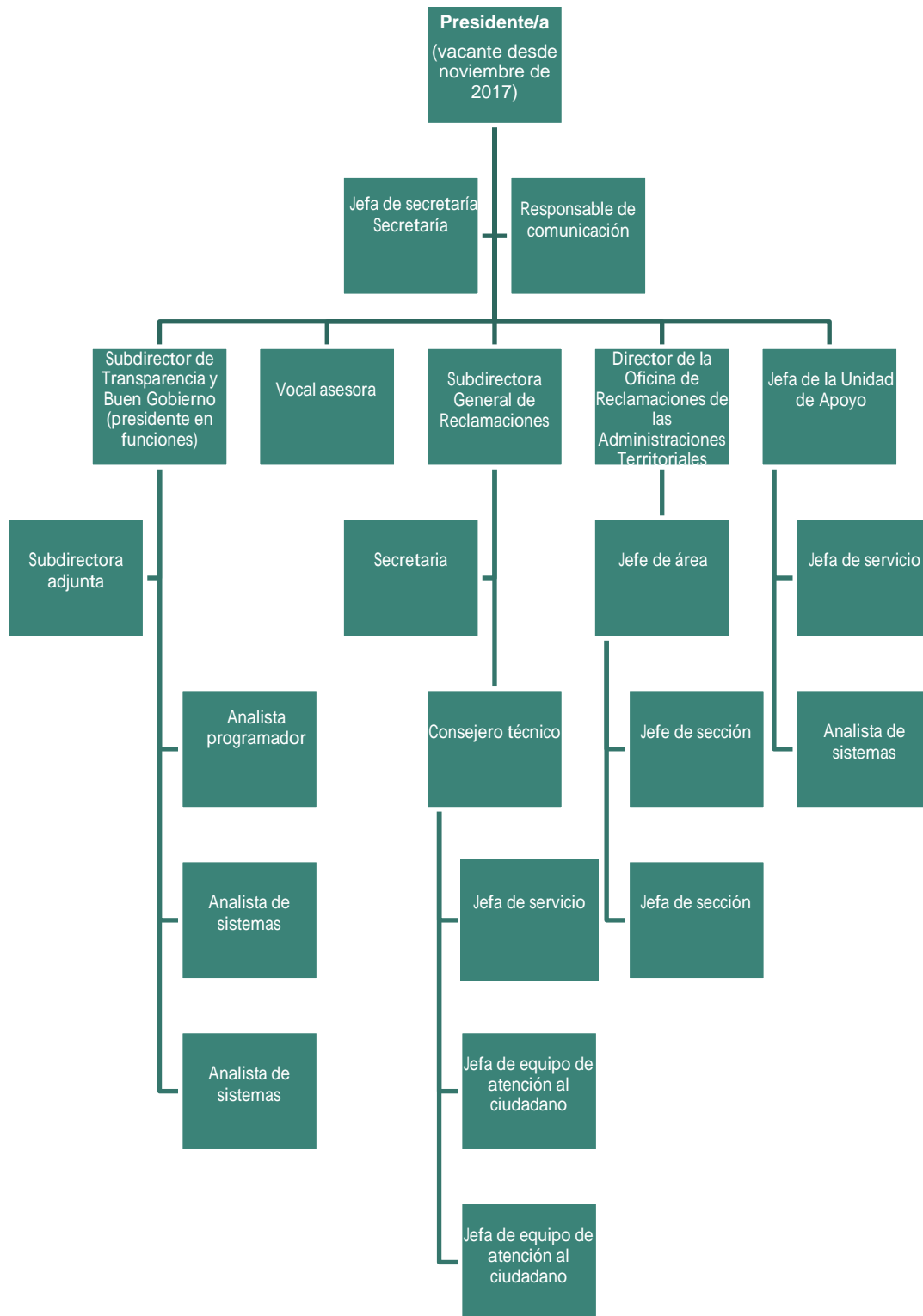
El Consejo de Transparencia del Estado²⁰², lo crea la LTBG²⁰³ en su título III y que como bien e indica en el preámbulo de la misma es “*el órgano que asume las competencias de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y de buen gobierno previstas en la norma, así como garantizar el derecho de acceso a la información pública. A este respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como el órgano que conocerá de las reclamaciones que, en materia de acceso a la información, presenten los ciudadanos en ejercicio de lo previsto en el artículo 24 de la ley*”. El mandato de la norma se cumple con la aprobación del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo.

“El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se crea como un organismo público de los previstos en el apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y de acuerdo con lo previsto expresamente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, actuará con plena independencia y autonomía en el cumplimiento de sus fines. En este marco, dicha norma, a la vez que configura la composición del Consejo a fin de garantizar la especialización y profesionalidad que el ejercicio de sus tareas requiere, recoge la obligación de aprobar su Estatuto...”

²⁰² https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/portal_transparencia/informacion_juridica.html; Aragón,

²⁰³ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013).

Figura n.2. Estructura del Consejo de Transparencia.
Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno²⁰⁴.



²⁰⁴ <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:863de87c-373e-43fb-88f4-2d5e01494899/ORG-MINHAFP-OP-CTBG.pdf>. Página consultada el día 1 de agosto de 2019 a las 16 horas.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se estructura, como se establece en el capítulo II y más concretamente en el artículo 7 del mismo, en la presidencia y en cuatro subdirecciones: la subdirección de Transparencia y Buen Gobierno, la de Reclamaciones, la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales y la unidad de Apoyo.

El Consejo, aprobó su propio Código Ético²⁰⁵.

2.1. RANKING DE TRANSPARENCIA DE LAS CCAA

El ranking de la ONG *Transparencia Internacional de las Comunidades Autónomas* (INCAU) evalúa a través de 80 indicadores correspondientes a seis áreas sobre las que las Comunidades Autónomas deben de poner a disposición de los ciudadanos y de este modo fomentar la cultura informativa. Dichas áreas son: a) Transparencia activa e información sobre la Comunidad Autónoma b) Página web, relación con los ciudadanos y la sociedad y, participación ciudadana c) Transparencia económica financiera d) Transparencia en las contrataciones, convenios y coste de los servicios e) Transparencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas f) Derecho de acceso a la información.

El resultado de la evaluación establece que las Comunidades Autónomas son El País Vasco (100 puntos), seguido de Baleares, Cataluña y Madrid (98,1 puntos), situándose en los últimos puestos del ranking Extremadura (88,1 puntos) y Navarra (81,9 puntos).

A través de estos resultados podemos ver como las Comunidades Autónomas han mejorado en transparencia desde la evaluación realizada en 2014. Situándose la puntuación de la Comunidades Autónomas en 94 sobre 100 mejorando la del 2014 se situaba en el 88,6.

Con respecto a las áreas la información resultante de la evaluación ha sido la de contratación la que mayor puntuación obtiene (89,6); el área

²⁰⁵ Código Ético. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Codigo_etico%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Codigo_etico%20(4).pdf). Página consultada el 10 de agosto de 2018.

de Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (95,6); Acceso a la información (95,3) y Ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas (95,0).

Transparency International ha elaborado en 2017 una *Guía práctica de autodiagnóstico*²⁰⁶ que sirve de asesoramiento técnico, metodología y guía para las empresas que quieran autoevaluarse en el cumplimiento normativo, buen Gobierno corporativo y prevención de la corrupción.

El objeto de esta Guía es orientar y asistir a las empresas en el diagnóstico y el fortalecimiento de sus políticas de cumplimiento en cuatro grandes áreas:

- Cumplimiento normativo
- Gobierno corporativo
- Prevención de la corrupción
- Reporting público por país.

La Guía comprende cuatro dimensiones mensurables por las áreas marcadas. Cada una de las áreas tiene una serie de indicadores que se agrupan en tres categorías distintas, reflejo de la fuente de la que provienen cada uno de ellos y que conducen a la siguiente clasificación: indicadores de cumplimiento normativo obligatorios, indicadores de cumplimiento voluntario e indicadores de cumplimiento recomendados.

El número total de indicadores de 273, de ellos 144 corresponden al auto diagnóstico y 129 de reporting.

El autodiagnóstico establece tres niveles de cumplimiento, moderado, medio y máximo.

Indicar que antes de la aprobación de la misma, alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de Extremadura había aprobado en 2012 su propia Ley de Transparencia y Gobierno Abierto.

²⁰⁶ <https://transparencia.org.es/guia-practica-de-autodiagnostico-y-reporting-en-cumplimiento-normativo/>. Página consultada el 10 de agosto de 2018.

CAPITULO III

REFERENCIAS Y REGULACIÓN DE LOS LOBBIES EN EEUU

No puede hablarse de los lobbies en Estados Unidos sin hacer referencia al sistema político norteamericano, dónde los lobbies y su regulación han ocupado un espacio político fundamental. Si buscamos una cronología esta la deberíamos comenzar por los artículos magistrales del *Federalista* sobre el buen gobierno con arreglo a la separación de poderes, judicial, legislativo y ejecutivo²⁰⁷ (1787) que jugaron un papel importantísimo para promover la ratificación de la *Constitución de los Estados Unidos*. Estos textos difundieron la conquista de un orden jurídico en el que las conductas humanas y sus individualidades tienen cabida en una sociedad abierta y con libertades fundamentales. Todo ello en un contexto de derechos y obligaciones que rigen la convivencia pacífica, a la vez que postulan la legalidad y legitimidad de gobernados y gobernantes. Refiriéndose a estos ochenta y cinco artículos y ensayos del *Federalista*, Tocqueville recomendaba que deberían ser la base de la formación universitaria y textos que deberían conocer todos los estadistas. En 1787 estos grupos de trabajo eran ratificados en la *Constitución* aprobada en la *Convención de Filadelfia*²⁰⁸, presidida por George Washington²⁰⁹, en ella encontramos los primeros registros de las actividades de estos grupos de

²⁰⁷ *The Federalist*, es una colección de 85 artículos y ensayos escritos bajo el seudónimo de Publius, por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay.

En el artículo 1, Hamilton menciona los seis temas que estos ensayos cubrirán y son: La utilidad de una unión para la prosperidad política; la insuficiencia de la confederación presente para poder conservar esta unión; la necesidad de un gobierno que sea al menos igual de enérgico al que se propone para acometer las metas de este proyecto; la conformidad de la Constitución propuesta a los principios verdaderos de un gobierno republicano; su analogía a su propia Constitución de su estado: la seguridad adicional cuya adopción permitirá la presentación de esta especie de gobierno, la libertad y la prosperidad.

²⁰⁸ Adoptada el 17 de septiembre de 1787.

²⁰⁹ *La Convención de Filadelfia* también conocida como la Convención Constitucional, la Convención Federal y la Gran Convención de Filadelfia, uno de los eventos centrales de la Historia de los EEUU y cuyo resultado fue la Constitución de los Estados Unidos de América. Fue llevada a cabo entre el 14 de mayo y el 17 de septiembre, para resolver los problemas de Gobierno de Estados Unidos, que había estado funcionando conforme a los artículos de la confederación después de su independencia de Gran Bretaña. [https://es.gwe.wiki/wiki/Constitutional_Convention_\(United_States\)](https://es.gwe.wiki/wiki/Constitutional_Convention_(United_States)). página consultada el 10 de agosto de 2018.

presión. Madison²¹⁰ *en sus lecciones habla de una sociedad compuesta por intereses mercantiles... El lobby como estructura parlamentaria formal data de 1884 y los principios modernos se encuentran en el Capitolio del Estado de New York, en Albany hacia 1829 y todo ello culmina con su regulación en 1946, que estableció la publicidad de los gastos con participación del Congreso y su posterior control constitucional de la Corte Suprema. Su objetivo era el reconocimiento de esta profesión y la regulación de los agentes que intervenían en la misma.*

Como hemos indicado, al inicio de esta tesis, en EEUU la actividad de lobbying está regulada y protegida por Ley. Durante más de un siglo ha sido el único país en el que se había regulado esta actividad. *“Esta aceptada y puede conseguir resultados favorables. No son relaciones públicas y tampoco es una herramienta estrictamente jurídica, pero su influencia forma parte del juego de Washington²¹¹”*. Posteriormente fueron Australia y Canadá quienes regularon la misma. Si bien es cierto que estos países siguen experimentando a lo largo del tiempo modificaciones cuyo objetivo es perfeccionar las reglas en el ejercicio de la misma. Por ello interesa especialmente analizar este modelo, y sus características y evolución.

La importancia del lobby en Estado Unidos, viene muy bien reflejada en las palabras de Elizabeth Warren, asesora del presidente Obama para asuntos económicos *“hoy en día las treinta mayores compañías de Estados Unidos destinan más dinero a las actividades de lobbying que al pago de impuestos²¹²”*.

“El lobby ha adquirido tanta importancia que hoy es prácticamente imposible llevar a cabo con éxito ninguna actividad en Estados Unidos sin contar con los servicios de un lobista, como queda reflejado en la excepcional serie The Wire, dónde el líder del sindicato de estibadores del

²¹⁰ Madison, J.; Hamilton, A.; Hay, J., *Os artigos Federalista 1787-1788*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993, pp. 135 y ss.

²¹¹ Jiménez Cano, R., *El País Economía* (27 de enero de 2018).

²¹² Nota tomada del libro de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!... op. cit.*, p. 76.

Puerto de Baltimore, Frank Sobotka, recurre a los servicios de un lobista para tratar de conseguir la aprobación por el ayuntamiento de un proyecto de drenaje del puerto, que permitiría la llegada de barcos con más calado y, por tanto, significaría más trabajo para sus afiliados²¹³.

En el siglo XIX, el lobbying se ejecutó sobre todo a nivel estatal, pero en el siglo XX ha habido un marcado aumento en la actividad, en particular a nivel federal en los últimos treinta años.

Esta actividad se realiza, generalmente, por empresas especializadas que son contratadas como mediadores entre los intereses de diferentes sectores y el poder legislativo. Su objetivo es convencer al Senado, a la Cámara de representantes y al poder legislativo.

Recordemos que la primera regulación sobre los lobbies fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos (EEUU) en 1946 *The Federal Act of Lobbying*, que supuso el primer reconocimiento legal del lobby. En ella, como ya indicamos en el primer párrafo de este capítulo, se estableció que “*los gastos y el desglose de los mismos de estos grupos de interés tenían que ser públicos*”. Por supuesto que ello conlleva la participación del Congreso y el posterior control por parte de la Corte Suprema. Según Siim Kallas²¹⁴, los requisitos que establecía la Ley de 1946, se podrían resumir en cuatro aspectos: la puesta en marcha de un registro obligatorio de lobistas; un informe del lobista que contenga el elenco de los clientes que se representa; las principales fuentes de ingreso y los gastos realizados para efectuar el lobby; un informe del lobista sobre los temas que ha trabajado. Actualmente toda esta información está disponible en internet para el público en la Oficina creada principalmente para esta función *Public Records Office*²¹⁵.

²¹³ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!... op. cit.*, p. 87.

²¹⁴ Cita toma de la Tesis Doctoral de Francisco Carrillo “*Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*”; Universidad Complutense de Madrid, 2017, p. 70.

²¹⁵ *Oficina de Registros Públicos* (PRO), ha sido el guardián de los archivos nacionales del Reino Unido desde 1838 al 2003.

Posteriormente, el Congreso de Estados Unidos aprobó en 1995 la *Lobbying Disclosure Act* (LDA). Esta Ley definía como lobistas profesionales a todos aquellos que desempeñaban y desarrollaban labores de lobbying en favor de un tercero y obligaba a las organizaciones dedicadas a hacer lobbying a publicar semestralmente un resumen de sus actividades, sus gastos desglosados y la lista de lobistas que tenían empleados²¹⁶.

Como indica Francisco Carrillo *“El propio congreso reconoció que la labor de los lobistas ayudaría a incrementar la confianza pública en la acción de Gobierno”*. Por eso dicha Ley obliga a los profesionales de la influencia a registrarse e identificarse ante el Congreso y el Senado²¹⁷.

El lobby alcanzó un gran apogeo de excesos en 2006. El escándalo de corrupción y tráfico de influencias protagonizado por el lobista Jack Abramoff²¹⁸ hizo que los ciudadanos exigieran a los legisladores más disciplina ética y moral y fruto de ello fue la aprobación de la *Legislative Transparency and Accountability Act*²¹⁹, que limitaba la compra de regalos, la invitación en restaurantes de lujo... y que todos los viajes de los congresistas sufragados por entidades privadas debían someterse a una comisión ética de la Cámara.... Posteriormente el Congreso aprobó una nueva *Ley Honest Leadership and Open Government Act*²²⁰ (HLOGA) en 2007 que vino a completar algunos aspectos de la anterior ley y que endureció el control de los lobistas, pues obligaba a las organizaciones dedicadas a hacer lobbying a publicar semestralmente un resumen de sus actividades, sus gastos, y las listas de los lobistas que tenían empleados.

²¹⁶ Lobby.blogs.ie.edu. Página consultada el 17 de agosto de 2018.

²¹⁷ Lobbies: un acercamiento a la Realidad de la Influencia en la política norteamericana, p. 21 <http://dialogoatlantico.com/2018/10/lobbies-acercamiento-la-realidad-influencia-la-politica-norteamericana/>. Página consultada el 17 de agosto de 2018.

²¹⁸ Jack Abramoff, uno de los lobistas más influyentes lobista de EEUU, condenado por haber realizado una estafa de 19 millones de euros a un empresario en el año 2000. En este caso también se encuentran involucrados empresarios y congresistas. Página consultada el 17 de agosto de 2018.

²¹⁹ <https://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/t08-1.htm>. Página consultada el 17 de agosto de 2018.

²²⁰ http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=78629&p_country=USA. Página consultada el 17 de agosto de 2018.

Igualmente les obligaba a publicar un informe de sus actividades cada cuatro meses y a revelar todas sus todas las contribuciones que realizan a candidatos, comités y los Comités de acción política (PACS). Esta Ley prohíbe a los congresistas ejercer la actividad de lobista en un período de dos años tras abandonar sus puestos en el ámbito público. En ella también se manifiesta “... *La incompatibilidad de todos aquellos ejercientes en cargos o actividad pública con trabajar directa o indirectamente para un lobby*²²¹”.

La mayor rigidez en el control de esta actividad, hizo en un primer momento que el número de lobistas inscritos disminuyese.

El poder de los lobistas, pese a todo no ha disminuido ni un ápice²²². Han sido muchas las crisis y especialmente la del 2008 que hicieron levantar muchas voces que reclamaban más supervisión de esta actividad para poner freno a sus excesos, pero hasta la actualidad no ha habido nuevos cambios relevantes.

Se trata de una actividad que necesita ser totalmente transparente, por lo que viene a colación la famosa frase del reconocidísimo Louis Dembitz Brandeis²²³, juez de la Corte Suprema de Justicia de EEUU “*la luz del sol es el mejor desinfectante*”. Esta actividad tiene que ser totalmente conocida y solo así ayudará a un sistema democrático de calidad.

En Estados Unidos, donde el negocio de los lobbies está perfectamente regulado, hay registrados unos 15.000 lobbies y el negocio factura unos 3.500 millones de euros al año. En la actualidad hay medio centenar de empresas españolas registradas como lobistas y representadas en el Congreso estadounidense, de las cuales la mayoría son empresas energéticas o entidades regionales.

²²¹ Lobbies: un acercamiento a la Realidad de la Influencia en la política norteamericana, p. 22 <http://dialogoatlantico.com/2018/10/lobbies-acercamiento-la-realidad-influencia-la-politica-norteamericana/>. Página consultada el 17 de agosto de 2018.

²²² Francés Escudero, Juan, *¿Que vienen los lobbies!... op. cit., p.81*.

²²³ El juez Brandeis, se refería al papel de la transparencia y rendición de cuentas como la forma de que los ciudadanos dispusieran de información. El veía en los medios de comunicación la garantía más importante de un buen gobierno.

3.1. LOS LOBISTAS EN ESTADOS UNIDOS ¿QUIÉNES SON?

La primera pregunta que puede hacerse es ¿Por qué los lobistas son reacios a ser reconocidos como tales?, quizá se deba a la relación de la misma con la opacidad de la actividad. Son muy significativas las respuestas que recibió el científico y político Lester Milbrath cuando preguntó a una serie de personas que realizaban esta actividad y ninguno de ellos quiso reconocer que se dedicaba a la misma, es decir que no reconocían que se dedicaban a la actividad de lobbying²²⁴. En sus tarjetas de presentación suelen poner abogados; relaciones, director legislativo, asociado de asuntos gubernamentales, es decir una serie de profesiones, pero en ninguna reconociendo expresamente que son lobistas²²⁵. Esto es lo que ellos quieren dejar percibir su imagen y trabajo.

Por otro lado, parte de la ciudadanía tiene una visión de los lobistas muy distinta. Los perciben como personas muy profesionales y que representan a los actores de mayor influencia en Washington y que estos son el verdadero poder que está siempre detrás de los líderes. Son miles los lobistas que ejercen en la capital norteamericana, como referencia recordaremos que, en el año 2010, el número de lobistas ascendía a 19.053, de ellos 2026 habían sido miembros del Congreso.

Los lobistas son contratados por numerosas organizaciones y corporaciones, estas exceden de 15.000 y alrededor de 2.500 firmas de lobbying privadas que trabajan para contratar lobistas, siendo la poderosa firma Patton Boggs la que más contrata. En la actualidad podemos saber el número de lobistas, de donde proceden y cuál es su trayectoria profesional. Ya en 2012 se hizo un estudio sobre esta actividad Lobbyists.info, del que se extrajeron los siguientes datos²²⁶:

- 70 % son hombres, y las mujeres que hacen lobbying trabajan de forma bastante similar a los hombres (Nownes and Freeman 1998).

²²⁴ (Milbrath 1963, 58).

²²⁵ Holyoke. Thomas T., *Interest groups and lobbying...*, op. cit., p. 95.

²²⁶ Holyoke. Thomas T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 96.

- 54 % ha trabajado alguna vez en el Congreso y el 26% lo ha hecho para la rama ejecutiva antes de ser lobistas.
- 27 % tienen entre 36 y 45 años; el 27% tienen entre 46 y 55 años; el 27 % tienen entre 56 y 65 años; un 12% son más jóvenes de 35 años; y un 8% tienen más de 65 años.
- 40 % son demócratas, 33% son republicanos, y un 27% son independientes o se niegan a revelar a que parte apoyan.
- 23 % trabaja para asociaciones de negocio y comercio, 21% trabaja en favor de las corporaciones, 18% trabaja para firmas de lobbying independiente (para contratar lobistas), 16 % se ocupa para gabinetes estratégicos, y un 6% lo hace para causas orientadas a la ciudadanía y a grupos de interés públicos.
- Solo el 80% están oficialmente registrados para hacer lobby en el Congreso bajo el mandato del *Lobbying Disclosure Act* de 1995.

Es un hecho que un gran número de los lobistas proceden de puestos en el Congreso, como se puede extraer del estudio de 2012 de Lobbyists.info, al que hemos hecho referencia anteriormente, en torno a un 80% de los lobistas han trabajado alguna vez en el Gobierno.

Si analizamos los datos que ofrecen las distintas fuentes podemos observar que no es nada extraño ver a funcionarios de la Administración norteamericana trabajando como lobistas cuando abandonan sus cargos y utilizando sus conocimientos y contactos²²⁷. Estos funcionarios están muy bien remunerados cuando se incorporan a la actividad de lobbying. No es una práctica que extrañe en EEUU, no ocurre lo mismo en Europa y en nuestro país.

²²⁷ El plazo de incompatibilidad establecido para el ejercicio de esta actividad para los congresistas y empleados de más alto nivel era de dos años hasta la entrada de Trump en el despacho oval que amplió el plazo a cinco años.

Según Holyoke²²⁸, *“La organización LegiStorm analizó a los trabajadores del Congreso y los datos de registro de lobistas durante 10 años y encontró que cerca de 5.400 de los lobistas actuales trabajaron alguna vez en Capitol Hill (el Capitolio/sede del gobierno de Estados Unidos). Casi 400 de ellos fueron alguna vez representantes o senadores. Muchos habían dejado el Capitolio recientemente. De los 19.053 lobistas incluidos ante los representantes de Washington, 1.437 (en torno a un 8%) trabajó alguna vez como legislador en el 111 Congreso (2009 a 2010). Un pequeño análisis de datos reveló que los demócratas están a la par con los republicanos a la hora de dejar su posición en el congreso para unirse a la industria del lobbying. También en 2010, cada líder legislativo tuvo, de media, 8 miembros de su personal que lo dejaron para convertirse en lobistas, y fue de la mitad en el caso de los que no eran líderes. Para los presidentes de comité, una media de cerca de siete ex miembros del personal se convirtieron en lobistas. Parece que un poderoso legislador es una valiosa mercancía en el mercado de trabajo de los lobistas”.*

Una de las firmas de Lobby más poderosa, como es el Grupo Podesta, es dónde se encuentra mayor número de ex trabajadores del Capitolio. El fundador del Grupo Podesta afirmó en una entrevista del Washington Post que *“la gente que tiene experiencia en Washington tiende a ser mejor haciendo esta clase de trabajo que quién no ha trabajado nunca antes en el gobierno”*. También hay un gran número de ellos en la Cámara de Comercio de EEUU.

3.1.1. Los lobistas como informadores

Uno de los servicios que prestan los lobistas es sin duda la información, es decir prestan información a las empresas u organizaciones que los contratan. El personal de una organización se supone que tiene que mantener a sus miembros informados sobre lo que está pasando en la política nacional y que afecta a los intereses de la misma. La mayoría de

²²⁸ Holyoke. Thomas T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 97-98.

las organizaciones toman muy seriamente esta responsabilidad. De hecho, actualmente los miembros de los grupos pueden sufrir un exceso de información, por un lado, la que reciben tanto de su propio grupo de interés si la que reciben de los sitios web, blogs, Twitter y otros nuevos medios online²²⁹.

En ocasiones la información enviada por el personal de un grupo de interés es pasiva: actualizaciones periódicas de la oficina de Washington sobre lo que está pasando en el Capitolio y como sus lobistas están siempre alerta sobre cualquier cuestión que amenaza los intereses de sus miembros.

Otras veces la información es proactiva más que pasiva, una apelación urgente de los miembros para ayudar a defender cuestiones cruciales del día a día reclamando a los miembros locales del Congreso o escribiendo cartas afiladas a las agencias regulatorias²³⁰.

A veces los grupos de interés tienen exceso de información. La realidad es que algunos de los grupos son conscientes de ello, pero aun así prefieren tener información en exceso. En este sentido, una investigación de la Fundación de Gestión del Congreso (*The Congressional Management Foundation*) (CMF) aporta algo de luz a esta cuestión. Cuando se trata de adquirir información de gobierno y política, el 25% de las personas lo obtiene de un grupo de interés de confianza. De ese 25%, el 22% obtiene la información de la página web de la organización antes que de otras fuentes de comunicación. Las personas que quieren incluso incrementar información pueden acceder a través de la cuenta/sección específica de “Solo Para Miembros” de la página web de su grupo. De los miembros del grupo más motivados políticamente, de aquellos que más frecuentemente contactan a los miembros del Congreso, el 73% decía que quieren que su grupo de interés les proporcione información de lo que está pasando en el Congreso, y un 78% opinó que querían seguir informados sobre las cuestiones importantes para ellos.

²²⁹ Holyoke. Thomas T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 88.

²³⁰ Holyoke. Thomas T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 88-90.

De lo anterior, parece que cuando el personal de una organización dedica tiempo y recursos a mantener informados a sus miembros, están realizando el servicio deseado. Lo que un grupo de interés informa en su página Web, y como interpreta un asunto en cuestión, se convierte en la verdad para muchos de sus miembros. El lobista de un grupo tiene un importante rol como educador y como creador de opinión, pero esa posición también significa que hay potencial para el abuso²³¹.

Cuando los lobistas incitan a los miembros de su grupo a la acción, los miembros responden a esa propuesta. La investigación de *The Congressional Management Foundation* (CMF) informó que el 60% de todos los miembros de los grupos de interés contactaron al menos a un miembro del congreso en los últimos cinco años.

Los métodos que los miembros de los grupos están utilizando para contactar con el Capitolio de los Estados Unidos (Capitol Hill) se muestra en la tabla que se incorpora a continuación:

Figura n. 3. Métodos empleados por los miembros de los lobbies para contactar en el Capitolio.

Fuente: T. Holyoke, *Interest Groups and Lobbying*, California, Ed.: Westview Press, 2014, p.90

Traducción: V. E. Plaza Jiménez

Método de Contactar con el Congreso	Porcentaje de encuestados que usan cada método
Contacto a través de la Página web del Senado o de la Casa Blanca	4%
Contacto a través de la página web del grupo de interés	9%
E-mail	41%
En persona	4%
Correo postal	7%
Reunión Pública	1%
Petición en papel	3%
Petición on-line	15%
Teléfono	11%
Otra	5%

²³¹ Holyoke. Thomas T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 88-90.

A continuación, expondremos un cuadro con las actividades que los lobistas consideran de mayor relevancia para su profesión, donde se refleja la importante responsabilidad de los lobistas como informadores,

Figura n. 4. Actividades relevantes para los lobistas.

Fuente: Adaptado de Heinz et al. 1993 (tomado de T. Holyoke, *Interest Groups and Lobbying*, California, Ed.: Westview Press, 2014, p.99).

Traducción: V. E. Plaza Jiménez

Actividad Profesional de los lobistas	Calificación porcentual de Importancia
Alertar a los clientes sobre problemas importantes	84%
Desarrollo de posiciones políticas y estratégicas	83%
Monitorización de cambios en normas y leyes	62%
Mantener contactos informales con oficiales del gobierno	62%
Facilitar información por escrito a los oficiales del gobierno	52%
Mantener contacto con otros lobistas y aliados de elite	50%
Facilitar a los oficiales del gobierno testimonios	47%
Comentar con la prensa y contribuir a los discursos	44%
Movilizar el apoyo de los miembros	41%
Redacción de cuentas y reglas administrativas	27%
Testificar en procedimientos oficiales	27%
Resolver conflictos organizativos internos	23%
Recaudación de fondos para el Comité de Acción Política (PAC)	19%
Seguir la política de litigios	17%

De este cuadro de actividades podemos ver claramente que la actividad considerada por los lobistas como la más relevante dentro de su profesión es la de alertar a sus clientes sobre los problemas importantes por los que puedan verse afectados. Del resto de actividades reflejadas en el cuadro se puede extraer fácilmente que gran parte de ellas entran dentro de los servicios de información que comentamos anteriormente.

3.2. EL LOBBY ANTE EL PODER EJECUTIVO

Al contrario que en la mayoría de los países europeos, en Estados Unidos ha existido una conciencia temprana acerca de la importancia de regular la actividad del lobby en el poder ejecutivo. *“Además conviene recordar, que en Estados Unidos dónde históricamente, las propias autoridades y el poder ejecutivo han reconocido por si mismas la sobrerrepresentación de intereses privados en sus propios órganos²³²”*. Como hemos apuntado anteriormente, recordemos que la primera normativa respecto a la actividad a nivel federal arranca de la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1945 y que fue derogada por la *Lobbying Disclosure Act* en 1995 ya citadas anteriormente.

No hay ninguna duda de que los grupos de interés y las corporaciones hacen lobbying ante el presidente y los organismos administrativos²³³, sin embargo, lo hacen de una manera distinta a como lo hacen ante el poder legislativo. Una característica de estas acciones en el ejecutivo es la discreción.

Sin embargo, no todos los lobbies pueden llegar al presidente. En los años ochenta, un estudio de las organizaciones de lobbying informaron que solo un 11% de los lobbies había tenido algún contacto con el presidente o el personal de alto nivel de la Casa Blanca.” *Los archivos de los registros del Congreso durante 1996 mostraron que solo un 8% de los que trabajaban con el Congreso también había contactado con la Casa Blanca. Sin embargo, los lobistas no son indiferentes al Despacho Oval, y los presidentes solo a veces son indiferentes a ellos. Pero los presidentes corren un serio riesgo cuando tratan con los grupos de interés. Si son vistos pasando tiempo con lobistas, el público puede imaginar por qué unos pocos intereses especiales están siendo favorecidos a expensas de la circunscripción nacional. El primer contratiempo político del presidente Bill Clinton podría decirse que fue cuando intentó cumplir una promesa de*

²³² La regulación de la actividad de lobby en el Poder Ejecutivo: Lecciones Internacionales, Informe de Transparencia Internacional, 2019. <https://transparencia.org.es>

²³³ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 160.

campaña a los grupos de gays y lesbianas para acabar con su discriminación en el ejército, a pesar de que dicha política carecía de un amplio apoyo público (Pika and Maltese 2004, 97-99). El retroceso llevó en cambio al “Don’t Ask, Don’t Tell” (no preguntes, no lo cuentes), una política que permitía a las personas homosexuales servir si escondían su orientación sexual. El presidente George W. Bush realmente nunca escapó a la percepción de que era demasiado cercano a la industria petrolera, después de que el vicepresidente Dick Cheney convocará a los ejecutivos de la industria de la energía y sus lobistas para desarrollar la política energética nacional al principio de su primer mandato²³⁴”.

No podemos olvidar que a veces los presidentes y, en este caso, el de Estados Unidos, necesitan de los grupos de interés y de los lobistas, como explicaba el presidente John Kennedy con cuyas palabras hemos iniciado esta investigación; *“Los lobistas me hacen entender un problema en diez minutos, mientras que mis colaboradores tardan tres días”*. Si es cierto que tenemos que tener en cuenta que existen diferencias en la actividad de los lobistas ante el poder legislativo, aquí estamos ante un presidente, que lo es de toda la nación y que esa es su circunscripción electoral, con lo que otro dato a tener en cuenta y es que como mucho, el presidente permanecerá en el poder ocho años, período en el que no da tiempo a que los lobistas entablen unas relaciones tan intensas como lo hacen en la Cámara legislativa.

El estudioso político Mark Peterson argumenta que los presidentes están motivados por su necesidad de una coalición para la reelección y por gobernar teniendo en cuenta agenda legislativa. Partiendo de estos supuestos, puede predecirse el nivel de acercamiento que los presidentes utilizarán con los grupos de interés, tal y como se refleja en el cuadro siguiente²³⁵.

²³⁴ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 160.

²³⁵ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 162-64.

Figura n. 5. Niveles de alcance o acercamiento de los presidentes a los grupos de interés.

Fuente: T. Holyoke, *Interest Groups and Lobbying*, California, Ed.: Westview Press, 2014, p.163

Traducción: V. E. Plaza Jiménez

	La principal preocupación del presidente es la reelección	La principal preocupación del presidente es legislar de forma proactiva
El presidente tiene un débil apoyo público	Acercamiento agresivo a muchos grupos de interés con promesas de recompensas si ayudan a formar una nueva coalición de reelección	Acercamiento agresivo a los grupos de interés que tienen buenas conexiones en el Capitolio para avanzar en algunas prioridades políticas
El presidente tiene un fuerte apoyo público	Acercamiento pasivo a los principales grupos de interés en la coalición electoral para asegurar que no se vean amenazados por la plataforma del presidente	Poco acercamiento a los grupos de interés, excepto los que ya apoyan las amplias prioridades de la política presidencial

Pero, ¿Qué significa esta combinación de factores para que un presidente se acerque a los grupos de interés? En primer término, los presidentes que han perdido el apoyo público, tal vez porque sus políticas no encajan con las promesas electorales o la economía se ha vuelto amarga, pero son entusiastas y buscan la reelección, deben encontrar formas de combinar los grupos de interés en una coalición electoral ganadora. Esto significa que están abocados a ganarse el apoyo de los grandes grupos de interés. Los presidentes y sus asesores principales buscarán agresivamente oportunidades de hablar con grandes asociaciones, como la Cámara de Comercio de Estados Unidos (*US Chamber of Commerce*), la Asociación Nacional de Fabricantes (*National Association of Manufacturers*), la Asociación Nacional de Agentes Inmobiliarios (*National Association of Realtors*), la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO*), la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color (*National Association for the Advancement of Colored People, NAACP*), y la Asociación Americana de Jubilados (*American Association of Retired Persons, AARP*), para convencerles de que sus agendas están

alineadas con el programa de la Casa Blanca, haciendo probablemente promesas que beneficien a sus intereses en un esperado segundo momento. Sin embargo, si gobernar es la principal preocupación del presidente, pero el apoyo público es demasiado débil para intimidar al Congreso para que apruebe sus políticas, los presidentes usarán a los lobistas como canales secundarios para llegar a los legisladores, como Obama y el secretario de tesorería Timothy Geithner hicieron en 2011, cuando reclutaron silenciosamente a lobistas bancarios y financieros para presionar a los republicanos para votar el aumento del techo de la deuda de la nación.

Pero cuando los presidentes necesitan el apoyo de los grupos de interés, los lobistas pueden presionarles para que den prioridad a los cambios de política que carecen de un amplio apoyo público a cambio de votos y de la defensa comunitaria. El repentino anuncio de Obama en 2012 de que los inmigrantes que fuesen a Estados Unidos a una edad temprana no serían deportados fue considerado como un esfuerzo desesperado de un presidente en conflicto para recuperar el apoyo de los votantes latinos del había disfrutado en 2008, aunque al final los latinos apoyaron la reelección de Obama por lo menos en un 71%. En su segundo mandato los presidentes débiles no necesitan preocuparse por la reelección, pero si necesitan preocuparse por su legado. La disminución del apoyo público se traduce en una menor influencia en el Capitolio. Los presidentes deben centrarse en unas pocas políticas todavía consideradas factibles, y eso significa acercarse a los lobistas situados en las áreas políticas en las que ellos esperan todavía poder influir, para ayudar a movilizar el apoyo del Congreso o, más probable, para encontrar formas de trabajar ante un Congreso obstinado.

Los presidentes no necesitan el apoyo de los lobbies para la reelección siempre que sus propuestas políticas no entren demasiado en confrontación con los grupos de interés conectados con los partidos políticos aliados al presidente en el Congreso. Los presidentes populares reelegidos solo necesitan trabajar con intereses que ya apoyan sus

agendas. De hecho, es más probable que muchos grupos de interés traten de reformular sus deseos para aparecer alineados con la agenda de un presidente, con la esperanza de enganchar sus deseadas políticas a su presidente estrella, con la esperanza de que pasen por el Congreso a través de la popularidad del presidente.

Algunos grupos de interés pueden intentar influenciar la política presidencial haciendo lobbying a los comités de plataforma del partido antes de las convenciones nacionales, pero ni las plataformas ni las promesas de campaña parecen vincular demasiado a los presidentes, una vez alcanzan el cargo. Los grupos latinos que apoyaron al presidente Obama en 2008 bajo la impresión de que cambiaría drásticamente las leyes de la nación en relación con el trato a los inmigrantes indocumentados, se quedaron muy decepcionados cuando dejó el asunto en manos de la resistencia republicana en 2010. Otros lobbies intentan acceder al campo de la nueva administración haciendo lobbying sobre el equipo de transición del presidente, especialmente si consideraron que hicieron contribuciones cruciales a la elección o fueron excluidos por la administración anterior²³⁶.

Sin duda los lobistas están en contacto con el poder ejecutivo, Holyoke da cifras sobre este hecho y explica con claridad: *“un 26 % lo hace regularmente y muchos más de modo ocasional. La subcontratación del trabajo del poder ejecutivo a grupos de interés y empresas privadas es una industria que mueve un billón de dólares, especialmente en seguridad nacional, donde los contratistas privados son virtualmente una cuarta rama del gobierno. La supervivencia de un contratista del sector privado normalmente depende de un buen lobbying. Pero ¿está el público “bien servido” por este lobbying del ejecutivo? La Liga Americana de Lobistas afirma que lo están, porque tal comunicación permite a los diferentes niveles alrededor del poder de la nación que sus voces sean escuchadas cuando los presidentes reúnan grandes coaliciones de gobierno (y se*

²³⁶ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 161.

preparen para la reelección) y los organismos preparen normas de aplicación de las leyes del Congreso. Ciertamente, la elaboración de normas administrativas tiene un profundo y amplio alcance para los ciudadanos y a menudo determina quién gana y quién pierde en los conflictos políticos²³⁷. Aunque este es un tema que pertenece ya al ámbito del legislativo.

En 2011 la Liga Americana de Lobistas (*American League of Lobbyists*, ALL), conjunto de interés que representa a un importante grupo de ellos, anunció su oposición a la prohibición del ex presidente Barack Obama de que los empleados del poder ejecutivo de la Casa Blanca y la burocracia aceptaran regalos de los lobistas. Los empleados ni siquiera tendrían permitido aceptar invitaciones gratuitas a eventos patrocinados por los grupos de interés. El líder de la liga, Howard Marlowe²³⁸, ponía de relieve el esfuerzo de la administración por desconectar la industria del lobby del poder ejecutivo y observaba esto como *“la simplificación o empobrecimiento del gobierno”* y amenazó diciendo que *“si no se retira la propuesta, esta regla evitará que los trabajadores del gobierno tuvieran contacto con la sociedad y con los lobistas registrados”*. Argumentó, que el lobbying mantiene al gobierno en contacto con el mundo real. Como hemos podido ver estos grupos son muy poderosos para argumentar y contraargumentar, según les convenga, ante todas aquellas decisiones del poder ejecutivo. La propuesta del presidente Obama era una propuesta acorde con los principios éticos que todas instituciones deben respetar y que los lobistas deberían ver correcta, pero como estos ven amenazado su entorno de acción buscan argumentos para que esas decisiones del ejecutivo no se puedan realizar. Por ello es necesario que exista una regulación en la que las actuaciones de los lobistas están reguladas y pongan frenos y contra frenos a las mismas.

Centrándonos en los presidentes contemporáneos y sus relaciones con los grupos de interés, el presidente Bill Clinton descubrió durante su

²³⁷ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 159.

²³⁸ Fue Asesor de Obama y se convirtió en uno de los lobistas más codiciado.

primer año de mandato cómo su política sobre la sanidad pública fue derrotada debido a las campañas televisivas dirigidas por grupos de interés médicos y de seguros y en la que los mismos habían invertido más de 100 millones de dólares. Los esfuerzos posteriores para favorecer las relaciones con los grupos de interés no fueron mejores. La "venta" por parte de Clinton de visitas nocturnas a la Casa Blanca y "cafés" a líderes de grupos de interés cruciales para su triunfo electoral se convirtió en un escándalo. Todo esto perjudicó su labor durante sus primeros años en el cargo y convenció a muchos negocios y a los intereses conservadores de que el Partido Demócrata estaba lo suficientemente alejado del público como para ser derribado, lo que ayudó a los republicanos de la Cámara y el Senado a hacer las elecciones de mitad de período en 1994. Ante el debilitamiento del apoyo público, Clinton se vio obligado a contactar con las organizaciones que habían ayudado a elegirlo en 1992 para convencerlas de que le ayudaran de nuevo en 1996. La frontera entre gobernar y la reelección de Clinton se volvió tan borrosa que gran parte de sus acercamientos a los grupos de interés fueron manejados por el Comité Nacional Demócrata, hecho que permaneció incluso en su segundo mandato.

Durante la administración de George W. Bush las aproximaciones y negociaciones con los grupos de interés fueron dirigidas en gran medida por su jefe estratégico de campaña, Karl Rove, reflejando así la necesidad de Bush de construir una coalición electoral después de su estrecha y disputada victoria sobre Al Gore en el año 2000. Se forjaron relaciones cercanas con amplias asociaciones empresariales y comerciales, como la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la Asociación Nacional de Fabricantes, que buscaban una alivio regulatorio y fiscal²³⁹. Juntos habrían creado la Coalición de Alivio Fiscal para presionar sobre estas cuestiones de la agenda del presidente en el Capitolio, donde los grupos de negocios ya tenían relaciones establecidas cercanas con la mayoría de los republicanos. La Oficina de Iniciativas Religiosas y Comunitarias (*Office of*

²³⁹ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 167.

Faith-Based and Community Initiatives, OFBCI), una nueva incorporación a la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP), abrió una línea de comunicación directa entre la Casa Blanca y los intereses sociales conservadores, que entregó las primarias del año 2000 a Bush contra el Senador John McCain. Para fortalecer aún más su coalición electoral, Bush ayudó a la Asociación Americana de Jubilados (AARP) a ampliar de prescripción la cobertura de medicamentos para los ancianos, en 2003. Sin embargo, en su segundo mandato, los esfuerzos para construir un legado de cambio de política conservadora fueron menos exitosos. En 2005, con las impopulares guerras en Afganistán e Irak, Bush ya no tenía la influencia pública para superar la resistencia de los grupos de interés y del Congreso a otras propuestas respaldadas, por los conservadores, como la privatización de la seguridad social.

Aunque su negativa a aceptar financiación pública para su campaña le hizo depender en gran medida de las contribuciones privadas, el presidente Barack Obama prometió dar una nueva cara a Washington, DC, absteniéndose de contratar lobistas para los puestos de personal senior. Y, al igual que los presidentes anteriores a él, decidió después que había sido una estrategia imprudente. Nuevamente, los lobistas conocen Washington casi mejor que cualquier otra persona, y las conexiones con los principales responsables políticos son su oficio. Para un presidente nuevo que intenta establecer su agenda y un equipo de gobierno, especialmente para uno que solo ha pasado unos pocos años en Washington ante de convertirse en presidente, contratar lobistas proporciona grandes enlaces entre la Casa Blanca y el Capitolio. Trayendo a gente como León Panneta, un lobista experimentado y ex congresista, para ser el director de la Agencia de Inteligencia (*Central Intelligence Agency, CIA*), Obama pudo haber roto su promesa de campaña, pero podría decirse que le ayudó a construir un equipo de gobierno más efectivo.

Con una sólida victoria electoral en 2008, Obama se sintió lo suficientemente fuerte como para intentar gobernar desde el centro ideológico. Quizás esto es lo mejor percibido en sus primeros pasos en su

interés por la salud nacional, cuando buscó la ayuda de las asociaciones comerciales médicas y de seguros para su proyecto de ley de salud, apoyo que muchos de ellos dieron inicialmente. También continuó con el acercamiento de su predecesor a los intereses religiosos, conservando la Oficina de Iniciativas Religiosas y Comunitarias, que muchos liberales pensaron que sería cerrada. Pero a finales de 2009, Obama se dio cuenta que el apoyo de su público empezaba a erosionarse. El último de sus capitales políticos se gastó en la promulgación de su legislación sobre la salud, sólo para encontrar, como le pasó a Bill Clinton, la pérdida de parte de su coalición electoral, que una vez más impulsó a los republicanos al control de la Cámara de Representantes. Esto obligó a Obama a volver a centrarse en demostrar a los grupos liberales que seguía siendo su amigo a medida que se acercaban las elecciones de 2012. Esta estrategia resultó ser exitosa, ya que ganó la reelección con facilidad²⁴⁰.

3.3. EL LOBBY ANTE EL PODER LEGISLATIVO

Estados Unidos, destaca por ser uno de los países en los que existe mayor normativa sobre esta actividad. Como ya hemos indicado anteriormente. *“En efecto, en Estados Unidos ha existido una tradición, recogida en la propia Constitución, cuya Primera Enmienda establece el derecho de petición, y que es considerado como un soporte constitucional de la actividad de representación de intereses”²⁴¹*.

Hay que tener en cuenta que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*Federal Administrative Procedure Act* de 1946), que tanta influencia ha tenido en la regulación del procedimiento administrativo en otros muchos países y especialmente en el nuestro y más concretamente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, prevé un procedimiento informal, breve y expeditivo. *“En los Estados Unidos, las normas reglamentarias de las agencias federales que desarrollan su*

²⁴⁰ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 168.

²⁴¹ La regulación de la actividad de lobby en el Poder Ejecutivo: Lecciones Internacionales, Informe de Transparencia Internacional, 2019. <https://transparencia.org.es>

*legislación controlada tienen fuerza y efecto normativo. Estas normas tienen efecto sin son promulgadas cumpliendo los procedimientos requeridos*²⁴². El procedimiento requiere que toda propuesta de reglamento de una agencia que se prevea que va a tener fuerza y efectos normativos sea anunciada al público en general, lo que da lugar a que aquellos grupos afectados de manera directa o indirecta puedan tener conocimiento del mismo. La mayoría de los organismos deben publicar las normas propuestas en el Registro Federal. Una vez que se ha dado difusión al proyecto de reglamento los ciudadanos deben tener la posibilidad de presentar comentarios a la agencia sobre el contenido del reglamento. La agencia, una vez recibidas todas las aportaciones tendrá la posibilidad de analizar todas y cada una de las aportaciones de los ciudadanos y esta puede modificarle o bien promulgarle y no tener en cuenta las consideraciones. Sin duda, este procedimiento ayuda a mejorar el reglamento, ya que en la mayoría de los casos las aportaciones de los ciudadanos son valiosas y ofrecen una visión, muchas veces, muy claras sobre el tema tratado²⁴³.

Desafortunadamente, pocas personas saben que el Registro Federal existe, y mucho menos cómo encontrar algo de interés en él, o entender lo que están leyendo y utilizarlo en su propio provecho. Sin embargo, los grupos de interés más grandes tienen personal técnico que entiende el Registro Federal y pueden escribir respuestas señalando las deficiencias sustantivas y jurídicas de las propuestas que no les gustan. Los organismos no están obligados específicamente a modificar las normas propuestas como resultado de los comentarios, sino simplemente a tenerlas en cuenta.

Sin embargo, desde los años 70 los tribunales federales han presionado a estos organismos para que compilen detalladamente registros de los comentarios recibidos y muestren cómo respondieron –lo

²⁴² Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.* p. 48.

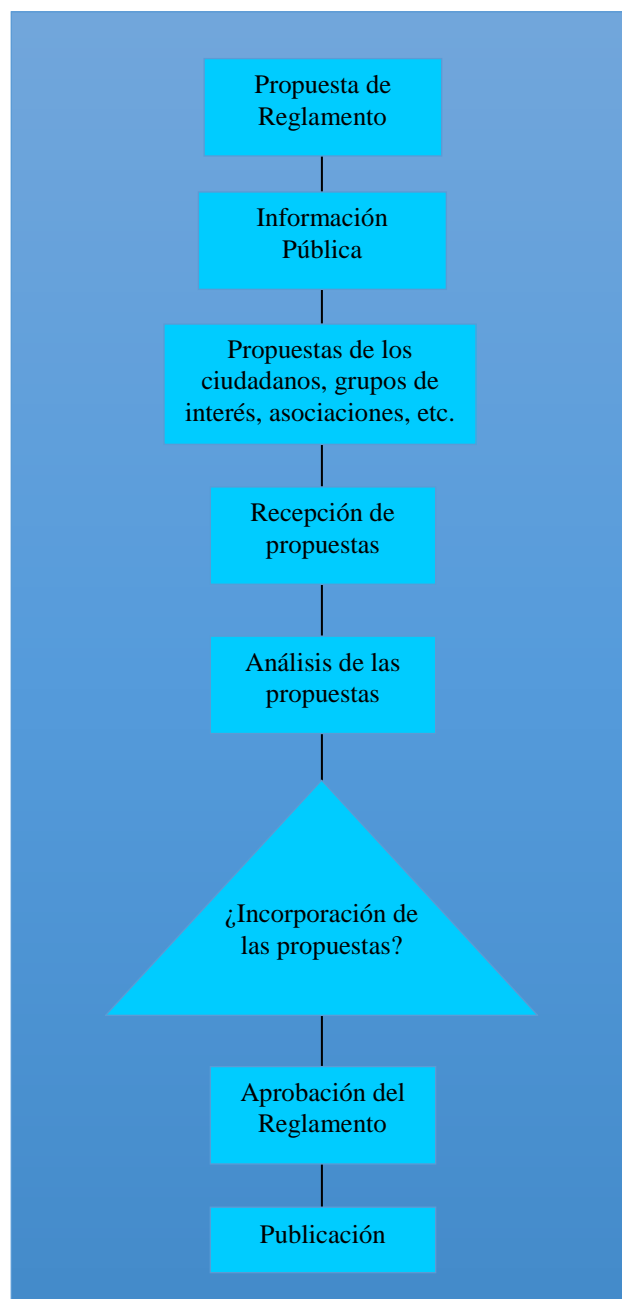
²⁴³ La regulación de la actividad de lobby en el Poder Ejecutivo: Lecciones Internacionales, Informe de Transparencia Internacional, 2019. <https://transparencia.org.es>

que se denomina "registros de decisiones"– para que las demandas sobre las normas puedan resolverse más fácilmente. Esto alienta a los organismos a responder al menos a algunos comentarios²⁴⁴.

Para desarrollar una explicación gráfica reflejaremos a continuación el proceso, en un diagrama de la propuesta de Reglamento.

Figura n. 6. Fases de elaboración de los Reglamentos

Fuente: V. E. Plaza Jiménez



²⁴⁴ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying..... op. cit.*, p. 174.

La creciente complejidad que define este proceso, ha ido acompañada por la formalización, como indica Ponce Sole, con lo que el procedimiento informal de elaboración de reglamentos que hemos descrito en el cuadro anterior se ha ido haciendo mucho más formal. “Así, aquellos intereses que podrían ser afectados por el proyecto de reglamentos participan normalmente en su procedimiento administrativo de elaboración. Establecen relaciones de enfrentamiento (adversarial) con la agencia, a pesar de la actividad normativa y no de emanación de actos administrativos (adjudicative). En ocasiones sostienen posiciones extremas, ocultan información entre ellos y atacan la legitimidad de puntos de vista opuestos. Muchos de ellos parecen creer que su función más importante es establecer una posición para el posterior control judicial de cualquier norma promulgada oficialmente²⁴⁵”. En algunos supuestos también se ha observado que se han puesto impedimentos adicionales, dándoles audiencia oral a los grupos afectados. Presidentes importantes de Estados Unidos han formalizado aún más la elaboración de reglamentos, sometiendo el procedimiento a controles adicionales a través de la *Office Of Management and Budget* (OMB) en la Casa Blanca. Se añade pues al procedimiento el requisito de que la agencia debe preparar un análisis del impacto regulador de cada reglamento y someterlo posteriormente a la OMB, para su revisión antes de la publicación del mismo.

A partir de los años setenta, con el nacimiento de las preocupaciones por el Medio Ambiente, el control judicial de la discrecionalidad ha aumentado a nivel de agencia: *“este control más incisivo desarrollado en las últimas décadas va asociado a la preocupación judicial por garantizar decisiones administrativas informadas y razonadas, en las que se haya desarrollado una suficiente actividad de instrucción, con la toma en consideración de los derechos e intereses afectados en los asuntos, así como un razonamiento lógico y coherente en relación con la información acumulada. El control se centra en el modo de desarrollo de la*

²⁴⁵ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.* pp. 48-49.

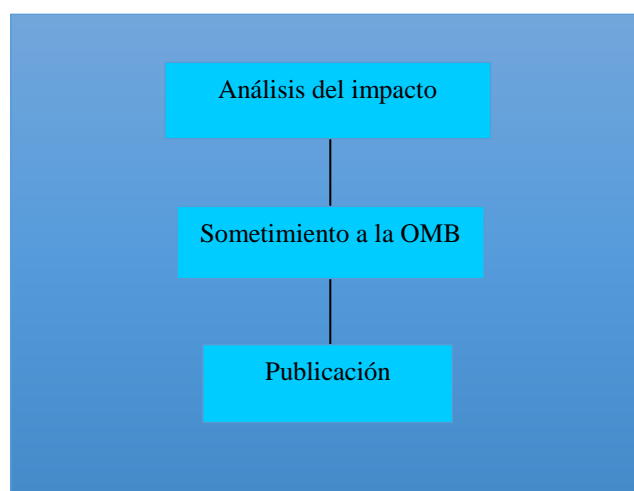
discrecionalidad, en el procedimiento seguido en la adopción de decisiones, con un escrutinio judicial detallado del razonamiento seguido para la toma de la decisión. En definitiva, esta doctrina judicial, denominada de hard look, revela una atención judicial relativa a la calidad de las decisiones discrecionales²⁴⁶.

Consideramos que ese control judicial, es decir la aplicación del *hard look*, es excesivo, ya que el procedimiento en sí ya ofrece necesarias garantías. Ese control judicial del procedimiento de elaboración de reglamentos traería consigo retrasos interminables y que solo alargarían la entrada en vigor de los mismos que ya tienen un procedimiento regulado, también manifiestan una forma de control, por el poder político, de aquellas agencias que tienen poder reglamentario. El control cuando es excesivo no ofrece nada positivo y puede servir para paralizar regulaciones que necesitan entrar pronto en vigor.

Por tanto, al flujograma que elaboramos con anterioridad deberíamos añadirle las nuevas fases que se han ido agregando al procedimiento antes de la publicación.

Figura n. 7. Nuevas fases de elaboración de los Reglamentos.

Fuente: V. E. Plaza Jiménez.



²⁴⁶ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.*, p. 49.

3.3.1. Los Comités Asesores

Los grupos de interés altamente privilegiados a menudo consiguen influir en una norma propuesta antes de que se publique para su comentario en el Registro Federal. Una forma es a través de la participación en comités asesores que ayudan al personal de los organismos con numerosas tareas como la redacción de reglas. Si bien la evolución de los comités de asesores que representan a los grupos de interés supuestamente se remonta al gobierno de Washington, su legitimidad, y por lo tanto la legitimidad de la participación de los grupos de interés en la elaboración de las normas, se hizo evidente con la Ley del Comité Consultivo Federal de 1972 (*Federal Advisory Committee, FACA*)²⁴⁷. En la actualidad hay más de mil comités asesores²⁴⁸. Estos comités han jugado un papel muy importante en la configuración de programas y políticas del Gobierno Federal.

3.3.1.1. Una multiplicidad de puntos de presión

No podemos dejar de obviar que la rama legislativa es la más atractiva para los lobistas. En el congreso de Estados Unidos es dónde comienza el proceso legislativo y dónde todos ellos se esfuerzan por influir en el legislativo.

Los lobistas conocen muy bien la forma de trabajar de los congresistas y cuando y en qué momento pueden influir en los proyectos de Ley. Dominan muy bien el funcionamiento de la cámara y se implican mucho para que esos proyectos de Ley avancen y no sufran retrocesos. También es justo decir que cuando quieren detener un proyecto porque les interesa a ellos o a sus clientes, saben cómo hacerlo. Ya hemos dicho en repetidas ocasiones que muchos de estos lobistas han comenzado sus carreras políticas en el Capitolio, por lo que conocen a la perfección su funcionamiento y los puntos de presión adecuados. Existen muchos puntos

²⁴⁷ Información de Carácter General perteneciente a la Administración y Servicios Generales de EEUU.

²⁴⁸ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 175.

de presión que se encuadran dentro del ámbito legislativo, por ello es una rama que capta gran parte de su interés.

Es muy importante conocer las Cámara de representantes o Senado y su división en Comités y Subcomités. El origen de las leyes radica en los subcomités, de los que cabe destacar que *“cada uno de estos subcomités tiene jurisdicción exclusiva sobre algunas áreas de la política pública, lo que los políticos llaman “dominio de la política”. Los legisladores que actúan en estos subcomités se convierten en expertos en las políticas dentro de estos dominios o ámbitos. Las reglas y normas de operación normalmente aseguran que el producto legislativo de un subcomité no es manipulado por otros legisladores²⁴⁹”*.

Como ejemplo mostramos el gráfico de las intervenciones de los grupos de interés en la Cámara de representantes o Senado²⁵⁰.

²⁴⁹ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 134.

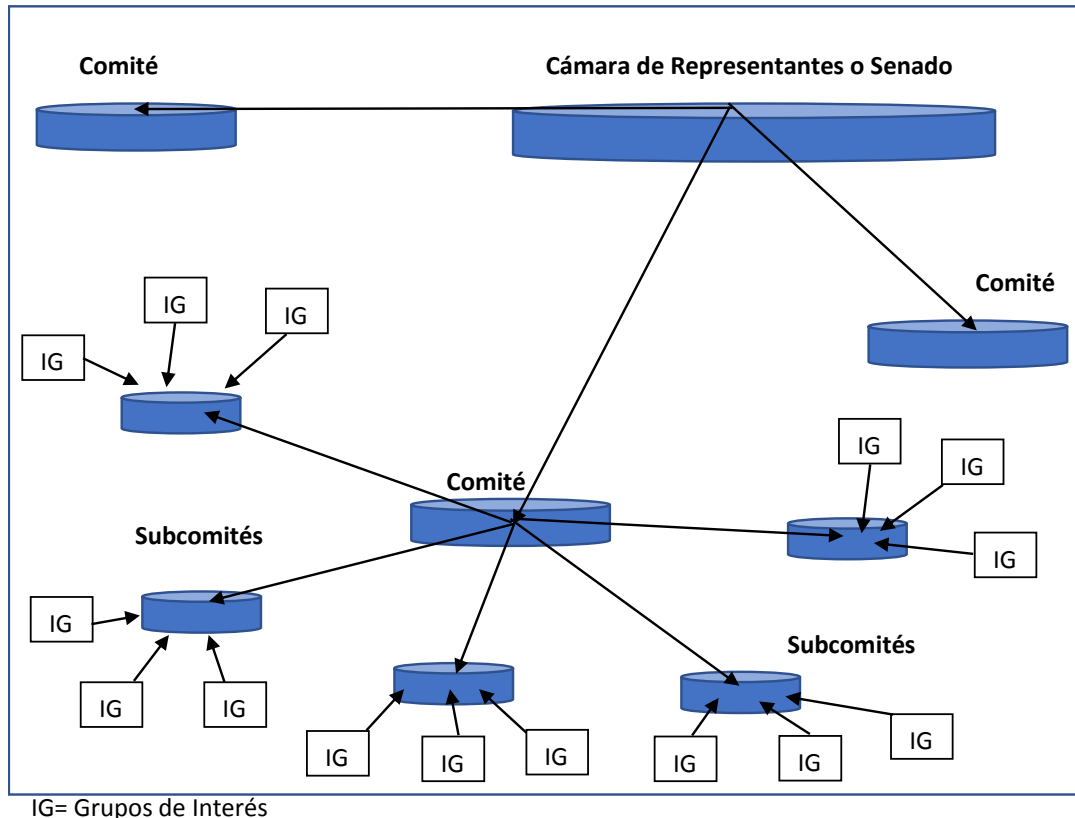
²⁵⁰ Los grupos de interés en la Cámara de representantes o Senado.

Figura n. 8. Descentralización Administrativa y Grupos de Interés.

Fuente: T. Holyoke, *Interest Groups and Lobbying*, California, Ed.:

Westview Press, 2014, p.135

Traducción: V. E. Plaza Jiménez.



Como puede observarse esta descentralización legislativa favorece a los grupos de interés y ayudó a estimular su crecimiento durante el siglo XX²⁵¹.

Cabe preguntarse ¿Por qué esta descentralización e independencia del legislador favorece a los lobistas? La respuesta la encontramos en la misma obra de Holyoke: “La primera es que la mayoría de los lobistas solo quiere influir en la política en un pequeño número de asuntos relevantes para los intereses de sus miembros y clientes. En lugar de intentar hacer lobby con un poderoso líder de la Cámara o el Senado que tiene que lidiar y equilibrar reclamaciones concurrentes y tiene poco tiempo para cada uno de los grupos de interés, la mayoría de lobistas solamente se centra en los

²⁵¹ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 135.

legisladores de los comités y los subcomités con jurisdicción sobre sus asuntos. La segunda, ya que los subcomités normalmente solo tienen una docena de miembros, los lobistas que se interesan por las políticas dentro de la jurisdicción de un subcomité pueden centrarse intensamente en un número manejable de legisladores. Por lo tanto, la descentralización hace que la actividad de lobbying sea eficiente y efectiva. Por último y tercera, los legisladores de estos subcomités a menudo quieren ayudar a los miembros lobistas porque los legisladores quieren mantener contentos de cara a los distritos electorales de cara a ser reelegidos y los miembros de los lobbies es probable que se solapen. Este factor y un interés en el dominio de la política significa que los lobistas pueden construir relaciones con estos pocos legisladores haciéndose ellos mismo partes de utilidad, incluso esenciales, de la mecánica de los legisladores. Los lobistas usan sus recursos sustanciales para aportar ideas, redactar legislación, dar consejo estratégico y táctico, combinar esfuerzos para impulsar los proyectos de ley, ayudar en el trabajo electoral, y, por supuesto, proveer ayuda para las elecciones. Así, los lobistas a menudo tienen éxito en el Congreso trabajando en silencio y, apenas se perciben las apariencias más externas²⁵².

Por ello, no es de extrañar que la contratación de exlegisladores y personal legislativo²⁵³ como lobistas (y la problemática de quién es contratado) se ha convertido en una cuestión política. Los grupos de interés y las firmas de lobbying tratan de tener relación con lobistas de la misma persuasión ideológica que el partido que controla el Congreso²⁵⁴.

3.3.1.2. El Lobbying en el Congreso, la rama más permeable

La responsabilidad del Congreso en iniciar el proceso de redacción de leyes es un objetivo atractivo para los grupos de interés y los lobistas, el procedimiento está diseñado y sus fases permiten un acceso al mismo de

²⁵² Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying...* op. cit., p. 136.

²⁵³ Muchos han sido los ex legisladores que se han incorporado a empresas dedicadas al lobby

²⁵⁴ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying...* op. cit., p. 138.

forma relativamente fácil. En sus investigaciones John Heinz²⁵⁵ y su compañero encontraron que de todos los lobistas que entrevistaron, cerca de un cuarto del total tenía contacto regular solo con miembros del Congreso, y otro cincuenta y siete por ciento tenía contacto regular con miembros del Congreso a través de la rama ejecutiva. Los Comités del Congreso son especialmente atractivos para los lobistas. Un 31% de los lobistas tienen contacto regular con legisladores del Comité, bastante más que con los líderes de los partidos, la Casa Blanca, o con funcionarios del poder ejecutivo. Desde que el Congreso requieren registrarse a los lobistas que caminen por sus pasillos, es fácil comprobar cuan atractivo es un objetivo como el Congreso en la actualidad. En el primer trimestre de 2011 había alrededor de 12.600 personas registradas como lobby, y gastándose colectivamente 3,27 billones de dólares para hacerlo. ¿Pero cómo se hace esto?²⁵⁶

El proceso es explicado con claridad por un importante estudio realizado en 2005 por la Fundación de Gestión Legislativa (*Congressional Management Foundation*) sobre el tipo de contactos que influyen en las decisiones del legislador. La Fundación informó que el 99 % de las oficinas legislativas encuestadas calificaron la visita de los electores como de alguna o mucha influencia, con cartas personalizadas y emails de votantes con unos resultados del 96% y el 94% respectivamente. Y, más importante, el 96% de las oficinas dijeron que las visitas de una persona que representaba a los votantes, es decir su lobista, fueron influyentes. Los lobistas con intereses no conectados a los votantes eran muchos menos influyentes.

Los legisladores son elegidos por personas que se preocupan lo suficiente de los políticos y la política como para molestarse en votar, así que si estas personas quieren y desean funcionarios electos deben ser conscientes de ello si quieren permanecer en el cargo. La clave aquí son

²⁵⁵ John Heinz, cita tomada de Holyoke, Thomas T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p.133.

²⁵⁶ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 133.

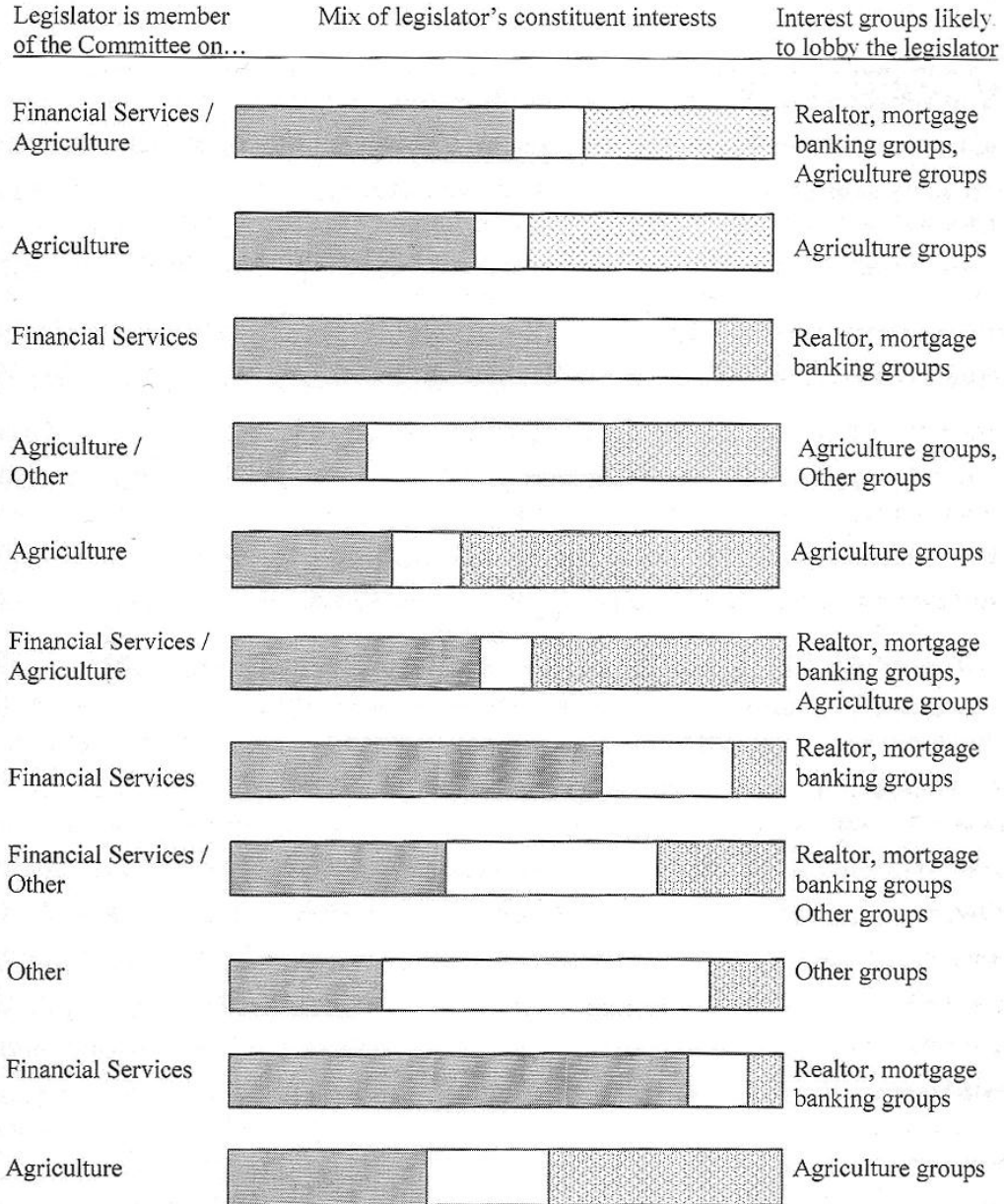
las personas que se sienten lo suficientemente fuertes sobre un asunto como para organizar un grupo de interés (con miembros con un propósito) y que son habitualmente los mismos votantes activos que el Senado y la Cámara de representantes quiere mantener contentos²⁵⁷.

La siguiente figura nº 9 muestra este concepto más claro. Cada barra representa todos los electores con derecho a voto de once legisladores. La porción gris oscura representa el porcentaje de votantes cuyos intereses dominantes se encuentran en el ámbito de la vivienda y la propiedad de la vivienda, la porción gris clara representa el porcentaje de votantes cuyos intereses están focalizados en la agricultura y agroindustria, y la porción blanca representa aquellos cuyos intereses se enfocan en otros ámbitos.

²⁵⁷ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 138.

Figura n. 9. Intereses de los electores con derecho a voto.

Fuente: T. Holyoke, *Interest Groups and Lobbying*, California, Ed.:
 Westview Press, 2014, p.139.



Key to constituent interests:

= % of constituents whose interests are in housing and home ownership

= % of constituents whose interests are in farming and agribusiness

= % of constituents whose interests lie elsewhere

3.3.1.3 Una inversión a largo plazo

Si la información y los servicios de los lobistas en nombre de los principales votantes demuestra ser veraz y útil, los legisladores les pedirán su ayuda una y otra vez haciendo de los lobistas unos asesores de confianza y devolviéndoles lo que más necesitan: acceso continuo y de calidad al proceso legislativo. Esto no es, estrictamente hablando, *un quid pro quo*, en el cual ambos, el legislador y el lobista, estarían renunciando a algo para conseguir algo más. Mientras que el lobista se convierte en una extensión de la maquinaria del legislador, es tanto la maquinaria del lobista como la del legislador. Siempre y cuando ambas partes se beneficien, construirán y mantendrán una relación ventajosa basada en el apoyo a las mismas personas.

El lobista favorecido hace avanzar los intereses políticos de los miembros de su grupo, pero también su carrera personal, al añadir un legislador a su cartera de relaciones y darse a conocer como influyente en la red de actores de un determinado ámbito político. Para los lobistas, la creación de relaciones es una inversión, a menudo largo plazo. Los lobistas ven a los nuevos miembros electos del Congreso como paquetes de potencial. Los nuevos miembros del Congreso se forjan así una pequeña idea de cómo la institución, y la gran comunidad de Washington, funcionan. Según el planteamiento seguido, es explicable que los congresistas necesitan la ayuda de lobistas sobre todo en los primeros años de sus carreras²⁵⁸.

3.4. MEJORA EN LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS EN EEUU

Dentro de todo este movimiento de mejora del procedimiento de elaboración de reglamentos surgió un movimiento denominado ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Harter había recomendado la necesidad de incorporar propuestas negociadas de reglamentos de agencias mediante un comité de representantes de los intereses de varios grupos

²⁵⁸ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 140-41.

que se vieran afectados²⁵⁹. Harter identificó las ventajas del procedimiento negociado de elaboración de reglamentos incluyendo las siguientes propuestas: “Las partes participan directamente e inmediatamente en la decisión; las partes pueden concentrarse de lleno en sus respectivos intereses; las partes pueden ordenar en importancia (*Rank*) sus preocupaciones y hacer concesiones mutuas (*trade offs*) para maximizar sus intereses; el proceso puede reducir el tiempo y el coste de desarrollar regulaciones al concentrarse en preocupaciones prácticas y empíricas; el proceso permite a las partes centrarse en los detalles del reglamento y, añade la legitimación que un reglamento adquiriría si fuera aprobado sin controversia²⁶⁰”. Este trabajo dio origen a que la *Administrative Conference of United States* (ACUS) recomendara en 1982 que el Congreso promulgara su legislación promoviendo un procedimiento negociado en la elaboración de reglamentos²⁶¹.

Tras un periodo de ensayo, en 1985 la ACUS concluyó que el procedimiento negociado reglamentario era una técnica práctica para desarrollar propuestas de reglamentos²⁶². Práctica que pronto se transformó en norma. En 1990, el Congreso promulgó la *Negotiated Rulemaking Act* (Ley del Procedimiento Reglamentario negociado), ley basada en las recomendaciones de la ACUS y que derogó la *Administrative Procedure Act* (APA) La reglamentación negociada es un procedimiento administrativo que utilizan las Agencias Administrativas en los procesos de elaboración de reglamentos dónde intervienen, por un lado, representantes de la Agencia y por otro lado los grupos de interés afectados, siguiendo el procedimiento establecido.

El Procedimiento establece que las agencias están obligadas a utilizar la reglamentación negociada, aunque a veces lo exige una Ley,

²⁵⁹ Harter, *Negotiating Regulations. A Cure for Malaise*, 71. *Geo*, L.J. 1, 1982.

²⁶⁰ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.* p. 53.

²⁶¹ Recomendación 82-4 de la ACUS, agencia independiente federal establecida por Ley en 1964, teniendo como objetivo promover mejoras en los procedimientos de toma de decisiones administrativas.

²⁶² Recomendación 85-5 de ACUS.

pero otras muchas veces no. Una vez que la agencia tiene voluntad de explicar el procedimiento reglamentario negociado, lo normal es que se formé un Comité reglamentario negociador y que este llegue a una propuesta (borrador) de reglamentación consensuada.

Una vez que la agencia ha decidido establecer un *Negotiated Rulemaking Committee* (NRC), esta deberá publicar en el Registro Federal un aviso público que incluye “una descripción del objeto y alcance del proyecto reglamentario a desarrollar y de sus contenidos; una lista de los intereses que probablemente serán afectados; una lista de personas propuestas para representar tales intereses; una propuesta de agenda y calendario para el comité, con una propuesta de un objetivo de calendario de publicación del proyecto de reglamento para comentario público; una descripción del apoyo administrativo que será facilitado al comité; una solicitud de comentarios sobre la propuesta de establecer un NRC y su composición; una explicación de cómo las personas significativamente afectadas pueden solicitar ser aceptadas como miembros del comité o designar a alguien en su lugar; y la previsión de un periodo de al menos treinta días para presentar estos comentarios y solicitudes²⁶³”. Una vez considerados los comentarios y solicitudes y las cuestiones de representatividad y de viabilidad, la agencia puede establecer un NRC. Si toma esta decisión publicará el aviso en el Registro Federal. La composición del NRC esta generalmente limitada a 25 personas y al menos uno de esos miembros representará a la agencia.

En este punto surge un problema y es que, dado el número máximo de personas del NRC, a veces se quedan fuera personas que tienen interés directo. Por ello pueden estar representados solo los intereses más importantes.

La agencia puede también utilizar los servicios de un *convener* (organizador o convocante) con el fin de que ayude a identificar a las personas que tienen interés directo, a la vez que puede colaborar en hacer

²⁶³ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit. p. 56.*

ver si ese NRC²⁶⁴ es viable. Esta decisión tiene que estar basada en una alta cualificación técnica.

“Los motivos que expone la Ley para introducir la negociación reglamentaria conectan con preocupaciones recurrentes ... Entre ellas se destaca especialmente: un aumento de participación ciudadana, con el correlativo incremento de la cooperación público-privada que permite disfrutar de los beneficios de compartir información, conocimientos, experiencia y aptitud técnica, y un aumento de la aceptación de las normas y la mejora de su contenido, con el descenso del tiempo dedicado a la litigiosidad para aprobar el reglamento²⁶⁵”.

En cuanto al Comité reglamentario negociador, se establece que los miembros de la agencia en el NRC deberán presentar a la misma en los debates y en las negociaciones. En efecto, solo es la agencia y no los representantes en la NRC los que tienen la competencia de la promulgación o no del reglamento negociado.

Juega también un papel importante el facilitador, especie de moderador que será el encargado de presidir las reuniones, controlar el tiempo y la elaboración de las actas, ayudar en los debates actuando como mediador en los mismos, si así lo demandan las partes. El facilitador no tiene autoridad para tomar decisiones vinculantes. Generalmente esta figura suele recaer en un miembro del Gobierno Federal.

Una vez que la NRC alcanza un acuerdo total o parcial, que debe ser por consenso, remite a la agencia un informe con la propuesta. En el supuesto que no haya habido consenso también se lo debe comunicar a la agencia a través de un informe acompañado de algunas de sus actas. Por regla general el NRC acaba con la promulgación del proyecto de reglamento.

Como ya hemos comentado en párrafos anteriores, la agencia no está vinculada con el informe recibido. Esta tiene autoridad para adoptar

²⁶⁴ NRC *Negotiated Rulemaking Act*.

²⁶⁵ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.* p. 54.

una norma final con distinto contenido aunque, como también se ha manifestado, lo normal es que se promulgue el proyecto propuesto por la NRC.

Las agencias también pueden utilizar los servicios de otras agencias, siempre con autorización de las mismas y con compensaciones o no. También puede utilizarse el servicio Federal de Mediación y Conciliación para proporcionar servicios, entrenamientos, etc.

Con respecto al control judicial, la actividad de la agencia, en lo respectivo al establecimiento, apoyo o disolución de la NRC, no está sujeta a control judicial. Sin embargo, un reglamento negociado es revisable judicialmente en las mismas condiciones que un reglamento no negociado, ya que el consenso entre las partes no puede sustituir la revisión por un órgano judicial de los aspectos de legalidad del reglamento²⁶⁶.

La *Negotiated Rulemaking Act* (1990), ha aportado sin duda elementos importantes, ya que la negociación genera, más información y ofrece más seguridad. Hay distintos estudios sobre la misma, unos a favor y otros detractores de la misma. Un trabajo realizado por la *Environmental Protection Agency* (EPA)²⁶⁷, este pone de relieve que la negociación reglamentaria genera más información, facilita el aprendizaje, ofrece más confianza y aporta más calidad, pero hay que tener en cuenta que este procedimiento se realiza en aras de una mejor democracia colaborativa. Tampoco cabe olvidar que este procedimiento lleva anexos unos mayores costes.

Desde nuestro punto de vista y una vez estudiado el procedimiento, consideramos que el procedimiento reglamentario regulado ofrece muchas ventajas con respecto al procedimiento reglamentario tradicional.

²⁶⁶ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit. p. 58.*

²⁶⁷ La *Agencia de Protección del Medio Ambiente* del Gobierno Norteamericano, encargada de proteger la salud humana y proteger el Medio Ambiente, aire, agua y suelo.

3.5. EL LOBBY ANTE EL PODER JUDICIAL

Muchos americanos creen que la Corte Suprema es fundamentalmente un cuerpo político con apenas diferenciación del Congreso. Sea la Corte un cuerpo político o no, los grupos están lejos de estar indefensos cuando se trata de usarla como un lugar para perseguir sus intereses. Si bien sólo una minoría de grupos de interés, en particular la Unión Americana de Libertades Civiles (*American Civil Liberties Union, ACLU*), se especializa realmente en ejercer presión sobre el poder judicial; un número importante de grupos, tal vez la mayoría, ha participado en algún momento u otro de alguna manera ante los tribunales federales. En efecto, si bien antes se pensaba que los grupos de interés sólo recurrían al poder judicial cuando estaban excluidos del Congreso y del poder ejecutivo, ahora está claro que muchos grupos poderosos acuden proactivamente a los tribunales²⁶⁸.

3.5.1. Participación de los lobbies en la formación de la judicatura

En lugar de esperar a que los presidentes nombren jueces simpatizantes, algunos grupos de interés tratan de colaborar en el procedimiento, o de detenerlo, influyendo en el proceso de nominación y confirmación, el requisito constitucional de que todos los jueces y magistrados del poder judicial sean nominados para el cargo por el presidente y confirmados por el voto del Senado.

Los grupos de interés suelen participar en nombramientos de alto nivel para el Tribunal Supremo, así como en nombramientos para los niveles inferiores de la judicatura federal. Incluso intentan influir en las designaciones del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Un ejemplo de ello es cuando 36 grupos de presión presionaron para que Edwin Meese fuera nombrado fiscal general de Reagan²⁶⁹. Estas acciones no son sorprendentes: el juez federal de distrito o fiscal general de hoy

²⁶⁸ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 187.

²⁶⁹ Edwin Meese, abogado y profesor de Derecho muy cercano al presidente Reagan.

podría ser el designado mañana para el tribunal de apelaciones o la Corte Suprema. Los jueces federales de distrito muy a menudo toman la única decisión que un caso tiene, y cuando se apelan los fallos, se presume que sus decisiones se mantienen a menos que se articule un caso convincente de otra manera. El Procurador General del Departamento de Justicia dirige el equipo jurídico del gobierno y goza de la mayor tasa de éxito ante el Tribunal Supremo. Así pues, los grupos de presión convencen a sus miembros de que los nombramientos de jueces y fiscales generales de nivel inferior son importantes -que los jueces equivocados abusarán de la Constitución y de los derechos de los miembros del grupo- y los grupos de presión utilizan esa rabia generada para presionar a los senadores para que voten a favor o en contra de los nominados²⁷⁰.

3.6. LOS LOBBIES MÁS INFLUYENTES EN EEUU

Lobby Watch²⁷¹, ha elaborado una lista de los 100 lobbies más importantes en Estados Unidos y también de los agentes extranjeros (FARA)²⁷² que operan en EEUU. Entre estos destacan el lobby de la industria militar, con unas características especiales; el lobby energético; el lobby financiero; el lobby sanitario, con todo su entramado; el lobby tecnológico; la Asociación Estadounidense de médicos; la asociación Estadounidense de Hospitales; la industria del tabaco.... Estos dos lobbies jugaron un papel muy importante para que Obama no pudiera llevar a cabo su reforma del Sistema de Salud de Estados Unidos, invirtiendo muchísimo dinero para lograr su objetivo e impedir una reforma que diera cobertura a toda la ciudadanía americana. Otro de los lobbies que encabeza esa lista es la Cámara de Comercio que invierte muchos fondos para ejercer influencia. Otros de los lobbies que más invierte en esta actividad es el Grupo Altria (industria del tabaco).

²⁷⁰ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 188-189.

²⁷¹ <https://www.opensecrets.org/fara>, consultada el 31 de julio de 2019.

²⁷² Ley de Registro de agentes extranjeros. En el se puede ver los gastos que estos grupos realizan para hacer lobby.

Dados los resultados de algunas de sus intervenciones como la citada relativas a la reforma del sistema de salud, no es de extrañar que los ciudadanos se quejen de que sus representantes políticos están al servicio de las grandes corporaciones. La capacidad de influencia de las multinacionales a veces daña los cimientos fundamentales democráticos. Es preocupante que la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades en muchos casos da más voz a aquellos que tienen más recursos.

Javier García en su artículo *“En clave Internacional. ¿Qué lobbies influyen más?”*²⁷³, indicaba que los valores que sustentan el sistema democrático se han convertido en su peor enemigo. *“Esto, sobre todo, indica el citado autor, en Estados Unidos donde la actividad de los lobbies forma parte de la cultura nacional y dónde la transparencia es máxima. No olvidemos que existe un Boletín Trimestral del Congreso y la web de la Comisión Electoral Federal que se encargan de dar a conocer las actividades de cabildeo de los grupos de presión”*.

Un buen ejemplo del influjo que los lobbies ejercen en Washington, lo tenemos en el caso citado por Francisco Carillo con la entrada en vigor de la Ley en enero de 2018 en el Estado de California, que permite la venta legal de marihuana con objetivos recreativos, despenalizándose así su uso y consumo.

No podemos dejar de hacer referencia a la empresa Google que se ha convertido en la empresa que más invierte en esta actividad, en 2017 invirtió 18 millones de dólares para influir en los legisladores desbancando con ello a la industria tabaquera y a la de alimentación. Esta empresa ha influido en temas tan importantes como, emigración, reforma fiscal, la neutralidad de la red o la publicidad online²⁷⁴.

También han irrumpido fuertemente empresas como Amazon y Facebook.

²⁷³ Posted en Estados Unidos 10 de julio de 2010 <https://enclaveinternacional.wordpress.com/tag/lobbies-estados-unidos/>

²⁷⁴ Jiménez Cano, R., *El País Economía* (27 de enero de 2018).

Frente a estos grupos llaman la atención los lobbies relacionados con los intereses ciudadanos, como pueden ser los sindicatos, asociaciones de agricultores, ganaderos... estos grupos apenas tienen poder.

Algunos teóricos del tema establecen la necesidad de establecer unos indicadores para comprobar el grado de poder de los mismos. Son muchos los indicadores que se pueden establecer para evaluar estos grupos, y el debate es muy amplio. Algunos de los indicadores básicos que podrían dar información sobre los mismos son: número de miembros; capacidad de financiación del grupo; consideración del grupo en la opinión pública y consideración que se tenga de los miembros del grupo.

3.7. NECESIDAD DE REFORMA DEL LOBBY

3.7.1. Lobbying Disclosure Act (LDA)²⁷⁵

Las actuales leyes norteamericanas sobre el lobbying se promulgaron en 1995 y exigen que las personas que hacen lobbying en el Capitolio registren su actividad y revelen cuánto dinero gastan en su actividad en ellos mismos y en sus organizaciones. Antes de esto, como ya sabemos, la única ley de registro se promulgó en 1946 y se centró más ampliamente en los individuos que tienen contacto personal y directo con los legisladores. No se aplicaba al contacto con el personal legislativo ni con los miembros del poder ejecutivo. Dado que el contacto cara a cara con los funcionarios electos se ha vuelto más raro, con un número creciente de personal del Congreso que sustituye a los legisladores, y un número creciente de lobistas que compiten por acceder a disputa de tiempo con los legisladores, así como las crecientes demandas de tiempo de los legisladores que los mantienen alejados de sus oficinas en el Capitolio, una ley de registro de este tipo tiene poco sentido.

²⁷⁵ *Lobbying Disclosure Act* (LDA) o Ley de Divulgación del Cabildeo, tiene carácter federal y se aplica a los contactos del poder legislativo. Es un estatuto complementario al Registro de Agentes extranjeros.

Cuando los republicanos tomaron el control de la Cámara de Representantes y el Senado, en 1995, después de una elección aplastante se consideró, resultado, en parte, de la percepción pública generalizada de que los demócratas habían sido corrompidos por la industria del lobbying. Esto creó un terreno fértil para la ley de reforma de los lobbies, aprobada poco después ese mismo año. Bajo la *Lobbying Disclosure Act* (LDA), 1995 cualquier lobista de una empresa privada de lobbying, corporación o grupo de interés debe registrarse con el secretario de la Cámara y el secretario del Senado. Los lobistas deben revelar sobre qué temas están haciendo lobbying y cuánto están gastando para hacerlo. Las empresas de lobbying deben registrarse para cada cliente si los ingresos que obtienen al contactar con el Congreso en nombre de ese cliente son al menos 3.000 dólares en un trimestre. Los grupos de interés deben registrar a sus lobistas si el total que gastan en hacer lobbying es de al menos 11.500 \$ en un trimestre. El LDA es realmente sólo para averiguar quién está presionando, qué temas están siendo presionados, y cuánto se está gastando en esta práctica²⁷⁶.

Normalmente se necesitan grandes escándalos para que las legislaturas promulguen una reforma que reduzca sus conexiones con los grupos de interés y los lobistas. Así que no es sorprendente que, después del escándalo público que involucró al lobista Jack Abreamoff, ya citado, el Congreso se encontró bajo una enorme presión para promulgar más reformas, en 2007. La Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto (HLOGA)²⁷⁷, prohibió esencialmente todos los regalos de los lobistas a los legisladores y su personal, estableciendo penas más duras por violar las prohibiciones existentes, añadiendo nuevas restricciones. Esencialmente, HLOGA prohíbe los eventos de grupos de interés patrocinados por lobistas, aunque no las actividades de recaudación de fondos que los legisladores realizan para sí mismos y para los demás. También requiere

²⁷⁶ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 272-273.

²⁷⁷ Honest Leadership and Open Government Act (Ley de Liderazgo honesto) de 2007, modifica la Ley de 1995 y refuerza los requisitos respecto a la actividad del Cabildeo. Establece también la necesidad de publicar las asignaciones en facturas y gastos.

que los lobistas registrados en la LDA presenten declaraciones semestrales que revelen todas sus contribuciones, y las contribuciones de los comités de acción política, (PACs) a los que están afiliadas sus organizaciones, a los candidatos a cargos federales²⁷⁸.

La HLOGA esencialmente vino a enmendar y completar la LDA de 1995, a través de un endurecimiento de los controles y sanciones contemplados en esta última regulación.

3.7.2. Reformar la ley o autogobernar la profesión

La Constitución permite que los grupos de interés y la profesión de los lobbies continuará, así que, si asumimos que es necesaria más reforma, ¿cómo debería ser esa reforma? La mayor preocupación parece ser acerca de quiénes no se registran todavía como lobistas porque no entran en la estrecha definición de la LDA o porque dedican menos del 20% de su tiempo a contactar directamente (en persona o electrónicamente) a los legisladores y al personal: la llamada laguna del 20%. Un informe de 2011 de la *Asociación Americana de Abogados* (ABA)²⁷⁹, con aportaciones de muchos de los grupos de interés que piden mejoras en la LDA, recomienda eliminar esa laguna para que cualquiera que pase algún tiempo tratando de hacer contacto con el Congreso tenga que registrarse. Los miembros del Congreso han sido reacios a eliminar esta laguna, porque sus electores podrían pensar que tienen que registrarse cuando se ponen en contacto con el Congreso, dejando fuera a las mismas personas a las que se supone que los legisladores tienen que escuchar.

Lo que puede ser un poco más aceptable para los legisladores es ampliar la definición de lobista", que actualmente se define como "*actividades de preparación y planificación, investigación y otros trabajos de fondo*" para incluir a más personas que proporcionen apoyo a los

²⁷⁸ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, p. 274.

²⁷⁹ ABA, *Asociación de Abogados*, que correspondería a nuestros Colegios de Abogados.

grupos de presión”. Las propuestas de un nuevo lenguaje se ampliarían para incluir a cualquier persona de una empresa o grupo de interés que de alguna manera proporcione apoyo sustantivo (más que de secretaría) a un lobista, incluida la planificación de una estrategia amplia. Esto ataría a muchos ex miembros del Congreso que en la actualidad sólo prestan servicios de consulta a empresas de lobbying en lugar de dedicarse al lobbying directo²⁸⁰.

Sin duda creemos que la ampliación de la definición establecida en la LDA supondría un avance y una mejora en el campo normativo norteamericano incorporando al mismo una mayor transparencia a la hora del ejercicio de esta actividad, que pasaría a abarcar los sujetos intervinientes tanto directos como indirectos, pues invisibles en su actuación estos últimos son hasta ahora en la mayor parte de las ocasiones.

3.8. EJEMPLO DE INTERVENCIÓN DE LOS LOBBIES EN UN PROCESO NORMATIVO

Después de exponer todo lo anterior, no hay mejor forma de entender el funcionamiento de los lobbies dentro del sistema norteamericano que verlo a través de un ejemplo práctico y real como fue en su día la campaña de lobbying para la ley de modernización de los servicios financieros a finales de los años noventa.

Las campañas de lobbying del Congreso son a menudo largas y complicadas. El trabajo de campo frecuentemente comienza mucho antes de que un proyecto de ley se someta a votación, asumiendo que alguna vez lo haga. (La mayoría de los proyectos de ley no lo hacen.) Debido a que ayuda a revelar las sutilezas y complejidades del lobbying en general, vale la pena rastrear la historia de una campaña exitosa a gran escala. Esta es la historia de la Ley de Modernización de Servicios Financieros, tal vez la mayor reestructuración de leyes financieras en la historia americana.

²⁸⁰ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 276-277.

A finales de los años 90, las industrias bancarias, de inversión y de seguros querían revocar las leyes establecidas durante la Gran Depresión que les impedían afiliarse entre sí e invadir mutuamente su territorio. Las industrias bancarias y de inversión ya tenían cierto éxito en convencer a los reguladores amistosos para que les dieran acceso limitado al territorio prohibido del otro. A principios de los años ochenta, las empresas de inversión convencieron a la Comisión de Valores y Bolsa (*Securities and Exchange Commission, SEC*) de que les permitiera ofrecer cuentas del mercado monetario que funcionaran de manera muy parecida a las cuentas corrientes, pero que ofrecieran a los clientes tasas de rendimiento más elevadas. En respuesta, la Reserva Federal permitió que los bancos abrieran compañías de inversión de valores siempre y cuando sus ganancias no excedieran el 5 por ciento de los activos de los bancos matrices. Pero con Wall Street de finales de los años 90 cosechando beneficios récord, cada vez más estadounidenses colocan sus ahorros en el mercado de valores en lugar de en cuentas bancarias²⁸¹.

La Oficina del Contralor de la Moneda (*Office of the Comptroller of the Currency, OCC*) del Departamento del Tesoro, que regula los bancos nacionales, simpatizó con su difícil situación. La OCC comenzó a permitir que los bancos vendieran rentas vitalicias en todas partes y seguros en pueblos de cinco mil habitantes o menos, lo que los banqueros asumieron que significaba vender seguros en todo el país siempre y cuando el banco estuviera ubicado en un pueblo pequeño. Esto molestó a la industria de los seguros, alegando que era injusto que los reguladores federales ayudaran a los bancos de esta manera, especialmente cuando la industria de los seguros no tenía un regulador federal que los defendiera. Las tres industrias coincidieron en que las decisiones regulatorias poco sistemáticas no iban a funcionar a largo plazo. Si iba a haber un nuevo y valiente mundo de instituciones financieras integradas y de ventanilla única para beneficiar

²⁸¹ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

a los consumidores, entonces el Congreso tenía que crear una nueva y consistente estructura legal²⁸².

Etapas uno: La ventana política está abierta.

El primer paso, y posiblemente el más importante, en una campaña de lobbying es determinar cuándo es el momento de impulsar una nueva política en el Congreso. ¿Hay suficientes legisladores al menos dispuestos a considerar la propuesta de un grupo de interés, con al menos uno dispuesto a ser el defensor del grupo? ¿Puede una propuesta legislativa que satisfaga las necesidades de los miembros del grupo de presión también pasar por el Congreso? En este caso, la ventana de la oportunidad se abrió cuando los republicanos tomaron el control del Congreso en 1995 y expresaron su simpatía por los problemas de la industria financiera con los reguladores fuera de control, los tribunales acobardados, las oportunidades de lucro perdidas y el supuesto sufrimiento de los consumidores debido a las arcaicas leyes de la época de la depresión. Los lobistas de las tres industrias creían que sería más fácil persuadir a los republicanos con una nueva propuesta de política enmarcada en el espíritu competitivo estadounidense, así como en la conveniencia para el consumidor. Dejemos que estas industrias compitan para ver cuál surge en la cima. Que los consumidores disfruten de las "sinergias" de los productos bancarios, de inversión y de seguros, todos ofrecidos por la misma compañía. Los grupos de interés que prefieren el ahora amenazado status quo, como los agentes de seguros independientes (no las compañías de seguros) y los grupos de ciudadanos pro-consumidores, sostuvieron que realmente no había ningún problema que resolver porque ninguna de estas industrias estaba siendo realmente perjudicada por las condiciones regulatorias actuales, pero ese argumento no iba a ninguna parte con los republicanos del libre mercado²⁸³.

²⁸² Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

²⁸³ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

Etapa dos: Diferentes bandos y jugadores importantes

Los enfrentamientos políticos son típicamente luchas entre sólo dos grupos de intereses, por lo general uno a favor y otro en contra del status quo, pero la modernización financiera tuvo muchos. Una vez que quedó claro que el Congreso estaba dispuesto a abordar el tema, los lobistas de la industria comenzaron a mirar sus directorios de relaciones para encontrar defensores que promovieran sus versiones de cómo debería ser el nuevo panorama financiero. Las opciones no eran difíciles. Hay que recordar que los lobistas tienden a formar una estrecha relación con los legisladores que se sientan en los comités con jurisdicción sobre sus asuntos. Siendo los principales defensores de la posición del grupo en el comité, estos legisladores pueden esperar el apoyo del grupo en las próximas elecciones.

Las políticas de los lobistas normalmente sólo quieren formar parte de pequeñas porciones de proyectos de ley más grandes y a menudo son introducidas por un legislador aliado en el comité. A veces se añaden a un proyecto de ley más tarde como enmiendas, aunque la votación de las enmiendas puede llamar la atención no deseada sobre las disposiciones que los lobistas quieren. La modernización financiera, sin embargo, era un tema grande y complejo que requería su propio proyecto de ley gigantesco. El truco para los lobistas, entonces, era asegurarse de que los comités que obtenían jurisdicción sobre el proyecto de ley estuvieran dominados por sus aliados legisladores.

Los grandes bancos como Citibank, Chase-Manhattan y Bank of America, junto con sus asociaciones comerciales, la Asociación de Banqueros Americanos y la Mesa Redonda de Banqueros (que cambió su nombre por el de Mesa Redonda de Servicios Financieros en previsión de la aprobación del proyecto de ley), buscaron defensores en el comité con el que habían trabajado durante décadas, el Comité Bancario de la Cámara de Representantes. Desafortunadamente para ellos, la presidencia mostró poco interés en ser su defensor. El republicano Jim Leach (R-IA)

simpatizaba con el deseo de la industria bancaria de entrar en el negocio de la inversión y la venta de seguros, pero se negó a apoyar un esquema en el que los bancos establecieran casas de inversión, compañías de seguros y agencias de corredores dentro de sus propias estructuras bancarias, lo que significaba que todas estas nuevas actividades financieras sólo serían reguladas por la OCC pro-banco. Leach insistió en que estas entidades estuvieran afiliadas sólo a un banco en una estructura de sociedad de cartera que permitiera a la SEC seguir regulando las empresas de inversión y a los estados seguir regulando los seguros²⁸⁴.

Leach creía que esto crearía un sistema de supervisión regulatoria más justo para los consumidores, pero también sabía que el presidente del Comité Bancario del Senado, Alfonso D'Amato (R-NY), insistiría en este acuerdo. Leach quería resolver este conflicto, la parte más polémica de la legislación propuesta, más pronto que tarde. Los bancos no estaban contentos.

No es de extrañar el hecho de que la industria de la inversión, liderada por la Asociación de la Industria de Valores y el Instituto de Compañías de Inversión, coincidieran con Leach en que sólo tenía sentido que siguieran regulados por la SEC. No esperaban que Leach les ayudara, pero habían puesto sus esperanzas en el republicano Mike Oxley (R-OH), presidente del Subcomité de Finanzas y Materiales Peligrosos del Comité de Comercio de la Cámara de Representantes. Sin embargo, para su horror, Oxley escribió la versión más pro-bancaria de la legislación de modernización financiera. Lo hizo porque esperaba reemplazar al presidente saliente del Comité de Comercio, Tom Bliley (R-VA), y quería el apoyo de la industria bancaria cuando hizo campaña para ser presidente del comité. A pesar de que el proyecto de ley estaba en el comité bancario, Oxley convenció a los líderes de la Cámara de Representantes para que también le dieran jurisdicción a su subcomité y aprobó un proyecto de ley

²⁸⁴ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying..... op. cit.*, pp. 149-156.

que permitía a los bancos establecer sus propias subsidiarias de inversión y de seguros puramente bajo la regulación de la OCC.

La industria de los seguros, que incluye tanto a las compañías de seguros como a los agentes de seguros independientes, estaba dividida sobre si apoyar o no el nuevo panorama financiero integrado que se estaba creando en la Cámara. El Consejo Americano de Aseguradoras de Vida y la Asociación Americana de Seguros lo aceptaron e incluso consideraron que podrían competir con los bancos y las empresas de inversión. Los Agentes de Seguros Independientes de América y otros grupos de interés de agentes realmente querían mantener el status quo y se oponían a todo. Estas empresas super financieras, argumentaban que venderían un préstamo hipotecario y luego obligarían al pobre e indefenso consumidor a comprar el seguro del propietario de la vivienda a la propia filial de la empresa en lugar de dejar que los consumidores acudieran a su agente independiente local para que les asesorara. Pero si los grupos de agentes tenían que aceptar una propuesta, acordaron con las compañías de seguros (y el sector de las inversiones) que todos deberían poder permanecer con sus reguladores tradicionales. Los estados tenían décadas de experiencia en la regulación de los seguros, mientras que los reguladores federales sabían poco al respecto.

Los agentes de seguros tenían un defensor en el Comité Bancario. Dándose cuenta de que el proyecto de ley inicial de Leach no contenía garantías reales de que los seguros seguirían siendo regulados por los estados, buscaron la ayuda de la republicana Sue Kelley (R-NY), que tenía un gran número de agentes en su distrito y por lo tanto era una aliada. Kelley a menudo apoyaba al Leach moderado contra los republicanos más conservadores, por lo que estaba feliz de devolver el favor apoyando su enmienda que garantizaba la primacía del estado en la regulación de los seguros. Los agentes también asumieron que tenían otro defensor, el republicano Gérard Solomon (R-NY). Solomon fue un antiguo agente de seguros y presidió el poderoso Comité de Regulación de la Cámara de Representantes, el comité al que van todos los proyectos de ley antes de ir

al pleno de la Cámara para los votos finales. Todos asumieron que ayudaría a los agentes de seguros. Pero bajo la presión de los líderes republicanos de la Cámara de Representantes para aprobar el proyecto de ley deseado por la industria bancaria, no lo hizo.

Etapas tres: Creando Coaliciones

Por lo general, el siguiente paso en una campaña de lobbying es lograr un amplio apoyo de los grupos de interés a una propuesta en la etapa de comité, resolviendo todos los conflictos que puedan impedir que pase en etapas posteriores del proceso legislativo. Dado que en 1997 hubo dos versiones contrapuestas de la modernización financiera procedentes de dos comités de la Cámara de Representantes, la resolución del conflicto en la etapa de comité fue imposible. El proyecto de ley de Leach estaba más equilibrado entre los múltiples intereses, mientras que el proyecto de Oxley favorecía a los bancos. Sin embargo, a la mayoría de los legisladores no les gusta elegir entre grupos de interés poderosos. Especialmente no querían votar por un proyecto de ley al que se oponían los agentes de seguros independientes, cuya fuerza de base era legendaria. Casi todos los distritos del Congreso tienen agentes de seguros independientes, y ellos votan.

Para resolver estas diferencias y construir una amplia coalición que respaldase un solo proyecto de ley cuando llegase al pleno de la Cámara, el presidente de la Cámara de representantes Newt Gingrich (R-GA) nombró al presidente de la conferencia republicana John Boehner (R-OH) para mediar. Bajo la enorme presión de la industria de los seguros, tanto de los aseguradores como de los agentes, Boehner presionó a Oxley para que aceptara la regulación estatal de los seguros que apoyaba Leach y prohibiera a los bancos ser propietarios directos de las agencias de seguros y las empresas de inversión. El lobby bancario aceptó a regañadientes, y con igual reticencia se unió a los otros grupos comerciales de la industria para formar la coalición del Consejo de Coordinación de Servicios Financieros para mostrar unidad detrás del

compromiso. La verdadera unidad siguió siendo esquivada, ya que los grupos de agentes de seguros IIAA, la Asociación Nacional de Agentes de Seguros Profesionales, el Consejo de Agentes y Corredores de Seguros y la Asociación Nacional de Suscriptores de Vida formaron una coalición que se oponía al proyecto de ley. También en contra del proyecto de Leach, aunque más invisibles hasta ahora, estaban los grupos de ciudadanos y de interés público como la Federación de Consumidores de América, la Coalición Nacional de Reinversión Comunitaria, Causa Común, y el Grupo de Investigación de Interés Público de los Estados Unidos. Se opusieron a la idea de una industria financiera combinada, pero su defensor, el presidente Bill Clinton, se mantuvo tranquilo al respecto²⁸⁵.

Etapas cuatro: Yendo más allá de los Comités

El éxito de Boehner significó que el liderazgo republicano de la Cámara estaba detrás de la modernización financiera, lo que a su vez significó que el Comité de Reglas de la Cámara apoyaría el proyecto de compromiso. El Comité de Reglas determina qué enmiendas, si las hay, pueden ser incorporadas a un proyecto de ley en la Cámara, así que esencialmente determina el destino de un proyecto de ley. Los sabios lobistas que apoyan un proyecto de ley recuerdan trabajar en este comité junto con la dirección del partido para ganar una regla cerrada (no se permiten enmiendas), garantizando que la propuesta se apruebe tal y como está en el pleno de la Cámara. Derribando las esperanzas de los agentes de seguros independientes, Boehner convenció al presidente del comité de reglas Solomon de apoyar el proyecto de Leach sin cambios. Aun así, el lobbying de base de miles de agentes de seguros independientes casi abrumó la disciplina del Partido Republicano cuando el proyecto de ley se sometió a votación en 1998. El propio presidente Gingrich tuvo que luchar durante la votación para conseguir la mayoría, y aun así fue aprobada por un solo voto. Los legisladores se enfurecieron al

²⁸⁵ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

ser forzados a votar en contra de los agentes de seguros, y esto contribuyó en gran medida a la expulsión de Gingrich del Congreso poco después.

Mientras que las coaliciones son importantes para mover proyectos de ley a través de la Cámara, lo son aún más en el Senado. Las tradiciones de privilegio senatorial individual respaldadas por amenazas de obstruccionismo dan poder al partido minoritario y hacen que los debates en el Senado sean impredecibles. Muchas de las esperanzas de los lobistas se han hecho añicos en el Senado, ya sea por una enmienda (en la que no hay restricciones), por las barreras senatoriales personales que impiden la consideración de los proyectos de ley, o porque los frustrados líderes de la mayoría no pueden conseguir los sesenta votos necesarios para invocar la clausura y llevar los proyectos a una votación final. Las coaliciones son casi la única forma en que los lobistas pueden persuadir a un gran número de senadores de que un proyecto de ley se ajusta a sus intereses electorales, o al menos no los amenaza. A pesar de que el Consejo de Coordinación de Servicios Financieros había conseguido el apoyo de los senadores republicanos y demócratas, sus esperanzas de que se aprobara en 1998 mueren debido a la ambición del senador Phil Gramm (R-TX).

El presidente del Comité Bancario del Senado, Al D'Amato (R-NY), iba a una reelección difícil y necesitaba apoyo financiero de las empresas de Wall Street. Por eso siempre había tenido la intención de apoyar la versión del proyecto de ley de Leach, que es prácticamente lo que la industria de la inversión había querido desde el principio, y había defendido el acuerdo de la Cámara de Representantes apoyado por el Consejo de Coordinación de Servicios Financieros. La mayoría de los senadores representan a grandes y diversas circunscripciones, por lo que la presión de las bases de los agentes de seguros, que era tan influyente en la Cámara, estaba demasiado diluida para detener el proyecto de ley en el Senado. D'Amato obligó a los agentes a aceptar el proyecto de compromiso amenazando con excluirlos de todas las negociaciones futuras. El proyecto de ley fracasó de todos modos. El senador Gramm

frustró la modernización financiera en 1998, sabía que sería el próximo presidente del comité bancario si D'Amaro perdía la reelección y podía reescribir el proyecto de ley para apoyar a sus aliados los agentes de seguros. La coalición de la industria financiera le rogó ayuda al líder de la mayoría del Senado Trent Lott (R-MS), pero Gramm se negó a ceder, y Lott tuvo que sacar el proyecto de ley de la agenda, eliminándolo durante el año. Peor aún peor, para la coalición de la industria, D'Amato perdió su reelección, y Gramm se convirtió en presidente del comité bancario²⁸⁶.

Etaapa cinco: La conferencia y aprobación de la Ley de modernización de los servicios financieros

La Constitución requiere que todos los proyectos de ley aprobados por la Cámara y el Senado se parezcan exactamente entre sí antes de ir al presidente para su firma o veto. Los líderes de la Cámara y el Senado crean comités de reconciliación ad hoc, o de conferencia, para resolver las diferencias. Normalmente son los miembros de los comités originalmente involucrados en la redacción de los proyectos de ley los que se sientan en los comités de conferencia, dándoles lo que equivale a la última oportunidad del proyecto de ley. Esto significa que los lobistas que disfrutaban de una estrecha relación con los legisladores de los comités tienen otra gran ventaja. Los proyectos de ley de los comités de conferencia no pueden ser enmendados, por lo que raramente fallan en ser aprobados. Si los cabilderos ganan en la conferencia, están casi garantizados de haber ganado la lucha general. Si no pueden ganar la conferencia, entonces la discreción puede ser mejor parte del valor, y típicamente aceptan la derrota que librar una batalla desesperada. Sólo si el compromiso final amenaza fundamentalmente los intereses de los miembros del grupo, de modo que el apoyo al proyecto de ley de la conferencia sea visto por los miembros como una traición, es lógico para los lobistas un esfuerzo inútil para terminar con el proyecto de ley.

²⁸⁶ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

La Constitución requiere que todos los proyectos de ley aprobados por la Cámara y el Senado se parezcan exactamente entre sí antes de ir al presidente para su firma o veto. Los líderes de la Cámara y el Senado crean comités de reconciliación ad hoc, o de conferencia, para resolver las diferencias. Normalmente son los miembros de los comités originalmente involucrados en la redacción de los proyectos de ley los que se sientan en los comités de conferencia, dándoles lo que equivale a la última oportunidad del proyecto de ley. Esto significa que los lobistas que disfrutaban de una estrecha relación con los legisladores de los comités tienen otra gran ventaja. Los proyectos de ley de los comités de conferencia no pueden ser enmendados, por lo que raramente fallan en ser aprobados. Si los lobistas ganan en la conferencia, está casi garantizado el haber ganado la lucha general. Si no pueden ganar la conferencia, entonces la discreción puede ser la mejor parte del valor, y típicamente aceptan la derrota que librar una batalla desesperada. Sólo si el compromiso final amenaza fundamentalmente los intereses de los miembros del grupo, de modo que el apoyo al proyecto de ley de la conferencia sea visto por los miembros como una traición, es lógico para los lobistas hagan un esfuerzo "inútil" para terminar con el proyecto de ley²⁸⁷.

El final de la modernización financiera se desarrolló rápidamente en 1999, impulsado por la fusión del gigante bancario Citibank con la aún mayor Compañía de Seguros de Viajeros, en la primera institución multiservicio. La megacorporación presionó ferozmente por una ley para hacer su propia existencia legal. Los comités de la Cámara de Representantes repasaron rápidamente el proyecto de ley de compromiso. Gramm, ahora presidente del Comité Bancario del Senado, lo ignoró. Los lobistas de la coalición industrial tuvieron la experiencia de su vida sentados en la oficina de Gramm viendo a un senador reescribir personalmente la legislación sin ninguna ayuda del personal. Mientras hablaban con él, Gramm llegó a entender por qué el acuerdo de compromiso original había sido alcanzado. Una vez "educado" por estos

²⁸⁷ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

lobistas, aceptó a regañadientes apoyar un proyecto de ley que se parecía mucho al proyecto original de Leach de 1997, permitiendo que todas las industrias fueran supervisadas por sus reguladores tradicionales. El Senado lo aprobó, y el proyecto de ley fue a la conferencia.

En el último momento, la administración Clinton intervino con el secretario del Tesoro Lawrence Summers diciéndoles a Gramm, Leach y Bliley (el presidente del Comité de Comercio de la Cámara de Representantes, en gran parte no involucrado) que Clinton vetaría el proyecto de ley si algunas de las demandas de los grupos de ciudadanos proconsumidores para una mayor privacidad del cliente no eran incluidas. La industria financiera estaba molesta, pero estuvo de acuerdo en vez de arriesgarse a un veto que reajustaría todo al principio. La Ley de Modernización de los Servicios Financieros (a menudo llamada Gramm-Leach-Bliley) se convirtió en ley en noviembre de 1999²⁸⁸.

Sin duda del ejemplo que hemos expuesto podemos extraer varias conclusiones. La primera de ellas es la confluencia y presión de los diferentes lobbies (en este caso, bancario, de inversiones y seguros) a la hora de anteponer y defender los intereses de los miembros de los grupos que representan de cara a la redacción y aprobación de los diferentes proyectos de Ley. Derivado de lo anterior, es evidente la importancia para los lobbies de mantener unas buenas relaciones y conservar aliados dentro de los diferentes comités y subcomités y de la cámara de representantes de tal forma que estos pueden actuar como sus defensores dentro del engranaje de tramitación y aprobación de los proyectos de ley, se puede advertir, por lo tanto, como un factor clave dentro del ejercicio de su actividad.

Otra conclusión es, como ya hemos visto en este capítulo, la influencia que tienen los lobbies sobre, en primer lugar, los legisladores de los comités, lo que les da una gran ventaja básica, y, por otro lado, sobre los miembros de la cámara de representante y los senadores a la hora de

²⁸⁸ Holyoke, T.T., *Interest groups and lobbying... op. cit.*, pp. 149-156.

que estos cuenten con los apoyos precisos para una reelección o acceder a un puesto determinado. Hemos visto como el republicano Mike Oxley, en contra de las expectativas de la industria de la inversión, se inclinaba del lado de la industria bancaria para contar con el apoyo de esta con la esperanza de ocupar el ansiado puesto de presidente de la Cámara de Comercio, llegando incluso, para asegurar y cumplir sus objetivos, a presionar a la Cámara de Representantes para que su subcomité tuviese acceso al proyecto de ley en cuestión.

Así mismo, no podemos obviar, que lo anterior deviene en las luchas internas de los defensores de cada lobby que se dan dentro de la propia Cámara de representantes y posteriormente en el Senado. Se puede apreciar claramente como mientras unos representantes optan por apostar por proyectos de ley más equitativos para los diferentes lobbies que hacen presión en defensa de sus intereses, otros optan por apostar al “caballo ganador” que les asegurará tener un apoyo sólido a futuro dentro de su carrera política, siendo esta práctica bajo nuestro punto de vista poco honesta o incluso encuadrada dentro de lo que es conocido como un conflicto de intereses ya que a primera vista antepone un beneficio personal frente al interés general, el cual debería ser el objetivo sustancial.

Por último, es importante destacar que, como hemos visto, el debate y competición entre los diferentes grupos de presión favorece el desarrollo normativo y lo enriquece generando un debate social que obliga a los diferentes intervinientes a llegar a un consenso que finalmente dé lugar a una ley cuyo articulado sea lo más equitativo y satisfactorio posible para todas las partes. No obstante, es indudable que se trata de una tarea ardua y, de no ir acompañada de una buena praxis, en mayor medida por la importante función que deben desempeñar los representantes del estado, el resultado obtenido puede llegar desde a terminar con un proyecto de ley durante su recorrido o, incluso, hasta aprobar una ley que favorezca mayoritariamente a un grupo de presión dañando el interés general.

CAPITULO IV

EL LOBBY EN LA UNIÓN EUROPEA

4.1. INTRODUCCIÓN

Los fundadores de la Unión Europea tenían claro el objetivo de establecer una unión aduanera para favorecer la expansión de las empresas. Así el Tratado de Roma establece en su Preámbulo “... *para garantizar el progreso económico y social de sus países a través de la acción común para eliminar las barreras que dividen a Europa*²⁸⁹”. El planteamiento económico, que fue el origen del nacimiento de la misma, se ha ido desarrollando a lo largo de estos años, si bien es cierto que este ha ido dando pasos hacia una notable intervención en el plano social que cada vez ha ido tomando mayor protagonismo. Dentro de este contexto veremos que los lobbies van a tener una gran influencia en el ámbito de la Unión Europea.

La Unión Europea ha recibido la influencia de Estados Unidos a este respecto. No hay duda, que el contenido económico de esta actividad en la Unión Europea es fundamental pues en la construcción de la misma la economía tuvo un papel importante. A pesar del contenido eminentemente técnico de las decisiones de La Unión Europea, no podemos olvidar que el ingrediente político no es tampoco ajeno al lobby ante la Unión y, además, este plantea una difícil frontera entre el interés comunitario y los intereses nacionales.

No obstante, se ha tardado demasiado tiempo en ir introduciendo la actividad de lobbying, tan necesaria para el buen funcionamiento de las instituciones y, sobre todo, ha sido muy lenta en la regulación de la misma.

El Derecho Administrativo ha jugado un papel muy importante. El profesor Rivero nos habla de “*La europeización del Derecho Administrativo como uno de los rasgos principales de los países que participan en el proceso de integración. Sus tradiciones nacionales influyen en las*

²⁸⁹ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

*instituciones comunitarias y estas, a su vez, realimentan las evoluciones de aspectos clave como el control judicial, el procedimiento o los contratos*²⁹⁰.

Es cierto que, en nuestro entorno cultural, quizá por falta de conocimiento, la actividad de lobbying se ha identificado siempre con connotaciones negativas (tráfico de influencias y corrupción, entre otras), sin embargo, tenemos que reconocer que la Unión Europea, como institución, ha cuidado mucho las relaciones entre el poder de la Unión (con todos sus órganos) y los administrados, entendiendo por estos los ciudadanos, las empresas y todo lo relacionado con el ámbito económico.

El lobby, indica Pelegrini²⁹¹, representa una de las respuestas más sólidas al alejamiento entre el proyecto europeo y los ciudadanos. La estructura del lobby en la Unión Europea se ha construido de una manera más eficaz, ya que en la construcción se han tenido en cuenta no sólo factores jurídicos y económicos se ha enriquecido también con otros muchos elementos como pueden ser, la comunicación, la política, la diplomacia, etc. Y, especialmente, con una argumentación técnica adecuada.

La comunicación es otro de los factores importantes que influye de manera importante en la neutralización de una decisión europea. Es cierto que esa comunicación debe de ir acompañada de una argumentación fuerte y también de unos comportamientos muy profesionales y diligentes.

El mismo Alonso Pelegrín, se pregunta, lo mismo que cualquier ciudadano de la Unión Europea ¿Para qué se hace lobbying en este ámbito? Este autor marca dos argumentos que son válidos para explicar el lobbying en Bruselas: *“influir en la legislación comunitaria, acceder a las ayudas, “utilizar” en beneficio propio y defenderse con garantías de las normas de competencia o, por último, accionar los mecanismos de defensa a través de las quejas y recurso que ofrece Bruselas*²⁹²”, A lo que añade

²⁹⁰ Rivero Ortega, R., *Derecho Administrativo ... op. cit.*, p. 29.

²⁹¹ Alonso Pelegrín, E., *El lobby en la Unión Europea*, Ediciones ESIC, Madrid, 1995, p. 52.

²⁹² Alonso Pelegrín, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.* p. 53.

dos excelentes argumentos: Bruselas necesita el lobby y lo que allí se decida afecta de lleno a las empresas y a las instituciones.

No puede olvidarse la importancia de los lobbies en el trabajo de los eurodiputados, las aportaciones de aquellos enriquecen las propuestas que estos llevan ante la Eurocámara. Esta ha ido planteando informes sobre las actividades de los lobistas con el fin de lograr una mayor transparencia en el proceso de la toma de decisiones. Lo mismos influyen en las decisiones políticas que se toman en la Unión y que, como tales, forman parte del proceso democrático. Ambos órganos, tanto la Eurocámara como la Comisión, reconocen el papel tan importante que realiza esta actividad.

Los lobbies están especializados en las correspondientes materias y eso aporta un valor muy notable, tanto para los políticos como para los legisladores. Todas las empresas e instituciones se han dado cuenta de la importancia del ejercicio de lobbying ante las instituciones de la Unión y todas ellas se han puesto a trabajar. Un ejemplo claro, ya que nos movemos en el entorno de la Universidad, es el lobby que éstas están ejerciendo ante las instituciones europeas, cada vez son más las universidades que tienen sede en Bruselas para estar cerca de las instituciones comunitarias y poder ejercer su influencia en las decisiones de las mismas. En la actualidad están inscritas un total de 888 en el Registro de Bruselas, sería muy interesante ver el resultado que obtienen con respecto a la legislación, a los proyectos de investigación que consiguen y un largo, etc., pero esto sería objeto de otro estudio independiente. A pesar del secretismo, en los últimos años los activistas han podido desarrollar gradualmente una imagen certera de cómo funcionan los lobbies en Bruselas²⁹³.

Cómo gran conocedor del lobby y dedicado a esta actividad, Alonso Pelegrin²⁹⁴ muestra cómo la Comisión Europea, institución clave en la actividad de lobbying ante la Unión Europea por su papel de promotor y

²⁹³ <https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea,-quien-esta-al-mando>.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

²⁹⁴ Alonso Pelegrin, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.* p. 54.

ejecutor de las medidas adoptadas, ha desarrollado una extraordinaria red de canales de comunicación –formales e informales–, consciente de que con la aportación de los que “*están al otro lado de la barrera*” (administraciones nacionales, regiones, sectores, empresas, ciudadanos) el proyecto europeo podrá construirse sobre bases más sólidas.

Es digno de destacar que al visitar la web del registro de Transparencia se observa, como algunas empresas de las más potentes del planeta no se encuentran registradas, como pueden ser Standard and Poor’s, AON²⁹⁵, entre otras²⁹⁶. En resumen, si los destinatarios últimos de las decisiones de la Unión Europea son los ciudadanos y las empresas, resulta necesario incorporarles y asociarles de algún modo al proceso de toma de decisiones.

No es de extrañar por ello que la propia Comisión Europea promueve estrategias de acercamiento a los ciudadanos y las empresas y ello lo lleva a cabo a través de diversas formas:

- Una institucional, a través de las consultas entre la Comisión Europea y el Comité de Representantes Permanentes (en adelante COREPER); a través de los Comités consultivos (más de 300); Organizaciones Internacionales y delegaciones de terceros países; los Comités Científicos y el Comité de las Regiones.
- Otra informal, en la que la propia Comisión Europea promueve y favorece los contactos informales con los grupos de interés y los lobbies.

Como ya indicábamos en los capítulos anteriores, los actores (agentes) del lobby, en el ámbito de la Unión Europea son los mismos, los ciudadanos y las empresas agrupados en lobbies o grupos de interés. Algunos autores añaden un actor más que es el que denominan eurócratas.

²⁹⁵ Empresa proveedora de gestión de riesgos, seguros y gestión de reaseguros.

²⁹⁶ <https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea,-quien-esta-al-mando>.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

Puede considerarse la actividad de lobbying, en nuestro ámbito de países de la Unión Europea, como una forma normalizada de actuación. Europa invita a la actividad de lobbying, lo hace factible y muestra la necesidad de esta actividad como forma de mejorar la normativa y de acercar la misma a los ciudadanos. Es importante que el lobista vea “*la necesidad de participar en la toma de decisiones de la Unión, de cómo puede acceder a las ayudas, de cómo puede defenderse y servirse de las normas de competencia o cómo accionar mecanismos jurídicos de defensa de las empresas a escala europea*”²⁹⁷.

Estamos ante un autor que conoce Bruselas y todo lo relacionado con los lobbies. La lectura por ello de su obra se hace imprescindible para todos aquellos que sienten la necesidad de introducirse en este mundo y no tienen las ideas muy claras. Esta obra es muy didáctica y sin duda de gran utilidad para conocer el funcionamiento de las instituciones y, especialmente, lo que a nosotros nos interesa: cómo actúan los lobbies en Bruselas. Aclara que hay un tipo de lobby a medida de cada uno, refiriéndose a los pequeños empresarios.

Para ello, Pelegrini propone una serie de reglas comunes en los lobbies que encuadra en cuatro grandes dinámicas de actuación:

-La dinámica del mundo empresarial representada por la UNICE (Patronal Europea), la Confederación Europea de sindicatos, las Cámaras de comercio y la infinidad de asociaciones sectoriales.

-La dinámica del influyente lobby de los consumidores, representados por *The European Consumer Organization (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, BEUC)*, Oficina de Asociaciones de Consumidores.

- La dinámica representada por colectivos de todo tipo que van desde las *Organizaciones no Gubernamentales* (ONG que se mueven en el campo de la ayuda al desarrollo) a otros colectivos sociales de jóvenes, lesbianas, pobres, etc.

²⁹⁷ Alonso Pelegrin, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.* p. 58.

- La dinámica regional que, con la creación del *Comité de las regiones* en el *Tratado de Maastricht*, ha experimentado en Bruselas un fuerte impulso.

En los años sesenta, los británicos y americanos estaban interesados en crear en Bruselas los primeros gabinetes de relación con Europa, su objetivo no era otro que trasladar el oficio de lobista a la Unión Europea.

En la década de los setenta ya proliferan en Bruselas consultores europeos, cuyo perfil se apartaba del anglo-americano. La falta de bagaje en este tema hace que en los primeros momentos se proyecte la imagen de una actividad, injustamente catalogada como indica Pelegrín, de ineficaz, cara y, poco más o menos, rayana con la corrupción pública²⁹⁸.

Pero es en la década de los ochenta cuando la profesión de lobista en Europa va a adquirir su plena consolidación, como consecuencia de la necesidad de los ciudadanos de la Unión Europea de acudir a profesionales altamente cualificados.

El impacto económico del lobby en Bruselas es más que notable, en la actualidad hay inscritas en el registro 11.878 empresas, como ya indicaremos con mayor profundidad en el apartado de este capítulo dedicado al Registro de Transparencia. Es cierto que no existe un número oficial de los lobistas, pero se calcula que son más de treinta mil ejerciendo su actividad en el ámbito de la Unión Europea.

Uno de los factores más interesantes, a la hora de hablar de Lobbying, es conocer el perfil de las personas que van a ejercer esa actividad.

Como ya hemos apuntado anteriormente, el perfil del lobby en la Unión Europea viene influenciado por la cultura anglosajona, ya que los primeros gabinetes fueron norteamericanos y británicos. El lobista debe ser

²⁹⁸ Alonso Pelegrín, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.* p. 58.

un gran profesional²⁹⁹ con un sólido conocimiento técnico de la UE, con grandes contactos en todos los niveles y con capacidad para manejar toda la maquinaria de Bruselas (experto). Otras de las características que debe tener son, por supuesto, el conocimiento de lenguas y sobre todo un gran poder de persuasión. Todo ello acompañado de una buena formación.

Tenemos que tener en cuenta que el perfil del lobista ha ido evolucionando, y así se ha visto reflejado en el *Informe de Transparencia Internacional 2017-2018*³⁰⁰: “A pesar de la perseverante informalidad, en la mayoría de los países hay una creciente profesionalización del lobby, y cada vez más se contratan consultores de asuntos públicos y de lobby, para representar intereses empresariales y otros; así como para convencer a los encargados de tomar decisiones en cuestiones que interesan a sus clientes³⁰¹”.

Cada vez son más, también, los actores distintos que ofrecen servicios profesionales de lobbying, como los despachos de abogados y empresas consultoras. En los últimos años ha llamado la atención la presencia en Bruselas de grandes bufetes de abogados estadounidenses y europeos que hacen lobbying ante las instituciones de la Unión Europea en nombre de sus clientes (grupos de interés). Aunque los despachos de abogados son reacios a identificarse como lobistas, pues solo hay inscritos como tales 88 bufetes, según el citado informe.

Las empresas han canalizado tradicionalmente esta actividad a través de asociaciones que hacían lobbying en su nombre. Hay que indicar que ya las empresas comienzan a hacer lobbying con lobistas de su plantilla o de alta dirección.

El gasto en la actividad de lobbying se ha incrementado en más del 50% en una década, así según los datos oficiales en el año 2012 se gastaron 40 millones en influenciar en la UE los asuntos farmacéuticos,

²⁹⁹ Alonso Pelegrin, E., *El lobby en la Unión Europea...* op. cit. p. 69.

³⁰⁰ *Informe de Transparencia Internacional 2017-2018*, p. 15.

³⁰¹ *Informe de Transparencia Internacional 2017-2018*, p. 15.

datos que se presume infravalorado, y en la actualidad se estima el doble de esa cantidad para la misma actividad.

Es de destacar que cada vez son más sofisticadas las técnicas de lobbying. Frente a las formas tradicionales (reuniones, visitas mediante los periodos de consultas, contacto cercano...), en la actualidad se intensifican con peticiones en línea, cartas al Gobierno, debates públicos, manifestaciones, entre otras actividades.

Antes de pasar a la situación real en que se encuentran los lobbies en la UE, debemos recordar lo establecido el artículo 8.8.1 del *Tratado de Lisboa* “*Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión*” “*Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*³⁰²”. Como podemos ver las instituciones europeas asumen la aparición de los lobbies como un cauce legal de gestión de los intereses de los diferentes grupos.

Como indica Pedler “*La eliminación de barreras se fue desarrollando en unos términos claramente dirigidos al desarrollo de economías de libre mercado, como las cuatro libertades: libertad de movimiento de mercancías (artículos 23-31), de personas y de trabajadores y de capitales (artículos 39-60). Un ejemplo de dicho objetivo comercial es el hecho de que cuando el Tratado habla de libertad de movimiento de personas, sus disposiciones específicas se refieren al libre movimiento de trabajadores*³⁰³”. Y continúa “*A menudo los tratados se hallan lejos de los intereses de las empresas, pero merece la pena basar en el Tratado nuestro enfoque a las empresas puesto que todo lo que sucede en cualquier parte de la Unión Europea debe legalmente arrancar de él*”.

Partiendo de estas premisas, Pedler, a lo largo de su obra, va mostrando a las empresas las herramientas para moverse dentro de las

³⁰² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³⁰³ Económicos, La Caixa, Barcelona, 2001, pp. 9-10.

instituciones de la Unión Europea y cómo estas deben actuar para conseguir lo que quieren y evitar lo que no quieren. Teniendo en cuenta que el mercado europeo cuenta con más de 370 millones de consumidores potenciales, es muy importante para las organizaciones conocer las oportunidades y amenazas competitivas que esto supone.

“Muchas empresas, sin embargo, se verán afectadas más directamente por ciertas decisiones, ya sean reglamentos o programas de gastos. ¿Qué posibilidades existen para conocer a tiempo lo que se está planteando para, si se da el caso, tomar medidas con el fin de reducir al mínimo las consecuencias negativas o aumentar al máximo las positivas?”³⁰⁴.

El autor indica lo importante que es un buen sistema de seguimiento, pero tanto para la información como para la representación, considera que las empresas deben acudir a uno o varios intermediarios, para ello será importante contar a la asociación profesional correspondiente. Como podemos observar las empresas además de ser productivas es necesario que cuenten, si se quiere entrar en este mercado competitivo, con profesionales que les guíen en ese camino para conocer y moverse ágilmente dentro de la administración de la Unión Europea, con unas características muy distintas de la administración nacional. Existen, además, cada vez mayor número de profesionales dedicados a hacer lobbying dentro del ámbito de la Unión Europea que pueden ejercer presión directamente sobre alguna parte del sistema.

Son muchos los países que componen la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia) y cada vez su papel es más importante en la actividad de los lobbies ya que el impacto que producen

³⁰⁴ Pedler, R., *Cómo tratar con Bruselas. El lobby en la Unión Europea... op. cit.*, pp. 58-59.

en el mundo de los negocios es indiscutible, y todo esto sin olvidarnos de la red de acuerdos que tiene la Unión Europea con otras regiones del mundo. En la actualidad son muchos los países externos que miran a la Unión Europea como referencia en el mundo y en la regulación de los negocios.

Cada país miembro de la UE cuenta con una estructura de grupos de presión en Bruselas, lugar dónde se crean las leyes, aunque también tenemos que indicar que las instituciones europeas comienzan a contar con el suyo propio.

Una herramienta fundamental a la hora de conocer cómo se encuentra la actividad de lobbying en el ámbito de la Unión Europea es sin duda *el Informe de Amnistía Internacional 2015*³⁰⁵.

Aunque en la introducción de esta investigación ya hemos expuesto varias definiciones de lobby, no queremos dejar de recalcar la importancia que tiene este concepto y su actividad, si queremos tener unas democracias maduras dentro del ámbito de la Unión Europea. El citado informe define *“El lobby forma parte integral de una democracia sana y está íntimamente vinculado con valores universales, como la libertad de expresión o el derecho de petición ante el gobierno. Permite a los grupos de interés presentar sus puntos de vista ante las decisiones públicas que les puedan afectar. También tiene el potencial de mejorar la calidad de la toma de decisiones, al brindar a los legisladores y encargados de tomar decisiones unos canales por medio de los cuales los expertos aporten su conocimiento de temas cada vez más técnicos. Según una encuesta llevada a cabo en el 2013 entre 600 parlamentarios y funcionarios europeos, el 89% convino en que «un lobby ético y transparente ayuda en el desarrollo de las políticas»*³⁰⁶.

Lo que está claro es que las prácticas de lobbying tienen que estar sujetas a unas normas claras y respetadas por todos los actores que

³⁰⁵ <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1025522016SPANISH.PDF>.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³⁰⁶ <https://transparencia.org.es/ipc-2015/>, p. 8.

intervienen. De esta forma se evitará que los individuos con mejores medios y contactos puedan llegar a dominar la toma de decisiones políticas, cuestión que distorsiona sin duda las decisiones públicas y de ello dan buena fe algunos casos que se han vivido dentro del ámbito de la Unión Europea. “... *las prácticas de lobby injustas y opacas constituyen uno de los riesgos principales de corrupción a los que se enfrenta Europa, seis de cada diez ciudadanos europeos consideran que su gobierno está gravemente influenciado por ciertos intereses particulares, o que éstos se han apropiado completamente del gobierno*³⁰⁷”.

El Informe de Amnistía Internacional hace un análisis exhaustivo y riguroso de la cuestión evaluando sobre el terreno la realidad y estableciendo los tres parámetros que relacionamos a continuación:

-Si las interacciones entre lobistas y funcionarios/representantes públicos son transparentes y abiertas al debate público (transparencia);

-Si existen unas normas claras y aplicables de conducta ética, tanto para lobistas como para servidores públicos (integridad),

-Si la toma de decisiones públicas está abierta a una pluralidad de voces que representen una gran variedad de intereses (igualdad de acceso).

A su vez divide estos tres parámetros en diez subdimensiones con el fin de comprobar si existe una regulación eficaz sobre los lobbies. El informe manifiesta claramente la opinión que la ciudadanía tiene sobre el lobby, pues como puede observarse, crece cada vez más la desconfianza en los gobiernos y la práctica del lobbying se asocia a la clandestinidad y a los privilegios. Europa en la actualidad está mostrando la necesidad de abordar el “*buen gobierno*” necesario para los desafíos a los que se enfrenta en estos momentos, económicos, sociales y políticos.

³⁰⁷ <https://transparencia.org.es/ipc-2015/> p. 6.

Es muchísima la información la que se obtiene de estos informes. Nosotros nos hemos fijado en la información que ofrece el citado informe de 2015.

Figura n. 10. Subdimensiones de un sistema integral de regulación de lobby.

Fuente: Informe de Transparencia Internacional 2015.

Transparencia	Integridad	Igualdad de acceso
1.- Acceso a la información pública a través de leyes de acceso	5.- Restricciones pre y post empleo público para reducir los riesgos asociados con la puerta giratoria entre el sector público y el privado	9.- Mecanismos de consulta y participación pública
2.- Sistemas de registro de lobistas	6.- Códigos de conducta para empleados del sector público	10.- Composición de grupos de expertos/asadores y políticas públicas
3.- Monitoreo del sistema de registro y sanciones por incumplimiento	7.- Códigos éticos para lobistas	
4.- Divulgación proactiva de información por los funcionarios, incluida huella legislativa	8.- Autorregulación por parte de las asociaciones de lobistas	

El Informe ejecutivo citado, muestra en sus conclusiones que la mayor parte de la influencia del lobby sigue siendo oculta e informal: *“Existen conflictos de intereses serios, y ciertos grupos disfrutan de acceso privilegiado a los encargados de tomar decisiones. Los riesgos de la influencia indebida siguen siendo altos y, en ocasiones, esto ha llevado a consecuencias drásticas y de gran alcance para la economía, el medio ambiente, la cohesión social, la seguridad pública y los derechos humanos. Para poder abordar este asunto se necesitan urgentemente mayores esfuerzos de parte del sector público y de todos los que buscan influenciar las decisiones públicas”³⁰⁸.*

Una de las preguntas que planea aún en el ambiente es ¿Quién puede hacer actividades de lobbying? Hasta hace no mucho tiempo se

³⁰⁸ Informe ejecutivo. Transparencia Internacional, 2015, p. 6.

pensaba que solo las grandes empresas privadas eran las que podían hacer lobbying, cuestión errónea ya que tanto los entes públicos como las empresas privadas, entre otros, pueden hacer lobbying. En este sentido una publicación de la Diputación de Barcelona desmonta con acierto esta creencia e indica:

“La mayor parte de la población europea todavía ve las acciones de lobby sobre las instituciones de la Unión Europea como dominio privado de las grandes compañías multinacionales, que son percibidas como únicos agentes que tienen suficientes recursos e información para moverse en los pasillos desconocidos y lejanos de las instituciones de Bruselas³⁰⁹”.

Establece seguidamente de la Diputación de Barcelona cuatro creencias que la ciudadanía tiene sobre los sujetos que hacen lobbying:

“• Hacer lobby en la UE es cosa de empresas privadas, no de entes públicos.

• Sólo los grandes actores pueden hacer oír su voz.

• Para hacer lobby se necesita una gran inversión.

• Las instituciones de la UE son un laberinto intrincado, hostil a las ideas externas y fuera del alcance de los agentes locales”.

Posteriormente, el mismo Informe va desmontando en primer lugar, el hecho de hacer lobbying en la UE no es monopolio de las empresas: como se verá, las instituciones de la UE buscan cada vez más las opiniones de los entes públicos, que están más cerca del ciudadano, y en Bruselas hay varias asociaciones y otros organismos en los que los entes locales pueden hacer oír su voz.

En segundo lugar, el tamaño no es determinante: una ciudad media o una provincia proactivas, bien informadas y con voluntad política pueden, ciertamente, alcanzar resultados visibles haciendo lobbying en las instituciones de la UE, si emplean los medios idóneos.

³⁰⁹ Diputació Barcelona: xarxa de municipis, *El lobby a la Unió Europea*. Col·lecció Documents de Treball, serie_ Govern Local, Ed.: Diputació de Barcelona, 2008, p. 9.

En tercer lugar, la experiencia ha demostrado repetidamente que mucho dinero no significa necesariamente mucho éxito. El mismo documento demuestra como una inversión razonable puede resultar muy eficaz si se tiene la representación adecuada, se actúa en el momento oportuno y se dispone de una estrategia y de unas herramientas de comunicación eficaces.

Y, por último, pero no menos importante, también intenta arrojar algo de luz sobre lo que a menudo se presenta como «laberinto». En realidad, el grupo formado por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité de las Regiones es uno de los sistemas políticos más transparentes del mundo: como se verá, los agentes clave son fáciles de identificar y muy accesibles si se actúa a tiempo y empleando los medios correctos³¹⁰.

A lo largo del trabajo elaborado por la Diputación de Barcelona, se tratará de dar respuesta, con argumentos sólidos y razonados, y teniendo en cuenta la experiencia de trabajo con las instituciones europeas sobre el terreno, de por qué los entes locales deben estar interesados en hacer lobbying en Europa “¿cuál podría ser el resultado de la acción de lobby?; ¿cuándo se puede hacer y cuando no?; ¿quién hacer lobbying y quien recibe lobbying?; ¿cuáles con las estructura existentes para que los entes locales puedan acedan a las instituciones de la Unión Europea?; ¿cuáles son las diferencias entre hacer lobbying a la Comisión, el Parlamento y el Consejo; ¿Cómo hacer lobbying?; ¿Cuándo es más conveniente actuar? ¿Sobre qué agentes?; ¿qué herramientas se pueden usar para hacer lobbying? ¿Cómo planear una campaña de lobby e implicarse?; Cómo obtener el máximo rendimiento del lobby que se hace?³¹¹”.

De momento no vamos a profundizar más en el tema, pues lo iremos desarrollando más adelante, solo hemos utilizado este epígrafe

³¹⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³¹¹ Diputació Barcelona: xarxa de municipis, *El lobby a la Unió Europea...*, op. cit., p. 10.

para argumentar cómo tanto las entidades privadas como las públicas pueden hacer actividades de lobbying.

En un artículo reciente de Eliseo Oliveras³¹², titulado “*Transparencia limitada en la UE*”, refiriéndose a la propuesta de transparencia que ha presentado la Comisión Europea manifiesta “*que esta propuesta adolece de grandes lagunas que seguirán manteniendo una influencia oculta y desmedida de los lobbies en la elaboración de los proyectos legislativos de la Unión Europea y en los informes y dictámenes de las agencias europeas en los que el Ejecutivo comunitario basa sus decisiones sobre cuestiones esenciales como alimentación, medicamentos, salud y contaminación. La propuesta de convertir en obligatorio el registro de lobistas para la Comisión Europea, se produce en un momento de deterioro de credibilidad institucional tras los recientes escándalos del expresidente José Manuel Durao Barroso³¹³ y la ex comisaria Neelie Kroes³¹⁴*”. El citado articulista indica que el mismo Vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, reconoció que los ciudadanos tienen derecho a saber quién intenta influir en el proceso legislativo de la UE. Sin embargo, añade el primero, que la propuesta se queda muy lejos de ese objetivo, como critican *Corporate Europe Observatory*, *Transparency International* y *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER_EU)*³¹⁵.

La propuesta establece la obligatoriedad de la inscripción en un registro público de los lobistas para poder reunirse con la cúpula, tanto de la Comisión Europea como del Consejo de Ministros y acceder al Parlamento para reunirse con los europarlamentarios. Quedan fuera de control las reuniones de los lobistas con el resto de los funcionarios que en realidad, como bien indica el articulista, son los que realmente elaboran y

³¹² <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/transparencia-limitada-5473191>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³¹³ Durao Barroso fichado por Goldman Sachs.

³¹⁴ Neelie Kroes, fichada como asesora de Uber.

³¹⁵ Corporate Europe Observatory, Transparency International y Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER_EU).

redactan las propuestas legislativas, los dictámenes y las recomendaciones del Ejecutivo comunitario.

4.2. REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOBBYING EN EL PROCESO LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

Antes de entrar en el proceso de actividad de lobbying ante el poder ejecutivo y legislativo de la Unión Europea pasaremos a ver la estructura legislativa de la misma, así como la regulación existente en los países de la Unión Europea.

El derecho comunitario está formado por un conjunto de normas jurídicas emanadas de las instituciones de la UE. Como es sabido, integran el Derecho Comunitario, los Tratados Constitutivos, como derecho originario y el derecho comunitario derivado en el que se incluyen los Reglamentos; las Directivas y Decisiones. Es por tanto un procedimiento de normativa propio y autónomo y con una mecánica diferenciada del resto de los Estados miembros.

Hay que tener presente las peculiaridades del procedimiento legislativo y las distintas Instituciones de la Unión Europea que participan en el mismo:

Figura n. 11. Instituciones que participan en la elaboración de la Legislación Europea.

Fuente: V. E. Plaza Jiménez.

EL PARLAMENTO EUROPEO	Órgano legislativo de la Unión Europea. Aprueba la legislación europea, junto con el Consejo de la Unión Europea, a partir de las propuestas de la Comisión Europea
EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA	Tiene la Competencia de negociar y adoptar la legislación de la Unión Europea, junto con el Parlamento, a partir de las propuestas de la Comisión Europea
LA COMISIÓN EUROPEA	Es la única instancia responsable de elaborar propuestas de la nueva legislación europea y aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

Recordamos que la mayoría de los países europeos no cuentan con una regulación integral del lobby y tampoco cuentan con un registro para poder identificar de forma sistemática los contactos con lobistas y encargados de tomar las decisiones. Solo siete países de la UE, tienen leyes específicas para regular las actividades de lobby: Austria, Eslovenia, Irlanda, Francia, Lituania, Polonia y Reino Unido. Según el *Informe de Transparencia Internacional 2017-2018*, se observa que *muchas de estas leyes y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para cumplir su propósito. Igualmente hay serios problemas relacionados con la implementación y aplicación de las normas*³¹⁶.

El panorama que se presenta en Europa no deja de ser preocupante en torno a esta actividad, pero siendo positivos al respecto, puede considerarse que Europa ha comenzado a tomar conciencia de que el lobby descontrolado y no regulado tiene graves consecuencias y que acaba por apropiarse del poder público a través de la influencia indebida. Si se la compara con los estándares internacionales referidos a la calidad del sistema regulatorio no obtenemos más que una puntuación del 31%. Por todo esto la Unión Europea debe tomar conciencia y promover una cultura del lobby ético que juegue un papel importante en la democracia de la Unión. Hay tres categorías en las que debe mejorar para poder situarse en los rankings en mejor posición y son transparencia, integridad e igualdad de acceso.

Como hemos indicado en la introducción, la actividad de lobbying tiene influencia tanto en el poder ejecutivo como el legislativo. Es cierto que la mayoría de los países de la Unión Europea parece que quieren acallar la influencia que tienen los lobbies ante el ejecutivo, no sucede lo mismo en Estados Unidos, ni en el ámbito anglosajón, donde las actividades ante uno y otro poder están reguladas.

³¹⁶ <https://transparencia.org.es/informes-internacionales/>. Página consultada el 20 de octubre de 2018.

Es preciso recordar de nuevo que el lobbying es una actividad profesional que centra sus esfuerzos en la defensa de intereses legítimos ante los distintos ámbitos de toma de decisiones públicas y todo ello con el objetivo de ejercer influencia sobre ellos.

Como indica el amplio *Informe de Transparencia Internacional 1997-2017*³¹⁷, muchas organizaciones internacionales ven esta actividad como un elemento positivo y fundamental para los sistemas democráticos.

La OCDE afirma que esta actividad es un derecho democrático y que es muy útil para aquellos que toman decisiones, ya que no siempre disponen de toda la información relevante y actualizada necesaria para poder legislar o adoptar una regulación. Por ello, estar informado de primera mano por quienes van a hacer uso de las políticas y regulaciones, es una oportunidad importante para fortalecer su conocimiento y perspectiva sobre las materias a regular.

El lobbying, cuando se lleva a cabo con transparencia e integridad, ayuda a los decisores a elaborar leyes y regulaciones más efectivas, por lo que mejora el resultado de las políticas implementadas³¹⁸. Además, la actividad facilita el acceso a las partes interesadas en el desarrollo e implementación de políticas públicas³¹⁹ y ello facilita la participación en la toma de decisiones públicas.

Veremos la actividad de lobbying, en sus dos aspectos, pues así es como nació en EEUU. Por un lado, referido al poder ejecutivo, situado en sus inicios en el Hall del Hotel Willard, donde el entonces presidente, Ulysses S. Grant, se reunía con distintos actores de la sociedad civil que tenían interés en influir en las políticas del poder ejecutivo. Por otro lado, se sitúa en los pasillos del Parlamento que servía de encuentro entre los parlamentarios y los representantes de los grupos de interés.

³¹⁷ <https://transparencia.org.es/informes-internacionales/>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³¹⁸ OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust*, volumen 3: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying” OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264214224-en. P. 29.

³¹⁹ OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust... op. cit... p. 15*

El modelo de la Unión Europea resulta especialmente interesante ya que muestra la colaboración entre el legislativo y el ejecutivo en materia de actividad de lobbying. Pese a que esta actividad está regulada tanto en el ámbito parlamentario como en el ejecutivo, en el origen no se concibió como tal, sino que la experiencia hizo que se incluyera a la Comisión Europea dentro de la regulación³²⁰.

En 1992, el informe Gallé ponía las primeras bases para la regulación de la actividad de lobbying, pero solo hacía referencia al *Parlamento Europeo*. A lo largo de los años se observó la importancia de la *Comisión Europea* en el diseño de *políticas públicas* y ello mostraba la necesidad de la actividad de representación de intereses, pero hasta el año 2005, no se decidió fortalecer la transparencia de la actividad de lobbying ante la *Comisión Europea*, que se formalizó en el 2008 con la creación del *Registro de grupos de interés de la Comisión Europea* con carácter voluntario, y posteriormente en el 2011 se instauró un registro único para las dos instituciones³²¹. *Transparencia Internacional* recomienda a la UE la necesidad de que el registro tenga carácter obligatorio y no voluntario. Este registro es llevado a cabo por un secretariado conjunto entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, y fortalece la colaboración entre el poder ejecutivo y legislativo.

La inscripción en el Registro obliga a cumplir con el Código de conducta³²², a raíz del acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, que establece una serie de normas, principios y reglas de comportamiento.

La función pública europea está sujeta a su propio Código de conducta y ética, apoyada en los principios de transparencia y eficacia. Cabe destacar la obligatoriedad de publicar las reuniones de trabajo con

³²⁰ Informe de *Transparencia Internacional* 1997-2017, p. 16.

³²¹ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³²² <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080414FCS26495+0+DOC+XML+V0//ES>. Página consultada el 12 de agosto de 2019.

las distintas organizaciones que mantengan los comisarios, miembros de su gabinete y directores generales.

Cómo pueden actuar los lobistas en el proceso legislativo, no difiere del funcionamiento de otras modalidades de consultoría, comunicación, etc., pero hay que tener en cuenta que los fines que persiguen están orientados a resultados políticos. Los lobistas tienen que estar informados y haber investigado sobre el asunto en que trabajan y estos dentro de los aspectos, tanto técnicos como legales, y también sobre cualquier desarrollo tanto de cambios legislativos o de nuevas regulaciones que les afecten potencialmente.

Esa información que tiene el lobista debe marcar la estrategia para defender los intereses que representa dentro de un proceso legislativo abierto. Son muchas las herramientas que puede utilizar para ejercer su influencia (respuestas a las consultas de la Comisión, reuniones con funcionarios o miembros de las representaciones permanentes y otras).

Ángel Gonzalo refiriéndose a los lobbies en Europa establece: *“La labor de influencia en Bruselas es tanto más efectiva cuanto más tempranamente se emprende. La acción en las primeras fases de formulación de una directiva o reglamento puede contribuir a «enmarcar» el enfoque de la legislación en un sentido favorable, y a que las aportaciones de los grupos de interés encuentren mejor acomodo en el texto, o incluso constituyan una proporción sustancial de él. Por el contrario, a medida que avanza el proceso se hace más costoso introducir cambios. Finalmente, la fase de implementación queda por lo general fuera del ecosistema de instituciones UE, al producirse en cada país miembro, donde incluso la Comisión tiene una limitada capacidad de vigilar y fiscalizar³²³”*.

³²³ Artículo de Angel Gonzalo 26 de julio de 2014. <https://www.euroxpress.es/noticias/como-son-los-lobbies-en-europa>. Página consultada el 12 de agosto de 2019.

4.2.1. Modelos de regulación parlamentaria

Dada la importancia de los Estados en la Unión Europea trazaremos una breve síntesis de las regulaciones nacionales dónde existen

En **Francia**, la regulación de la actividad de la representación de intereses resulta pobre. El lobby se regula solo a nivel parlamentario desde el año 2009, mientras los otros niveles permanecen al margen de la regulación. A finales de 2016 se aprobó la norma "*Ley Sapin II*" (Ley de transparencia, lucha contra la corrupción y modernización de la vida económica), denominada así por su promotor Michel Sapin, Ministro de Finanzas y Hacienda, y que entró en vigor el 1 de julio de 2017. Esta Ley³²⁴ impone obligaciones a las empresas dependiendo de su tamaño en recursos humanos y en facturación. Esta norma también establece la obligatoriedad de un registro.

En **Alemania**, no existe una regulación específica sobre la actividad de lobbying y tan solo el Bundestag cuenta con un registro voluntario de lobistas. Al igual que en Francia la actividad de lobbying se observa como un verdadero tabú político, que ni mencionan, ni regulan.

Sorprende que dos potencias económicas con tanto peso no tengan regulada esta actividad tan importante.

En **Italia**, la regulación es escasa y no exenta de polémica. Sorprende la connotación tan negativa que tiene, tanto es así, que se la ve sistemáticamente como sinónimo de corrupción. La existencia de grupos de interés se entiende como algo reprobable. Llama la atención que no esté regulada a nivel nacional esta actividad de representación de intereses y sin embargo existe regulación regional, pues la región de la Toscana tiene una Ley No 5 sobre transparencia en el funcionamiento del Consejo Regional que establece un registro de lobistas sobre el poder legislativo, eso sí, sin tener en cuenta la rama ejecutiva.

³²⁴ "*Ley Sapin II*" (Ley francesa de transparencia, lucha contra la corrupción y modernización de la vida económica de 9 de diciembre de 2016). Ley nacida para prevenir la corrupción.

El caso de Italia, es muy parecido al caso de España al que dedicaremos el capítulo siguiente.

4.2.2. Modelos de regulación legislativo - ejecutivo

El lobby afecta, como ya hemos reiterado en diversas ocasiones, también al poder ejecutivo. En este ámbito existen bastantes diferencias entre los países, ya que en algunos de ellos parece un tema tabú. Es en el ámbito anglosajón donde hay una mayor normalización de la actividad ante la sociedad³²⁵.

En el ámbito de la Unión Europea, en el que también incluimos al Reino Unido por ahora³²⁶, como ya hemos indicado el **Reino Unido** ha sido un país más abierto a los grupos de interés y por ello el tema está más normalizado y asumido por los ciudadanos, que ven con buenos ojos esta actividad. Así en 2009 la Cámara de los Comunes publicó el Informe *Lobbying: Access and influence in Whitehall*³²⁷, que llevó a que finalmente se aprobara la *Ley Transparency of lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* de 2014³²⁸, esta Ley regula los contactos entre el Ejecutivo y los lobistas. Esta Ley británica regula de manera extensiva los contactos de los lobistas con el ejecutivo, especialmente en materias de gran relevancia como pueden ser los proyectos de ley, los contratos públicos o las subvenciones. Esta Ley establece a mayores un registro de lobistas y la obligatoriedad de que estos tengan sus datos actualizados en el registro de actividades, con carácter trimestral.

Irlanda tiene una norma aprobada el 20 de julio de 2014 *Registration of Lobbying Bill*³²⁹, que hace especial hincapié en el concepto

³²⁵ Informe de Transparencia Internacional 1997-2017, p. 9.

³²⁶ Hemos incluido a Reino Unido por haber pertenecido a la UE hasta el 31 de enero de 2020.

³²⁷ <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/36/36i.pdf>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³²⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³²⁹ <https://www.gov.ie/en/organisation/department-of-public-expenditure-and-reform/?Referrer=/regulation-of-lobbying/>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

de cargos electos como objetivo principal de los lobistas (miembros del gobierno y del parlamento). El Registro de actividades comenzó el 1 de septiembre de 2015. Tiene también un Código de conducta, dependiendo de la categoría del lobista.

Austria, el Bundesrat austriaco aprobó "*Transparenzpaket*" (paquete de leyes relacionadas con la transparencia) el 28.06.2012 que entró en vigor el 1 de enero de 2013. En ese paquete se encuentra *Osterreichische Lobbying –und Interessenvertretungs– Transparenz-Gesetz*, conocida como "*LobbyG*" que afecta tanto al legislativo como al ejecutivo. Esta Ley es particular en la medida que se ocupa únicamente de los contactos organizados o estructurados (no regula posibles contactos privados o sociales con miembros del ejecutivo) sin preocuparse de que el proceso de toma de decisiones se haya iniciado. Introduce un Registro de lobistas. La Ley exige, tanto a las compañías de cabildeo como a las compañías que emplean cabilderos que deben tener un código de conducta, también se les requiere información con respecto a su sitio web y proporcionarlo a todos los que lo soliciten. Antes de comenzar las actividades de cabildeo, se requiere que los cabilderos se registren en la sección "*Cabildeo y especiales-Registro de grupos de interés*", operado por el Ministerio de Justicia. Este registro es público, para acceder a él las organizaciones tienen que pagar una tarifa de registro que corresponde a la cantidad de entre 105-630 EUROS. Las diferentes categorías en el registro requieren diferentes niveles de divulgación. Cubre empresas de cabildeo (Representación de terceros) esencialmente: Bufetes de abogados, abogados, partidos políticos, reconocidos oficialmente, las iglesias y las instituciones de seguridad social están excluidas, pero las firmas de abogados solo se excluyen en la medida en que proporcionan asesoramiento legal. Tan pronto como actúen en nombre de un tercero que intente influir en la legislación necesitan registrarse. Señalamos que esta normativa excluye a los partidos políticos y las instituciones centrales de seguridad social.

Hungría, tuvo una difícil transición política hacia la democracia con grandes casos de corrupción en la década de los noventa, lo que dio lugar a una falta de credibilidad en las instituciones. En el año 2001, se adoptaron las primeras normas anticorrupción (Decisión 1023). En el 2006 se estableció una normativa específica para la representación de intereses. Esta normativa abarcaba tanto a los miembros del ejecutivo, del parlamento e, incluso, a los de los municipios, también afectaba a los partidos políticos, a las Agencias presupuestarias del Gobierno, así como a los operadores económicos controlados por el Gobierno. En 2010, y según fuentes de la UE, abandona la legislación del cabildeo y la reemplaza por la *Ley CXXXI de 2010* de participación pública en el desarrollo de legislación, que entró en vigor en enero 2011. El registro de cabilderos se cerró en 2011, como consecuencia de la entrada en vigor de la *Ley CXXXI de 2010*. La normativa en vigor alberga dudas. En el *Informe de Transparencia Internacional* sobre la corrupción, vemos que Hungría ha descendido hasta el puesto 57, lo que hace sospechar que las normas actuales son fáciles de infringir.

Eslovenia, este país a pesar de la difícil transición por la que pasó, cuenta con una *Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción de 2010*, que en su artículo 4 caracteriza al lobby de manera amplia y lo define: “Se entiende por lobbying el trabajo de los grupos de presión... sobre las decisiones de los órganos gubernamentales, las autoridades locales y los titulares de los poderes públicos en la discusión y adopción de reglamentos u otros documentos de carácter general, así como en las decisiones de los organismos gubernamentales, las autoridades locales y los titulares de los poderes públicos...³³⁰”. Ello da un claro ejemplo de regulación tanto para el ejecutivo como para el legislativo.

El poder ejecutivo cuenta con un Código de conducta aplicable a los funcionarios y miembros del ejecutivo y regula estándares éticos que deben cumplir cuando preparan actos legislativos o regulatorios. Los

³³⁰ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_63.pdf.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

cabilderos deben pagar, antes de iniciar sus actividades e inscripción en el registro, un impuesto administrativo, obligatorio por Ley.

4.3. EL REGISTRO DEL LOBBY EN LA UNIÓN EUROPEA

El *Registro de Transparencia* surge en el ámbito de la Unión Europea para permitir un control y garantizar que las instituciones de la Unión rindan cuentas de su actuación. El Parlamento Europeo y la Comisión se comprometen a informar abiertamente sobre los grupos y organizaciones con las que estén en contacto³³¹, como indicábamos al comienzo de este capítulo.

Recordemos que en el ámbito de la *Unión Europea* (UE) se creó un *Registro por el Parlamento Europeo* en 1996 y por la *Comisión Europea* en 2008 y finalmente se creó en 2012 el *Transparency Register* (Registro de Transparencia)³³², gestionado conjuntamente por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Las normas que sustenta el Registro de Transparencia son fruto de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Este acuerdo se ha ido renovando. Y en 2014 ha adoptado nuevas normas, aunque son varias las ONG que han criticado estas últimas normas, ya que consideran que los cambios introducidos son mínimos y que se ha desaprovechado la ocasión de introducir cambios que de verdad hubieran aportado mayor transparencia.

Establecido en 2012, como ya hemos indicado, el Registro de Transparencia³³³ es el lugar donde todas las organizaciones que ejercen “actividades realizadas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de

³³¹ http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0045>.

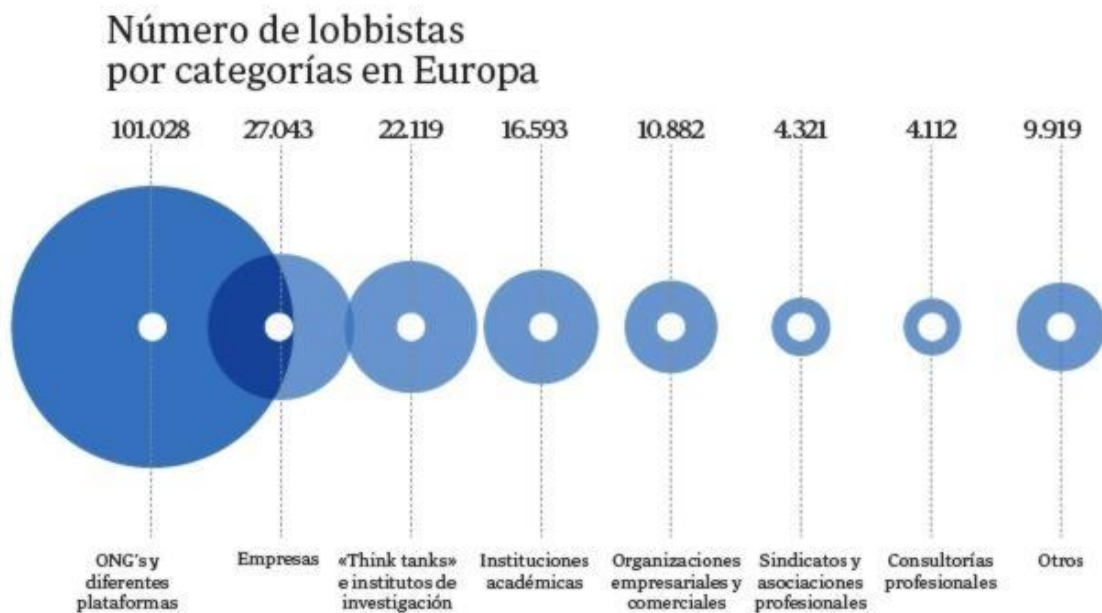
Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³³³ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

decisiones de las instituciones europeas³³⁴ pueden inscribirse de forma voluntaria. Su motivación es garantizar transparencia a los ciudadanos y advierte de que el registro no implica que las entidades inscritas merezcan el calificativo de “grupos de presión”, “grupos de interés” o “lobbies”, “dado que no existe una definición comúnmente aceptada de esos términos y el registro tiene un ámbito más amplio”.

Figura n. 12. Número de lobistas por categorías en Europa

Fuente: Diario ABC, 2016



La información, entre otra, que facilita el registro es conocer los intereses que están representando estos grupos ante la UE; en nombre de quien ejercen esta representación y cuáles son las propuestas que realizan.

El registro tiene una web pública en la que las distintas organizaciones que representan determinados intereses ante la UE se pueden inscribir y en ella también se pueden realizar las actualizaciones.

³³⁴ Parlamento Europeo; Consejo Europeo; Consejo de la Unión Europea; Comisión Europea; Tribunal de Justicia de la Unión Europea...

En esa misma página está colgado el *Código de conducta*³³⁵ en el que se establecen las relaciones entre los grupos de interés y las Instituciones de la UE y ofrece la posibilidad de que cualquier persona pueda poner en marcha una investigación administrativa sobre la información contenida en el registro por parte de las personas u organizaciones inscritas. Igualmente ofrece un servicio de asistencia para los declarantes.

El *Registro* ofrece información de cómo se toman las decisiones de la UE, quienes participan en el proceso la toma de decisiones, las consultas públicas que se llevan a cabo, quienes reciben financiación del presupuesto de la Unión y que documentos se utilizan para adoptar esas leyes. Así mismo, implica someter a los lobbies a unos principios éticos en el desarrollo de su labor. Existe un código de conducta al que los lobbies se tienen que someter cuando se inscriben en el Registro establecido el 22 de febrero de 2016. Los grupos inscritos en el Registro deberán indicar el nombre y la entidad a la que representan, así como cuáles son sus intereses.

Recordemos que el *Registro* está gestionado a través de la Secretaria General del Registro de Transparencia. Esta secretaria está integrada por funcionarios tanto del Parlamento como de la Comisión³³⁶.

Las organizaciones inscritas hasta septiembre de 2019 en el Registro de Transparencia del Parlamento Europeo son:

³³⁵ http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=CODE_OF_CONDUCT&locale=es#es. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³³⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

Figura n. 13. Organizaciones inscritas en el Registro de Transparencia del Parlamento Europeo.

Fuente: Parlamento Europeo³³⁷

I	Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia	1.089
II	Grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales	6.117
III	Organizaciones no gubernamentales	3.149
IV	Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación	888
V	Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas	53
VI	Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc.	582
	Total	11.878

Hasta el momento hay inscritas 11.888 entidades³³⁸, de las cuales 360 son españolas.

Bruselas es uno de los lugares más importantes donde ejercer presión, porque el 70% de las leyes que se aprueban en el Parlamento corresponden a la adaptación de directivas comunitarias. Las empresas españolas, las consultoras, los despachos de abogados, las asociaciones y todo aquel que hace lobby se ha redirigido de forma muy considerable hacia Bruselas, explica Juan Francés³³⁹. La mitad de los grupos de presión que operan en Bruselas representan a empresas, agrupaciones profesionales y comerciales. Los nombres son abundantes, están los más conocidos como Abertis, Acciona, Endesa o Iberdrola, pero también hay numerosas asociaciones profesionales, desde armadores a ganaderos, pasando por cineastas, apicultores o abogados cristianos, e incluso asociaciones tan curiosas como la Orden Atlántica de San Borondon. De ellas, la mayor parte son empresas o asociaciones comerciales, habiendo también numerosas ONGs, profesionales del lobby, universidades, centros

³³⁷ <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=ES>. Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³³⁸ A fecha 7 de septiembre de 2019.

³³⁹ Francés Escudero, J., *¡Que vienen los lobbies!*, Ed. Destino, Barcelona, 2013.

de pensamiento y sindicatos. Su ámbito de actuación son mayoritariamente el medio ambiente, la investigación, la tecnología y la energía, aunque hay multitud de temáticas particulares. Las ONGs también tienen un alto porcentaje de representantes, algo más de la cuarta parte, mientras que el tercer grupo cuantitativamente son las consultorías y bufetes de abogados.

Bruselas es hoy la gran capital del lobby europeo, de un lobby aparentemente regulado y transparente, pues el registro implica la aceptación de un código de conducta basado en una serie de requisitos de transparencia y buena praxis, si bien hay que recordar que se trata de un registro voluntario. El código de conducta implica obligaciones, como indicar siempre el nombre de la entidad para la que se trabaja, declarar sus intereses y finalidades, no tratar de obtener información de modo deshonesto, no ejercer una presión abusiva, no vender a terceros copia de documentos sobre la información obtenida, respetar las normas y no incitar a terceros a infringirlas para obtener los objetivos, entre otras. El código se reduce deliberadamente a un número limitado de normas claras y concretas, por lo que cualquier incumplimiento deberá basarse en datos claros y objetivos y no en interpretaciones o especulaciones.

No obstante, ninguna regulación es capaz de evitar las prácticas oscuras, y de hecho conocemos un claro caso de corrupción y tráfico de influencias destapado en 2011 por el diario británico *'The Sundays Times'* tras ocho meses de investigación y de hacer pasar a varios de sus redactores por lobistas, ofreciendo a los europarlamentarios comisiones millonarias a cambio de introducir determinadas enmiendas en las directivas. Tres eurodiputados, el rumano Adrian Severin, el esloveno Zoran Thaler –ambos socialdemócratas– y el austríaco Ernst Strasser, de la democracia cristiana, fueron pillados 'in fraganti'. El caso tuvo un cuarto embaucado, el eurodiputado español del PP, Pablo Zalba, que se mostró dispuesto a introducir una de las enmiendas – por considerarla positiva tras discutirla con su grupo, según afirmaría – aunque no llegó a aceptar dinero

de ningún tipo. De ahí que el profesor Rafael Rubio considere que ninguna regulación se ha mostrado todavía lo suficientemente eficaz³⁴⁰.

La *Comisión Europea* en un comunicado de prensa de fecha de 28 de septiembre de 2016 propone un Registro de Transparencia obligatorio que abarque a las tres instituciones de la UE, El Parlamento Europeo, El Consejo y la Comisión, cumpliendo así un compromiso clave de la Comisión Juncker en materia de transparencia³⁴¹. Fruto de ello es la propuesta de la Comisión de un *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea* relativo a un Registro de Transparencia obligatorio (COM(2016) 627 final)³⁴².

La propuesta de la Comisión tiene como objetivo que los ciudadanos de la Unión Europea puedan tener información fidedigna de los intereses que persiguen los grupos de interés y así identificar quien hay detrás de ellos y cuál es el presupuesto del que disponen. Este control de los grupos de interés facilita también el seguimiento de las actividades de los mismos en sus relaciones con los legisladores públicos.

Otra de las medidas para fomentar la transparencia es la llamada "*Huella legislativa*" ("*Legislative footprint*"), se trata de una técnica de buena administración y transparencia cuya utilidad ha sido puesta de relieve por instituciones, por organizaciones de prestigio de Transparencia Internacional, y a la que el Parlamento Europeo dio luz verde y que se anexará a los informes redactados por los diputados "*En este anexo se incluirá una lista de todos los grupos de presión con los que los ponentes se reunieron durante la redacción de sus informes. El nuevo registro ofrecerá información adicional, como el número de personas implicadas en cualquier actividad relacionada con el registro, así como datos sobre*

³⁴⁰ Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Asesor en temas de Gobierno Abierto, transparencia y participación ciudadana en el gobierno.

³⁴¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_es.htm.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

³⁴² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

cualquier tipo de financiación comunitaria o apoyo recibido por el solicitante de registro. Además, establece las medidas aplicables en caso de incumplimiento del código de conducta, incluido el procedimiento de investigación y el tratamiento de las denuncias.

Por otra parte, los diputados han aprobado una modificación en las normas internas del Parlamento que permitirá actualizar las declaraciones financieras "tan pronto como se produzcan cambios" y, por lo menos, una vez al año³⁴³".

El informe de 30 de marzo de 2017, sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión (2015/2041 (INI)), de la *Comisión de Asuntos Constitucionales*, pone de manifiesto la relevancia de la anteriormente señalada "*Huella Legislativa*" al recordar que el proceso de elaboración de la legislación de la UE constituye un contexto clave en la aplicación de la Transparencia Europea. Y señala como uno de los principales instrumentos de esa transparencia es dejar constancia de todos los actores que han intervenido en él y en qué medida, dejando registro escrito y fidedigno de la influencia que ha ejercido cada grupo de intereses en cada norma, constancia que permite sopesar la influencia -la huella- de cada actor o grupo de presión en su elaboración. Los ciudadanos tienen derecho a conocerlo y a analizar las consecuencias de ello. Y llegado el momento, cuanto mayor información y conocimiento hayan alcanzado sobre las reuniones previas, de los actores presentes, de las propuestas realizadas, admitidas o no, desde el momento de su realización, mayores posibilidades tienen de sopesar las contribuciones y de subsanar sus desequilibrios o las ausencias, o excesivas presencias y huellas de determinados intereses, todo ello subsanable antes de la aprobación de la legislación. El análisis de la implantación de esta "*Huella Legislativa*" ha sido recomendado también por el estudio indicando lo siguiente:

³⁴³ <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20110510IPR19128/la-eurocamara-aprueba-un-registro-conjunto-de-lobbies-con-la-comision-europea>.

Página consultada el 18 de octubre de 2018.

*“El proceso de elaboración de legislación de la UE es un elemento clave en la mejora de la transparencia en la Unión Europea, y la opinión pública tiene derecho a saber quién ha influido en la redacción de las leyes. Uno de los principales instrumentos para que conseguir una mayor transparencia en la legislación de la UE es la implantación de la Huella legislativa, mediante la cual queda registro de la influencia de los distintos intereses en cada acto legislativo, lo que permite calcular las posibles desigualdades en lo que concierne a la influencia. Además, cuanto más información pertinente en cuanto a las reuniones y las contribuciones a la preparación del texto esté disponible inmediatamente, mejor se podrán subsanar los desequilibrios antes de la adopción de la legislación. En el estudio *Institutional and Constitutional Aspects of Special Interest Representation (Aspectos Institucionales y Constitucionales de la Representación de Intereses Especiales)*, preparado por el Departamento Temático C para la Comisión AFCO, se recomienda estudiar la implantación de esta huella legislativa”.*

Junto al Informe de 30 de marzo de 2017 (2015/2041, INI) y el estudio “*Institutional and constitutional Aspects of Special Interest Representation*”, ya citados, la Comisión Europea ha propuesto la implantación, con carácter voluntario, de una huella legislativa de los grupos de interés que operan en la Unión. Y complementa su proposición con acciones muy concretas, ya conocidas en otras experiencias, como la posibilidad de incluir anexos en las propuestas de la Comisión y en los Informes del Parlamento que dejen constancia fehaciente de los grupos de interés que han intervenido y que han influido sustancialmente en el texto de las respectivas propuestas e informes. No deja tampoco de alentar a los Eurodiputados del Parlamento Europeo y a los Representantes del Consejo a la publicación de información sobre todas las reuniones realizadas con los sectores interesados con carácter voluntario, del mismo modo que viene haciéndolo y es “práctica habitual” en la Comisión³⁴⁴. Ésta,

³⁴⁴ Ver las Decisiones de la Comisión de noviembre de 2014: relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y

a la vez que insiste sobre el necesario incremento del nivel de transparencia, mediante la creación de esta huella legislativa con la actuación de los grupos de presión en la UE, realiza una petición mucho más próxima y esta vez no como desiderata, sino como decisión inmediata, que recoge las decisiones ya tomadas en otros países: la presentación de una propuesta que permita publicar todos los documentos relativos en cada momento del proceso de elaboración de la legislación, con objeto de que estos procedimientos puedan permitir el paso definitivo del registro voluntario de la UE, ya existente y que ha sido ya citado, a uno obligatorio para todas las actividades de representación de intereses en las instituciones principales de la UE. La Comisión, por tanto, ha tomado partido: insta a la implantación voluntaria de la huella digital, y a la transformación en obligatorio del Registro voluntario de grupos de interés ya existente y compartido entre la Comisión y el Euro Parlamento³⁴⁵.

Y considera que: *“el nivel de transparencia debe incrementarse mediante la creación de una “huella legislativa” para los grupos de interés de la UE; pide que (...), se presente una propuesta que permita publicar todos los documentos relativos a cada paso del proceso de elaboración de la legislación y marque el paso definitivo de un registro de la UE voluntario a uno obligatorio para todas las actividades de representación de interés en todas las instituciones de la UE”*.

Como recordaremos, en la actualidad cuentan con Registro de Lobistas en el Parlamento o en una de las Cámaras: Eslovenia, Irlanda, Lituania, Austria, Francia, Polonia, Reino Unido, Países Bajos.

organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia; relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia.

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es (última consulta: 12-8-2020).

³⁴⁵ En 2016 organizó una consulta pública sobre Publicconsultation on a proposal for a mandatory transparency register, que recibió 1700 contribuciones que pueden consultarse en la red https://ec.europa.eu/info/consultations/proposal-mandatory-transparency-register_es última consulta 12 de agosto de 2020.

4.4. EL LOBBY COMO GESTIÓN DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Tenemos que dejar claro al comienzo de este apartado que el término gestión de las relaciones institucionales se entiende en realidad como influencia.

Refiriéndose a la gestión de las relaciones institucionales en la Unión Europea, Rinus Van Schendelen³⁴⁶ explica con claridad la dialéctica que se establece entre los grupos de interés y el mundo que les rodea; aquellos perciben las amenazas y oportunidades que este les ofrece, percepción que se condensa en la agenda externa que se han propuesto gestionar. En esta agenda figuran con claridad los propios intereses que necesitan protección, prevención o promoción en el contexto exterior. El proceso para su defensa cristaliza en una estrategia, que constituye un punto de partida esencial de su gestión general. De esta forma, el término “influencia” es habitualmente reemplazado por el “gestión” (de latín *manu agere* que significa “dirigir a mano” o “estar involucrado”), el cual se traduce en un sinónimo de “influencia”. No hay que recordar que el término manipulación proviene de la misma familia (*manu pulare*), aunque en este caso reviste un matiz con un tinte más peyorativo.

Más adelante, el citado autor establece la diferencia entre la gestión moderna de las relaciones institucionales y el lobbying “... *La diferencia más grande entre ellos es el uso de la metodología sistemática que debe ser el resultado de una ambición, estudio y prudencia racionalmente organizada*”³⁴⁷.

Establece Rinus Van Schendelen, cinco etapas en las relaciones institucionales y son:

1. Exploración del entorno.
2. Lista común y lista corta: La lista común es gestionada conjuntamente con grupos de interés con los mismos intereses y la lista corta por los intereses del propio grupo.

³⁴⁶ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit., p. 60.

³⁴⁷ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit., pp. 61-62.

3. La triple P: Procedimientos y principios, Posiciones, y Personas.
4. Control.
5. Conseguir la ventaja.

Todas estas etapas son un asunto de tareas preliminares y gestión que empieza por la organización propia, que es normalmente un ámbito por sí solo³⁴⁸.

Es importante para el citado autor, al igual que para nosotros, medir la efectividad y la eficiencia en la gestión de las relaciones institucionales y así establece: La efectividad y eficiencia (2 E) de cualquier esfuerzo para influir en el mundo exterior son consideradas fundamentalmente dependientes de la masa crítica adecuada (M) o soporte de los otros grupos de interés e inteligencia basada en la información (I²)³⁴⁹, en resumen, la fórmula $2E=MI^2$.

Estos son los indicadores que establece el citado autor, pero se podrían establecer otros en función de lo que queramos medir para la obtención de resultados en la investigación.

En uno de los mejores estudios sobre los lobbies en la Unión Europea, Van Schendelen traza la larga historia de esta forma de actuar, y pone de relieve cómo ha sido una práctica ancestral, haya estado regulada o no, y cómo su existencia ha precedido al nombre desde hace más de siglos. Pues los tres elementos fundamentales que cimentan la acción de los lobbies fueron ya definidos por Maquiavelo: la ambición de ganar, el estudio del ámbito y la prudencia durante el juego. Ya en la época contemporánea sus bases actuales estriban en dos fuentes principales. La primera es académica y se apoya en dos campos de estudio que se complementan: la gestión de negocios y las ciencias políticas. La segunda fuente principal es la práctica, que venía de lejos. Recordemos que fue el Reino Unido, como cabía esperarse, el primer país en Europa en seguir los pasos de los Estados Unidos, en la práctica de la gestión de las relaciones

³⁴⁸ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit., pp. 61-62.

³⁴⁹ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit., pp. 63.

institucionales, a las que ya se ha hecho referencia. El gobierno Laborista de 1964 sembraría el primer estímulo, al aplicar una serie de intervenciones antagónicas en negocios, especialmente en la nacionalización de compañías privadas. En la década siguiente se produciría el segundo estímulo, impulsado en este caso por el gobierno Conservador presidido por Margaret Thatcher. Este tomó la decisión de establecer un panorama más claro en las relaciones entre el sector privado y el público, a la vez que se dedicaba a obstaculizar y suprimir las organizaciones laboristas y de gestión. A partir de estas permanentes intervenciones políticas, las grandes compañías del Reino Unido optaron por seguir el ejemplo de los Estados Unidos en la gestión de las relaciones institucionales³⁵⁰.

La progresiva institucionalización de estas relaciones, y merced a la evolución interna y externa de sus prácticas, lo que en inicio era un “pequeña familia de personas interesadas y comprometidas en la gestión de las relaciones institucionales” en el Reino Unido y en Europa experimentó un notable crecimiento en la década siguiente, los años ochenta. La academia y la práctica, el mundo de negocios y la universidad, ya citadas como bases principales de este campo, se unen efectivamente en sus búsquedas comunes. Los primeros pasos de esta alianza en Europa se produjeron también en el Reino Unido. El Centro Europeo de Relaciones Institucionales (ECPA), originado en la universidad de Oxford en 1986, se convirtió en el principal centro de encuentro y de debate para ambos actores. El marco universitario, con sus conferencias, estudios y seminarios en el campo de las relaciones institucionales, se constituyó en uno de los primeros espacios de institucionalización de este interés compartido. Pronto encontraría eco en otros ámbitos europeos. Un segundo paso en la institucionalización de estas relaciones se consolidó en la publicación del *Periódico de Relaciones Institucionales* (JPA), desde 2001, el primero en su campo. A los debates en sede universitaria, esta publicación añadía la ampliación y difusión de los mismos a la opinión

³⁵⁰ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, *op. cit.*, pp. 64-65.

pública, y el comunicar a toda la sociedad, al menos a la más interesada, los argumentos, experiencias y prácticas contrastadas a nivel restringido. Desde entonces, este nuevo campo de estudio interesó y se extendió entre los círculos académicos, convirtiéndose en un interesante objeto de análisis conjunto, y extendiendo para ello, sus relaciones con diversas prácticas de lobbying y de gestión de las relaciones institucionales, tanto en el Reino Unido como en Europa, que también seguirían el ejemplo británico de divulgar sus experiencias mediante el trabajo conjunto. Con ello los grupos de interés habían encontrado un altavoz y una vía de difusión inédita hasta ahora, mientras la universidad roturaba un nuevo campo de estudio. Estos caminos paralelos se fortalecieron mutuamente. La experiencia se extendería pronto por Europa. Siguiendo la estela inaugurada por la ECPA, varios de los actores de diversos países comenzaron a ampliar las redes de relaciones, con el objetivo de “intercambiar información y de compartir experiencias”. Simultáneamente a la constitución de la ECPA en Oxford, en 1985 se constituyeron en los Países Bajos cuatro círculos diferentes de actores: de compañías grandes, de grupos de interés públicos, de asociaciones de comercio y de nivel junior. Desde entonces, existen grupos similares en Alemania (los Adlerkreise), en Francia (como AFCL) y en otros países. La expansión de este proceso no significa una paralela consolidación, pues este campo sigue evolucionando en la búsqueda de su identidad y en la adecuación de sus prácticas, cuestiones en las que siguen trabajando tanto el mundo académico como los propios actores³⁵¹

4.4.1. Las prácticas de gestión de relaciones institucionales a nivel europeo

Rinus Van Schendelen, citando a diferentes autores, muestra la situación de la gestión de las relaciones institucionales a nivel europeo “*Nadie sabe exactamente cuántos grupos de interés y lobistas intentan influir en el sistema de la Unión Europea*”³⁵². *Unas pocas fuentes dan una*

³⁵¹ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit., op. cit. p. 66.

³⁵² *Berkhout and Lowery, 2011 and 2010; Wonka and others, 2010.*

variedad de cifras indicativas. En 2011 la Comisión y el Parlamento presentaron el anteriormente citado Registro Europeo Común de Transparencia (ETI) de los grupos de interés. En Junio de 2012 más de 5.000 entidades habían sido registradas. Otros directorios, como el Directorio Europeo de Relaciones Instituciones (EPAD, 2012) y el nuevo Stakeholder.EU (2012) trajeron diferente número de entidades. El ETI Oficial presenta (a finales de 2012) el siguiente desglose de entidades registradas: grupos de negocio 47%, ONGs 28%, Consultorías 11%, y el resto, grupos de reflexión, grupos de gobierno, iglesias y plataformas académicas 14%.

Ciertamente, hay más de 5.000 grupos de presión en la Unión Europea. Un estudio de más de 2.000 grandes compañías revela que solo el 7% tiene una oficina en Bruselas (Bernhagen and Mitchell, 2009). De acuerdo con el ETI sobre el 60% de las entidades con sede en Bruselas vienen de Alemania, Francia, Reino Unido (cada una sobre el 15%), Bélgica y los Países Bajos (cada uno sobre el 7%), y el 40% del resto de países³⁵³.

De los diferentes datos consultados puede concluirse que crece gradualmente la cantidad y calidad de la gestión de las relaciones institucionales en el ámbito europeo, que se ha incrementado con la entrada de los 12 Estados miembros, descubriendo en este marco los modelos de gestión de las relaciones internacionales. Pero nada ha hecho ceder al liderazgo que realizan los grupos privados de los primeros países que los incorporaron, especialmente del espacio noroccidental, y que se han convertido en líderes dentro de los grupos afines con sede en Bruselas. Destacan también por ejercer una función similar la Sociedad Europea de Relaciones Profesionales (SEAP), la Asociación Europea de Consultoría de Relaciones Institucionales (EPACA), la Federación Europea de Lobbying y Relaciones Institucionales (FELPA)³⁵⁴.

³⁵³ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit. p. 67-68.

³⁵⁴ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit. p. 69.

4.5. EL IMPACTO DEL LOBBY PARA LA MEJORA DE LA DEMOCRACIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como puede sospecharse por la magnitud de las cifras y de las funciones de estos grupos de interés, las relaciones entre ellos y la propia Unión Europea y su democracia es más intrincada de lo que una mirada superficial pudiera vislumbrar. También sobre esta cuestión ha reflexionado Van Schendelen, quien explica que la relación entre los grupos de interés, contemplados como una variable dependiente, y la democracia de la Unión Europea, como una variable independiente, es más compleja de lo que parece, y anticipa dos razones principales que pueden explicar esta dificultad. La primera radica en la multifinalidad de estos grupos, ya enunciada, por lo que ellos producen más impactos negativos y positivos que la democracia. Es posible reconocer que a través de sus relaciones multi-fronterizas pueden fortalecer la integración europea, pero pueden debilitarla también a través de sus competiciones o de sus intereses contrapuestos. Por ello es difícil evaluar su impacto, pues estos grupos se rigen más por su interés propio que por los efectos de su impacto, que puede producir resultados colaterales, positivos o negativos para la democracia. Remitiéndonos a la multicausalidad atribuida a la democracia de la UE, ésta puede recibir una multitud de impactos, además de los de los grupos citados anteriormente. Entre ellos cabe señalar, primeramente: los oficiales europeos que contribuyen a la democracia europea, en segundo lugar los medios de comunicación, que según el citado autor, suelen contribuir más negativamente que positivamente a esta democracia y, en tercer lugar, la ciber-democracia³⁵⁵

El citado autor concluye, a la hora de valorar y evaluar la interacción de los grupos de interés y la Democracia, que se debe tener en cuenta tanto la referida multifinalidad de los grupos de interés (con sus impactos negativos y positivos), así como la multicausalidad de la Democracia, ya que solamente entrelazando estos conceptos

³⁵⁵ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, *op. cit.* p. 348.

conseguiremos fomentar una mejora cuantitativa y cualitativa del funcionamiento de los lobbies y de la Democracia de la UE.

“Suponemos que los grupos de interés siguen un factor de nociones de europeización de la democracia tanto en la Unión Europea como en los países miembros. Algunos de sus impactos encajan bien con las nociones actuales de la democracia y pueden ser considerados positivos. Otros están potencial y verdaderamente en contraposición. Estos impactos negativos pueden ser disminuidos o corregidos por un sistema concreto de mecanismos. La cuestión ahora es como la democracia de la UE puede beneficiarse más de los grupos de interés, incluso si los beneficios son solo efectos colaterales imprevistos derivados de su comportamiento. ¿Pueden los impactos positivos ser fortalecidos e incrementados? ¿Pueden ser los negativos reducidos y bloqueados? ¿Pueden los mecanismos de corrección ser promovidos y reforzados?³⁵⁶”

De forma genérica la respuesta es afirmativa, pero daremos respuesta a todas estas cuestiones de forma detallada en los siguientes epígrafes de este capítulo.

4.5.1. Fortaleciendo los Impactos Positivos y reduciendo los negativos

Podemos afirmar categóricamente que los grupos de interés tienen algunos aspectos o impactos positivos en los elementos de la democracia. Así señala Rinus Van Schendelen que *“Solo los grupos activos pueden contribuir positivamente, los grupos pasivos son irrelevantes a los impactos positivos. Los impactos positivos pueden, en consecuencia, ser fortalecidos por el triple enfoque de activación, establecimiento y profesionalización. Cuanto más activados, bien establecidos y profesionalizados estén los grupos de intereses en la UE, más impactos beneficiosos podrán producir en la democracia. Pueden mantener el sistema abierto y competitivo, hacer el proceso más representativo y discursivo, etc...³⁵⁷”*

³⁵⁶ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit. pp. 348-349.

³⁵⁷ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit. p. 349.

Se han puesto muy de relieve los impactos negativos que los grupos de interés pueden arrojar sobre la democracia de la UE que, dada su extensión, han sido resumidos en los principales: Los grupos que acceden y se incluyen en el sistema pueden ejercer de barrera para la entrada de otros, mediante cárteles o dificultando su entrada. En su fase de actuación y ejercicio, los grupos internos pueden obstaculizar a otros para defender sus intereses actuando como un negocio cerrado y *“defendiendo de boquilla la poliarquía y autoridad legítima”* y minimizando la transparencia. En su salida, estos grupos pueden lesionar la legitimidad o algunos elementos claves del sistema, como un gobierno limitado, el estado de derecho, la responsabilidad y la capacidad de respuesta. En el interior de la UE pueden desalentar a la ciudadanía que se considera alejada, debilitar el apoyo básico a la UE, menospreciar la tolerancia civil y la identidad común, desacreditar el ejercicio de las libertades y derechos y dañar algunas vinculaciones esenciales para la democracia.

Estos impactos de carácter negativo pueden ser neutralizados y reducidos por el triple enfoque citado anteriormente. Primeramente, cuantos más grupos internos de interés sean admitidos para desempeñar funciones en la Unión, mayor es el reparto de espacio, neutralizando su acaparamiento por otros. Según Simonis (2009), *“la mejor activación viene, generalmente, de las bases de los grupos y en última instancia del compromiso de los trabajadores, miembros, clientes y accionistas internos que, incluso si son pocos, pueden marcar la diferencia”*. Queda mucho camino aún por hacer, al que podrían contribuir los medios de comunicación y los grupos políticos impulsando a los ciudadanos a ser más conscientes en la defensa de sus intereses en el seno de la UE. En segundo lugar, cuanto más implantados se encuentren los grupos, más habrían de perder al producir impactos negativos en la democracia europea, pues su mayor riesgo es suscitar escándalo y aislarse y, en consecuencia, perder su oportunidad de *“estar presentes y activos”*. Una tercera clave para reducir los impactos negativos a los que aludimos es la profesionalización de los propios grupos. Cuanto más profesionalmente

actúen los grupos de interés, comprometiéndose en programas de cualificación y adoptando procesos de prudencia, menos daños serios se producirán en la democracia³⁵⁸

En resumen, los grupos de interés pueden tanto fortalecer los impactos positivos como reducir los negativos en los elementos de la Democracia mediante la implantación del mencionado triple enfoque de activación, establecimiento y profesionalización, dando lugar a un sistema más abierto, competitivo, representativo y discursivo, y derribando las barreras y obstaculización que pudiesen generarse.

4.5.2. Reforzando el sistema de corrección de mecanismos

No obstante, lo expuesto en el epígrafe anterior, también es cierto que en la UE siempre pueden quedar algunos impactos negativos derivados de los grupos de interés. Siempre puede surgir y no se puede prevenir que un grupo de interés, ya sea de forma causal o intencionadamente, realice algún tipo de práctica antidemocrática. A este respecto, Rinus Van Schendelen señala: *“Solo un sistema tiránico, despreocupado sobre la práctica democrática, puede prohibir los grupos de interés, pero ese sistema siempre es, paradójicamente, dirigido por un grupo de interés, por ejemplo, militar, religioso, o un solo partido. En una democracia, los grupos de interés son una parte esencial de una sociedad abierta (Popper, 1945³⁵⁹). Sus impactos positivos en la democracia pueden ser disfrutados como beneficios y fortalezas y sus impactos negativos pueden ser reducidos estimulando una mayor activación de los grupos de interés, un mejor establecimiento y una mayor profesionalización.”* La tercera opción que propone este autor es reforzar el sistema de corrección de mecanismos, se resume en el siguiente cuadro incorporado:

Figura n. 14. Autocorrección del Lobby Democracia en la UE.

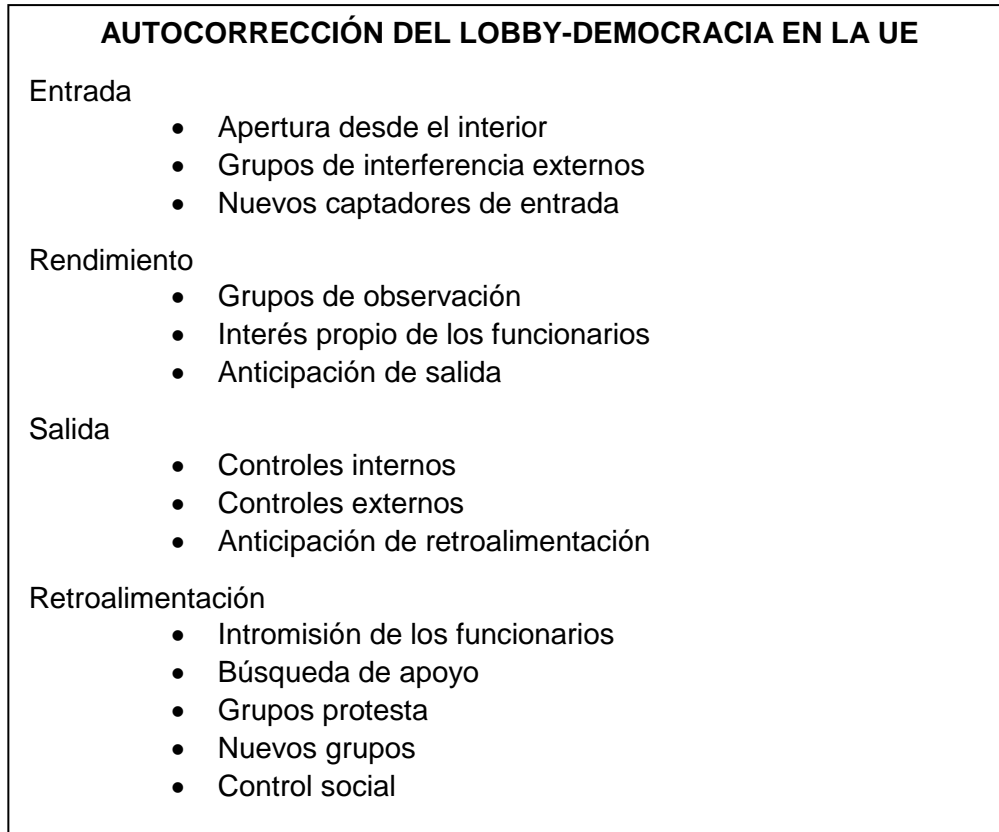
³⁵⁸ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit. pp. 350-351.

³⁵⁹ Propper, Karl L., La sociedad abierta y sus enemigos https://monoskop.org/images/5/51/Popper_Karl_La_sociedad_abierta_y_sus_enemigos_I-II.pdf.

Página consultada el 27 de octubre de 2019.

Fuente: Schendelen; Rinus Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit.
p.352

Traducción: V. E. Plaza Jiménez.



Como hemos podido observar estos mecanismos son más dependientes de la cantidad y la calidad de los grupos activos. Es decir, cuanto más alto sea el número de grupos activos, más podrán entrar en los ámbitos de la UE, y por lo tanto podrán establecerse, incrementando la competición, buscando nuevos apoyos externos, y, en consecuencia, fomentando la incorporación de nuevos participantes.

4.5.3. Estudio de la Gestión de asuntos públicos en la Unión Europea como herramienta de mejora de la democracia

Sin duda el estudio de la gestión de asuntos públicos a nivel de la UE contribuye de manera positiva a la democracia de la UE. De esta forma señala Rinus Van Schendelen expone *“Cuanto más desarrollado es este estudio y más extenso es su conocimiento y aplicación, más pequeña es la posibilidad de un sistema cerrado y prácticas desleales en la vida real de la UE. Estas dos condiciones son inseparables. Una ciencia bien desarrollada puede ser usada para lo mejor o para lo peor, y exclusivamente, aquellos que las dominan tiene la opción de decidir cuál de estos usos aplicarán. En resumen, el fomento de una mayor difusión del conocimiento empírico sobre la gestión profesional de asuntos públicos en el campo de juego de la UE puede mejorar la democracia de la misma.*

La demanda de conocimiento y comprensión sobre la gestión de asuntos públicos en la UE proviene mayormente de los profesionales. Como consumidores, muchos de ellos tienen un fuerte apetito de tres productos:

- 1. Resultados. Quieren resultados de búsqueda, cuestionarios y análogos. Quieren saber los hechos actuales, por ejemplo, sobre el trabajo de campo y los cambios entre las partes interesadas antes que los antecedentes de fondo (causas y consecuencias), los cuales les permitirán una mejor interpretación, anticipación y uso.*
- 2. Lista de control. Los profesionales están más interesados en listas de control preconcebidas sobre la configuración, por ejemplo, las mejores tácticas en un ámbito en particular, presionar de forma afinada, o la mejora de asuntos públicos en su ámbito interno. Tienen muchos menos interés en la metodología detrás de la creación de esas listas de control, aunque podrías permitirles aumentar su rendimiento en los asuntos públicos.*

3. *Prescripciones. Quieren prescripciones rápidas para lo que es mejor de hacer o no, para buscar sus objetivos mejor, pronto y fácilmente*³⁶⁰”.

Cualquier esfuerzo para fortalecer los mecanismos de corrección debería, por lo tanto, focalizarse en incrementar tanto la cantidad como la calidad del interés activo de los grupos. El primero es una cuestión de estimular la cantidad de todo tipo de grupos de interés a nivel de la UE. El segundo enfoque se refiere a la mejora de la calidad, la cual es también fuertemente dependiente de la cantidad de los grupos de interés. Cuanto más alto sea el número de grupos activos y establecidos, más fuerte será la competición (la cual estimula el trabajo interno) y su control social (el cual estimula la prudencia). Esta competición y control social son los dos factores principales de su actuación.

³⁶⁰ Schendelen, R. Van, *The Art of Lobbying the EU...*, op. cit. pp. 354-356.

CAPITULO 5

EL LOBBY EN ESPAÑA

5.1. INTRODUCCIÓN

Antes de adentrarnos en el significado y funcionamiento de los lobbies en el marco nacional es necesario realizar un breve análisis del modelo de Estado español. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político³⁶¹; es a su vez un país descentralizado, así en su artículo 137 la Constitución establece “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. Tiene sus competencias normativas divididas entre sus tres ámbitos competenciales que vienen definidos en los artículos 148 y 149 CE. Por ello, a la hora de analizar los lobbies dentro de este contexto, debe tenerse en cuenta que el desarrollo normativo se efectúa tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico y local.

España se encuentra geográficamente dentro del grupo de los países mediterráneos y latinos dónde los lobbies no son reconocidos normativamente en el ámbito estatal y aunque se tenga conocimiento de que estos existen y actúan, escapan normalmente a la percepción de los ciudadanos. Si a esto añadimos la ausencia de regulación y de publicación de estas actividades, la consecuencia es la falta de información de aquellos. Por ello, no es de extrañar que los ciudadanos puedan pensar que se encuentran ante una actividad oscura e identificada y/o vinculada con prácticas corruptas. Ineludiblemente, estas carencias hacen necesario arbitrar soluciones normativas para que los ciudadanos tengan información y transparencia de tal forma que comiencen a descubrir esta actividad como positiva, es decir en la que ellos perciban que, aunque el lobby profesional defienda sus propios intereses, puede llegar a ejercer una

³⁶¹ Artículo 1 de la Constitución Española

actividad lícita ayudando a mejorar las decisiones del poder ejecutivo e impulsando la calidad democrática de las normas con su actividad en el poder legislativo.

Es un hecho que España forma parte de la Unión Europea y que muchas de las leyes que se aprueban en nuestro país son la transposición de las Directivas y Recomendaciones Europeas. En la realidad, las empresas españolas hacen lobbying en la Unión Europea, pero, como bien indica el informe de Transparencia Internacional de 2016, *“es posible conocer las sumas que dedican las empresas españolas a hacer lobbying en la UE, gracias a la regulación europea, pero no disponemos de esa información para España, dada la ausencia de legislación nacional sobre lobby. Por ejemplo, podemos saber cuánto dinero destina Telefónica a hacer lobbying en la Unión Europea pero no en España”*³⁶².

Cómo indica el profesor Laguna de Paz *“La regulación ha de adaptarse a la realidad de cada país. No existen recetas universales, ya que el contexto institucional y social difiere profundamente. Existe una clara interacción entre norma, instituciones y sociedad. El funcionamiento del sistema requiere una adecuada conjunción entre estos tres elementos. Esto explica que determinadas soluciones pueden funcionar bien en determinados ámbitos, pero también pueden resultar contraproducentes en otros.... Una regulación cada vez más universal no puede dejar de adaptarse a las peculiaridades y a la realidad institucional de cada país”*³⁶³. Coincidimos plenamente con el profesor Laguna, el marco normativo de la Unión Europea es sin duda la base de la regulación, pero nuestro país tiene unas características especiales que sin duda alguna la normativa debe regular esas singularidades.

En España aún queda mucho por hacer y la realidad es, como indicaba el editorial de *teinteresa.es* en un artículo de 2014: *“Sin que*

³⁶² Informe de Transparencia Internacional 2016, p. 46 http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf. Página consultada el 27 de octubre de 2019.

³⁶³ Laguna de Paz, J. C., *Derecho Administrativo Económico*, Navarra, Ed. Thomson Reuters, 2ª ed., 2019, p. 57.

sepamos todavía muy bien a quién alude ni el significado que encierra, la palabra lobby suele emplearse en España de forma peyorativa, como recurso cuando queremos referirnos a poderes oscuros capaces de influir y de mover hilos desde las sombras". Se refiere al ejemplo, que quizá sea un poco excesivo, de cómo en España solemos aludir con cierta frecuencia al lobby financiero, al lobby energético o al lobby gay aunque, siendo estrictos, deberíamos hablar en todo caso de lobbies financieros, lobbies energéticos o los lobbies gays, puesto que no es frecuente encontrar un único grupo de presión homogéneo, sino muchos grupos con distintos matices e intereses similares³⁶⁴". Y continuaba *"En cualquier caso, es difícil que un lobby en España asuma que lo es y mucho más que un representante político reconozca que sufre sus presiones. Hay un ejemplo muy reciente y muy significativo. Hace unos días, el secretario de Estado de cultura, José María Lasalle³⁶⁵, decía en una entrevista "por aquí no ha pasado ningún lobby", para después afirmar: "hemos escuchado a todos los que tienen interés en este asunto"*.

En esta misma línea, indica Hector G. Barnes: *"En España, no hay más que pronunciar la palabra "lobby" para que salten las alarmas. Profundos intereses de los grandes grupos empresariales, corrupción, tráfico de influencias y todo un entramado de relaciones que pasa desapercibido ante los ojos del ciudadano y, que sospechamos, que son los que realmente determinan las leyes³⁶⁶*.

Esta visión negativa de los lobbies, no solo se extiende por nuestro país, sino también en otros países donde la actividad de estos grupos no está regulada, o no regulada en su totalidad; existe desconfianza hacia ellos e incluso son acusados, a veces, de realizar actividades de presión que confrontan con los intereses de los ciudadanos. No podemos obviar

³⁶⁴ http://www.teinteresa.es/dinero/Bruselas-capital-europea-lobby_0_1088891417.html, Página consultada 14 de octubre 2016 a las 11,33

³⁶⁵ José María Lasalle, profesor universitario. Ha ocupado varios puestos en la Administración y en la actualidad es director del Foro de Humanismo Tecnológico del ESADE. Autor de varios ensayos y publicaciones académicas.

³⁶⁶ http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-03-22/lobbies-el-oscuro-poder-de-los-grupos-de-influencia_202341/. Página consultada el 14 de octubre de 2016.

que los lobbies son grupos de presión que tienen una serie de importantes herramientas de relaciones públicas y presiones políticas orientadas a influir en las decisiones gubernamentales. El ex presidente Barack Obama, ya manifestó en su obra *The Audacity of Hope* su percepción sobre el funcionamiento de estos grupos: *“Para mí no es lo mismo un grupo de presión empresarial cuya fuerza se basa exclusivamente en el dinero, que un grupo de individuos que sostienen las mismas ideas -ya sean trabajadores textiles, aficionados a las armas, veteranos o familiares de granjeros- y que se unen para defender sus intereses³⁶⁷”*.

De las palabras de Barack Obama se puede extraer que, por una parte, la misión fundamental de los grupos de presión es defender sus intereses, pero siempre persiguiendo una finalidad legítima e ir más allá de un beneficio y/o enriquecimiento económico y, por otra parte, que la conformación de los grupos de presión sea accesible y esté al alcance a todos los ciudadanos para que puedan manifestar sus inquietudes o defender sus intereses frente a los poderes públicos.

El profesor Molins refiriéndose a España señala *“... la actividad de presión se ha asociado tradicionalmente a “maniobras ocultas” y al “otorgamiento de favores”, sea por amiguismo o a cambio de una contraprestación económica.... Desde finales de la década de los ochenta se comenta, en general de forma favorable, como las diferentes Administraciones Públicas han constituido o fomentado organizaciones que practican Lobbying en el ámbito europeo para influir en el proceso de decisión comunitario. Se presenta ante la opinión pública como una actividad lógica y conveniente el intento, por parte de nuestras administraciones locales y regionales, de tratar de influir en los mecanismos de decisiones de la Europa Comunitaria. Ha sucedido que, a través de la prensa, se va admitiendo la actividad de presión de nuestras administraciones en relación a la comunitaria y, en cambio, existe resistencia a admitir, en contra de la evidencia, que los grupos de interés*

³⁶⁷ Obama, B., *The Audacity of Hope*.

en España realizan, algunos de manera esporádica e informal, pero otros sistemática y profesionalmente, actividades diversas con el fin de influenciar a las diferentes Administraciones Públicas³⁶⁸. El autor trata de explicar cómo una misma actividad puede percibirse con connotaciones positivas (actividad de presión por nuestras administraciones en el proceso de decisión comunitario) o negativas (actividades de influencia de los grupos de interés en España sobre nuestras Administraciones Públicas) dependiendo del contexto o el prisma con el que se observe. Sin duda la resistencia que indica el profesor Molins a admitir la existencia de esta actividad a nivel estatal la podemos enraizar en la presunta corrupción generalizada de nuestros políticos y en una práctica habitualmente conocida como el “*tráfico de influencias*”, lo que a su juicio ha dificultado la separación de la actividad de presión de prácticas corruptas u otros ilícitos penales.

Si es cierto que hay empresas o sectores que recurren a malas prácticas, que explica que esta actividad se vea como opaca y poco transparente, pero no impide que podamos dejar de ver que, si se realiza con transparencia, es una actividad legítima y de participación de la sociedad civil. Por ello urge una regulación clara y transparente para esta actividad que bien encauzada, sin duda dará unos resultados satisfactorios.

Es necesario cambiar esta visión negativa de la actividad de lobbying transformándola, en base a los cimientos de una buena praxis y transparencia, en una actividad necesaria y legítima y que, como ya indicamos en la introducción, enriquece la actividad normativa. El lobbying debería ser una forma legítima de participación de la sociedad civil y las empresas con las organizaciones del poder político.

Si se logra lo anterior, la actividad de los lobbies puede considerarse como una realidad positiva ya que estos defienden intereses que, en

³⁶⁸ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España*, Papeles de la Fundación nº 7, Madrid, 1995, pp. 13 y 14.

principio, benefician a los ciudadanos y por ende al conjunto de la sociedad, de hecho, sus influencias en algunos sectores han sido muy importantes. Tenemos que reconocer que es muy necesario que el Gobierno, antes de tomar decisiones escuche la opinión y los argumentos de aquellos ciudadanos o de parte de la sociedad que se verán afectados por esa regulación. Sería un irresponsable si no los escuchara pues nadie mejor que los interesados conocen el problema. Y esto no solo en las decisiones del ejecutivo, sino también ante el poder legislativo, ya que la opinión y los argumentos de los grupos afectados, sin duda, contribuirán a una mejor calidad normativa.

Los partidos políticos pueden jugar un papel relevante con respecto a los lobbies, en el caso de España, y hasta el momento los grupos mayoritarios, como son el partido popular y el partido socialista no han sido capaces de pactar o ponerse de acuerdo sobre un tema tan crucial y que hace que la regulación de los lobbies sea una asignatura pendiente en nuestro país.

El debate de la regulación de los lobbies en España nace con la democracia. Debemos reconocer que ha habido periodos donde la discusión ha sido intensa, en otros periodos parece que no había ninguna prisa por regularlos. En la actualidad se dan los pasos que marca la Unión Europea, pero a nivel estatal no parece que sea una prioridad ni una necesidad.

En cuatro ocasiones el Congreso de los Diputados ha intentado dar impulso a la actividad de los lobbies, buscando la transparencia en los procesos de representación, sin que haya tenido éxito en ninguna de ellas.

En el debate constitucional que precedió a la aprobación de la Constitución de 1978 y centrándose en el texto del artículo 77 del citado Texto, se planteó la regulación de los lobbies e incluso se habló de un sistema de control y registro de los mismos. En la Comisión Constitucional no hubo acuerdo y finalmente se rechazó la incorporación de los mismos al Texto Constitucional. Nuestra Constitución y la legislación instan a los

poderes públicos a promover la participación de los grupos e individuos a la participación en la vida política, económica y social. Así la Constitución Española del 1978 en su artículo 9.2 establece “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. Por tanto, la Constitución abre la puerta a la participación de estos grupos.

Con anterioridad, Alianza Popular (AP) propuso la necesidad de incluir en el derecho de petición que las comisiones parlamentarias pudieran “*recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones de carácter público*”, igualmente defendió la necesidad de que una Ley Orgánica estableciera un “*sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente*”.

Los profesores M^a Isabel Álvarez y Federico de Montalvo³⁶⁹, en su artículo “*Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España*”, trazan un recorrido por los intentos de regulación en el periodo de elaboración de nuestra *Carta Magna* y las diferentes propuestas parlamentarias llevadas a cabo por distintos grupos parlamentarios y que no dieron fruto.

En conjunción con el artículo 9.2 ya citado, el artículo 23.1 de la CE establece “*Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”.

Aquí se plantea un dilema y es si se debe reconocer a los grupos de interés las condiciones de libertad e igualdad que se reconoce a los ciudadanos aislados ya que, como hemos visto en el artículo 23, se les reconoce a los ciudadanos el derecho de participación en los asuntos

³⁶⁹ Álvarez Vélez, M^a I. y Montalvo J., “*Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, nº 32, pp. 353-376.

públicos. Sin duda hay una diferencia sustancial y es que los grupos de interés manifiestan una necesidad de participación en los asuntos públicos y tienen un objetivo claro que es influir en los poderes públicos en defensa de los intereses de sus miembros.

Es necesaria una pronta legislación sobre los lobbies y más cuando nuestro país se está quedando a la cola de Europa con respecto a la regulación de esta actividad. Esta carencia de regulación y controles tiene muchas veces como fruto la corrupción. Y esto queda claro en el Informe de Amnistía Internacional “*lobbying in Europe*” en el que se establece un cuasi ranking en relación a tres parámetros: transparencia, integridad e igualdad en el acceso.

En 1990, el Congreso de los Diputados, aprobó, a propuesta del Grupo Popular y por unanimidad de los grupos parlamentarios, la primera proposición no de Ley que exige la regulación de los “*despachos que gestionen intereses de particulares confluyentes con otros intereses públicos*”. En 1993, a propuesta del Grupo Parlamentario Centro Democrático y Social (CDS), se acuerda por amplia mayoría impulsar una ponencia en el Congreso, así como instar al Gobierno a que presente un proyecto de ley para la regulación de los “*grupos de interés*” y que este fuera acompañado de un registro público y un código de conducta, sin embargo, esta propuesta nunca llegó a dar sus frutos

Posteriormente y hasta 2013, en un clima de proliferación de una emergente corrupción, es cuando se vuelve a plantear la necesidad de la regulación de estos grupos. Como consecuencia de ello, el presidente del Gobierno en ese entonces, Mariano Rajoy, en el debate del estado de la nación propone una reforma de las normas que regulan el funcionamiento de las cámaras y en la que señala que sería positivo incluir también una regulación parlamentaria de las organizaciones de intereses, es decir de los lobbies. El Congreso de los Diputados, tras el debate, acordó por una amplia mayoría regular las organizaciones de interés o lobbies.

Creemos que una buena ocasión de regularlo hubiera sido con la elaboración y aprobación de la *Ley de Transparencia*, acceso a la información pública y buen gobierno, de 2013 y en cuyo proceso algunas asociaciones lo intentaron, pero no fue posible. Una regulación clara y precisa sobre los lobbies hubiera sido una muy buena herramienta para luchar contra la corrupción y favorecer la igualdad de acceso a la información de todos los ciudadanos.

Sin embargo, La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 19/2013, perdió la oportunidad de regular los lobbies y de crear un registro de los mismos, como ya existe en varios países de nuestro entorno, también podía haber regulado la transparencia de esta actividad y el código de conducta de los mismos, pero la Ley decepcionó en relación a esta actividad como en otras muchas otras. Tampoco estableció los controles que nuestra democracia necesita y que son el pilar de la misma³⁷⁰.

En febrero de 2014, el Pleno del Congreso había aprobado una nueva resolución de regeneración democrática a propuesta del Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió (CIU), en la que se consideraba necesario impulsar, en el marco de la reforma del reglamento del Congreso de los Diputados, mayor eficacia del control parlamentario y contemplar la regulación de los lobbies garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho de acceder a las instituciones que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen, sin embargo una vez más esto no se llevó a término.

En la actualidad la ciudadanía en nuestro país sigue teniendo una idea peyorativa de los lobbies y todo ello pese a que el cien por cien de nuestras leyes están sometidas al escrutinio de los grupos de interés. Es necesario regular la huella legislativa, conocer quien la ha propuesto, con

³⁷⁰ Norma que se quedó corta. Tenía en su entorno leyes mucho más avanzadas que le podían haber servido de referencia, pero no las ha tenido en cuenta. Da la impresión que había necesidad de aprobar una Ley de Transparencia sin reflexionar en profundidad sobre el fondo de la cuestión.

quien se han reunido los legisladores en el proceso de producción de esa Ley, ¿cuántas veces se han reunido? ¿qué apoyos han tenido y de quien no han recibido apoyo?

Como ya hemos apuntado, el poder de los lobbies ejerce una gran influencia a la hora de elaborar las leyes. A modo de ejemplo podemos citar la oposición del lobby de las embotelladoras al proyecto de Ley de Minas, del Ministro José Manuel Soria. Elconfidencial.com de 27 de diciembre de 2014 en un artículo de Marcos Lamela, bajo el título “*El poderoso “lobby” del agua tumba la Ley de Minas del ministro de Industria*”, pone de manifiesto cómo esta Ley va acabar bajo tierra por la oposición del poderoso lobby de embotelladores de agua, representada por la *Asociación Nacional de Empresas de Agua (ANEABE)*, patronal que agrupa a las empresas del sector, según aseguraban fuentes del sector. La resistencia al proyecto es tal que el ministro ha preferido dar un paso atrás para no buscarse problemas a un año de las elecciones, según explican fuentes de las embotelladoras³⁷¹”.

Un artículo interesante “*Flash Derecho: La inexistente regulación de los lobbies en España y el registro de la CNMC, 2016*” del *Blog sobre la actualidad jurídica política* refiriéndose a la falta de regulación indica “*cierto es qué en el caso español, pese a la falta de regulación de la huella legislativa, hay casos tan escandalosos son fácil de identificar al redactor y/o beneficiario de una norma concreta. Así ocurrió en el famoso caso de la denominada “enmienda Florentino” en el que el Gobierno del Partido Socialista (PSOE) decidió hacerle un favor no ya a un grupo concreto, sino a una persona concreta. Eso sí, una persona muy poderosa, qué duda cabe*³⁷²”. Sin duda alguna el proceso de aprobación de una Ley siempre deja huella.

³⁷¹ *Asociación Nacional de Empresas de Agua (ANEABE)*, comprometida con la protección de la naturaleza para poner a disposición de todas las personas un producto natural manteniendo sus propiedades saludables.

³⁷² <http://hayderecho.com/2016/04/28/flash-derecho-la-inexistente-regulacion-de-los-lobbies-en-espana-y-el-registro-de-la-cnmc/>. Página consultada el 14 de octubre de 2016.

En agosto de 2020³⁷³, seguimos con la asignatura pendiente de regular los lobbies. Un interesante artículo del periódico *El País* de María Fernández, del 6 de noviembre del 2016³⁷⁴ bajo el título “*La asignatura pendiente de regular los lobbies*”, señala que los intentos para legislar sobre la actividad lobista, sobre todo desde que España ha despertado a la realidad corrupta de una parte de su sistema político y económico, han sido en vano. Mariano Rajoy anunció en 2012 que los regularía. En su primer debate sobre el estado de la nación como presidente, pero solamente los grupos minoritarios en el Parlamento han seguido insistiendo en ese objetivo. La iniciativa más concreta que la Cámara recién constituida tendrá que estudiar en los próximos meses es de Democracia i Llibertat (DiL)³⁷⁵, que pidió tras las elecciones del pasado 20 de diciembre un registro de lobbies y una “*tarjeta de acceso permanente a la Cámara*” con la que los representantes de grupos podrán entrar en las zonas públicas del Congreso y mantener contactos, pero, la realidad es, como ya hemos repetido en numerosas ocasiones, que seguimos sin abordar esa realidad de regular los lobbies. Nuestro país tiene, como ya circula por las redes, aversión a la transparencia y mientras todo esto sucede se sigue utilizando el amiguismo y defendiendo la idea de que las leyes y las normas se hacen siempre a favor o en contra de alguien.

Como ya hemos señalado en repetidas ocasiones, en España no existe regulación específica sobre los lobbies, no hay obligación de informar sobre las actividades realizadas por los lobbies, ni existe ningún control de las actividades que estos realizan. Esta desregulación y opacidad con respecto a esta actividad conduce a riesgos de corrupción y de ello podemos ver numerosos ejemplos en el ámbito de la banca, de la electricidad, de las farmacéuticas y un largo etc. Es necesaria una regulación adecuada para esta actividad y del establecimiento de controles sobre la misma.

³⁷³ 21 de junio de 2020.

³⁷⁴ http://economia.elpais.com/economia/2016/11/04/actualidad/1478281432_426374.html.
Página consultada el 14 de octubre de 2016.

³⁷⁵ Refiriéndose a las elecciones del 2016.

El gobierno está preocupado por la regeneración democrática ante el creciente número de casos de corrupción de los últimos años y ha trabajado en algunos aspectos de los lobbies, bajo nuestro punto de vista insuficientes, especialmente dirigidos al establecimiento de un registro de los mismos.

España, si quiere avanzar en la comprensión de la actividad de lobbying, debe tener en cuenta que hay que clarificar las reglas del juego en lo referente entre los grupos y la Administración. *“La ambigüedades y contradicciones de la actual legislación española provocan que, por una parte, se mantengan las tradicionales barreras al acceso de los grupos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, mientras que, al mismo tiempo, la propia Administración solicita el concurso y colaboración de los grupos para el desarrollo de las diferentes políticas públicas³⁷⁶”*.

Lo verdaderamente importante en este proceso es la necesidad de destacar la necesidad de publicidad y transparencia en los contactos entre los grupos y la Administración y todo ello constituirá, como indica el profesor Molins *“... las únicas garantías posibles para que su actividad no sustituya a la voluntad de los ciudadanos expresadas a través del sufragio e interpretadas por las instituciones representativas. En definitiva, la actividad de presión no es incompatible con el gobierno democrático y representativo, pero exige que los distintos actores –grupos y administraciones– abandonen viejos hábitos y establezcan unas claras reglas del juego. Si ello es así, el sistema se consolidará y el pluralismo político y social saldrá reforzado³⁷⁷”*.

Louis D. Brandeis, juez de la Corte Suprema Norteamericana a principios del siglo XX explicaba que *“la luz del sol es el mejor de los desinfectantes”* que ya hemos citado. La actividad de los lobbies requiere que sea visible y transparente y no ejercerse en la sombra y al amparo de lagunas legales. A raíz de la aprobación por el Congreso de EEUU de la

³⁷⁶ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España*, Papeles de la Fundación nº 7, Madrid, 1995, p. 15.

³⁷⁷ Molins López-Rodó, J. M., *Los grupos de interés en España... op. cit.*, p. 17.

Lobbying Disclosure Act (LDA) y la posterior reforma *Ley Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA) en 2007, se dejó sentir esa influencia y la necesidad de regular los lobbies. Este no ha sido el caso España, que además no puede olvidar que forma parte de la Unión Europea y, por tanto, debe seguir las directrices de la misma y regular los lobbies y grupos de interés. En estos momentos, y tras la aprobación de la Ley de Transparencia se ha vuelto a reabrir el debate sobre la influencia que reciben los poderes públicos a través de los lobbies y grupos de interés y la necesidad de la existencia de una regulación que permita su regulación, y la transparencia de la actividad de estos grupos.

No podemos obviar, como viene sucediendo a lo largo de la historia que los movimientos ciudadanos y el poder judicial viene también jugando un papel importante. Los primeros con sus demandas a los poderes públicos de la necesidad de regular los lobbies y los segundos a través de sus sentencias en los tribunales. En esta línea es interesante leer el artículo Titulado “*El juez, como motor de cambio*”³⁷⁸. Así podemos ver a través de distintas Sentencias de los Tribunales de Justicia que vienen a otorgar a los lobbies virtualidad jurídica y licitud de los mismos en nuestro Ordenamiento Jurídico. A modo de ejemplo citaremos la Sentencia de 11 de junio de 2012 (recurso número 2101/2009) de la Sala Primera del Tribunal Supremo, en su Sentencia aborda sustancialmente un problema relativo a la actividad de lobbying.

Para cerrar esta sección destacamos el informe *Lifting the Lid on Lobbying* que publicó *Transparencia Internacional*, un texto necesariamente crítico con una actividad ampliamente establecida, pero sobre la que no existe la transparencia que la sociedad exige. Tal y como recoge el informe, “cuando el *lobby* es realizado con integridad y transparencia es una fuente legítima de influencia para los grupos de

³⁷⁸ Ballbé, M.; Jiménez Tello, P., “*El juez como motor de cambio*”, en *Cuestiones actuales de Derecho Público, Derecho Público Global*. Ed.:Universidad A Coruña, 2014.

interés que están afectados por decisiones públicas. El problema surge cuando el ejercicio de *lobby* es opaco y no está regulado³⁷⁹.

5.2. EL REGISTRO DE LA CNMC

La *Comisión Nacional del Mercado de valores*³⁸⁰ (CNMC) “es un organismo que promueve y defiende el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y usuarios³⁸¹”. El Registro de Grupos de Interés³⁸² creado en la CNMC³⁸³ por Resolución del presidente de la misma sobre la buena praxis en las relaciones de la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* con agentes externos da cumplimiento a la Ley 13/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, en virtud de su artículo 37, con el fin de que las empresas hagan un ejercicio de transparencia. La creación de este registro puede ser, y ojalá sea así, el inicio de una regulación sobre el Lobby que tanto demanda la sociedad.

El objetivo, según indica la Resolución de creación, es establecer un mecanismo institucional que permita minimizar la capacidad de cualquier grupo de relacionarse de forma improcedente o, simplemente, contraria o no exactamente alineada con los intereses generales, establecidos en la Ley 13/2013. El Registro de Grupos de Interés, sin duda, dará respuestas a preguntas básicas como qué intereses se persiguen y quién los defiende.

La CNMC está segura de que la transparencia es el elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos en la defensa de la competencia y de una regulación económica eficiente.

Sin duda la transparencia logrará la confianza de los ciudadanos en el proceso de decisiones de la CNMC. La transparencia puede evitar

³⁷⁹ Transparency.org.uk

³⁸⁰ Fuertes, M., *La Comisión Nacional del Mercado de Valores*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1994. Para profundizar en la CNMC es necesaria la lectura de esta importante obra.

³⁸¹ <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>. Página consultada el 14 de octubre de 2016 y los días 22 y 23 de agosto de 2020.

³⁸² rgi.cnmc.es

³⁸³ Registro de la CNMC, creado en marzo del 2016.

presiones abusivas y el acceso legítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables en la toma de decisiones.

El Registro de la CNMC está dividido en cinco grupos, el primero de ellos corresponde al sector servicios de consultoría y asesoramiento; el segundo grupo corresponde al sector empresarial y de base asociativa; el tercero corresponde a las organizaciones no gubernamentales; el cuarto corresponde al sector científico y de investigación y el quinto destinado a particulares o autónomos.

Este Registro³⁸⁴, que solo surte efectos en este ámbito, puede ir encendiendo la luz de lo que podría ser el Registro de Lobby ante el poder legislativo y el ejecutivo.

Figura n. 15. Relación de lobbies inscritos en el registro de la CNMC

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de la Competencia

RELACIÓN DE ALGUNOS DE LOS LOBBIES INSCRITOS EN LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE LA COMPETENCIA Y LOS ÚLTIMOS 10 GRUPOS INSCRITOS CLASIFICADOS POR SECTORES (CNMC)		
Cinco grupos: I.-Sector de servicios de consultoría y asesoramiento; II.- sector empresarial de base asociativa; III.- organizaciones gubernamentales; IV.- sector científico y de investigación y V.- particulares o autónomos.		
Anfac	Asociación española de fabricantes de automoviles	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Cadenas Españolas de supermercados	Asociación de Cadenas Españolas de supermercados	II Sector empresarial y de base asociativa
ACOGEN	Asociación española de cogeneración	II Sector empresarial y de base asociativa
APTN-COFENAT		III Organizaciones no gubernamentales
AEVIU	Asociación española de valoración inmobiliaria y urbanística	II Sector empresarial y de base asociativa
Associació del Clúster Bellesa de Catalunya	Associació del Clúster Bellesa de Catalunya (Beauty Cluster Barcelona)	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
ACUTEL	Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Locales de Andalucía	II Sector empresarial y de base asociativa

³⁸⁴ rgi.cnmc.es

Adigital	Asociación Española de la Economía Digital	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
ASICA	Asociación Empresarial de Ingenieros Consultores de Andalucía	II Sector empresarial y de base asociativa
ABS	Consultoría y Control del Gasto, S.L.	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
AEA	Asociación Española de Anunciantes	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos	Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos	II Sector empresarial y de base asociativa
ACEMM	Asociación Cántabra de empresarios de la Madera y del Comercio Mueble	II Sector empresarial y de base asociativa
ANCERA	Asociación NACIONAL DE Comerciantes de Equipos, Recambios, Neumáticos y Accesorios para Automoción	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales	Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales	II Sector empresarial y de base asociativa
AEPJMA	Asociación Española de Peritos Judiciales y Mediadores Arbitrales	II Sector empresarial y de base asociativa
ASCER	Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Usuarios de Internet	Asociación de Usuarios de Internet	III Organizaciones no gubernamentales
APEDANICA	Asociación para la Prevención y Estudios de Delitos, Abusos y Negligencias en Informática y Comunicaciones Avanzadas	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
AJURA	Asociación de Apoyo a la Instauración del Jurado Público a la no Indefensión del Ciudadano Lego y a la Promoción de las Instituciones Penitenciarias Especiales	III Organizaciones no gubernamentales
Asociación Española de Mediación	Asociación Española de Mediación	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales IV Sector Científico y de Investigación
Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados	Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados	II Sector empresarial y de base asociativa

ACOGEN	Asociación Española de Cogeneración	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
sine	Análisis Económico Integral	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
AUTOCONTROL	Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial	III Organizaciones no gubernamentales
TEDAE	Asociación de Empresas Tecnológicas Españolas de Defensa, Aeronáuticas y Espacio	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Nacional de Empresas Náuticas	Asociación Nacional de Empresas Náuticas	II Sector empresarial y de base asociativa
ASEPRHU	Asociación Española de Productores de Huevos	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Danza Down	Asociación Danza Down	III Organizaciones no gubernamentales
Agrupación de fabricantes de Cemento en España-Oficemen	Agrupación de fabricantes de Cemento en España-Oficemen	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española del Gas	Asociación Española del Gas	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Internautas	Asociación de Internautas	III Organizaciones no gubernamentales
ANEFA	Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de áridos	II Sector empresarial y de base asociativa
APPA	Asociación de Empresas de Energías Renovables	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de Empresas de Productos de Marca	Asociación Española de Empresas de Productos de Marca	II Sector empresarial y de base asociativa
ANGED	Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución	II Sector empresarial y de base asociativa
ADINE	ASOCIACIÓN Nacional de Distribuidores e Importadores de Neumáticos	II Sector empresarial y de base asociativa
HOSBEC	Asociación Empresarial Hostelera de Benidorm, Costa Blanca y Comunidad Valenciana	II Sector empresarial y de base asociativa
AFAREM	Asociación de Fabricantes de Áridos de la Región de Murcia	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española para la Defensa de la Competencia	Asociación Española para la Defensa de la Competencia	III Organizaciones no gubernamentales
AESEG	Asociación Española de Medicamentos Genéricos	II Sector empresarial y de base asociativa
UNESA	Asociación Española de la Industria Eléctrica	II Sector empresarial y de base asociativa
Advising and Consulting Services SL	Advising and Consulting Services SL	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento

ANESAR	Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de Codificación Comercial	Asociación Española de Codificación Comercial	II Sector empresarial y de base asociativa
Arona	Asociación de Empresarios, Comerciantes y Profesionales de Arona- A.E.C.P.	II Sector empresarial y de base asociativa
ABECADE	ABECADE MANAGEMENT, S.L.	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
ACH	Agrupación de Cadenas Hoteleras	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Empresarios del Henares	Asociación de Empresarios del Henares	II Sector empresarial y de base asociativa
ANEPA	Asociación Nacional de Entidades Preventivas Acreditadas	II Sector empresarial y de base asociativa
PANASEF	Asociación Nacional de Servicios Funerarios	III Organizaciones no gubernamentales
ANDECE	Asociación Nacional de la Industria de Prefabricado de Hormigón	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación del Círculo de Empresarios de Galicia	Asociación del Círculo de Empresarios de Galicia	II Sector empresarial y de base asociativa
AEMES	Asociación Empresarial de Mediadores de Seguros	II Sector empresarial y de base asociativa
AELMHU	Asociación Española de Laboratorios de Medicamentos Huérfanos y ultrahuérfanos	II Sector empresarial y de base asociativa
ACOTEX	Asociación Empresarial de Comercio Textil y Complementos de la Comunidad de Madrid	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
ASPAPPEL	Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón	II Sector empresarial y de base asociativa
ASEDAS	Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados	II Sector empresarial y de base asociativa
ANPROGAPOR	Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino	III Organizaciones no gubernamentales
ACIE	Asociación de Comercializadores Independientes de Energía	II Sector empresarial y de base asociativa
JDIGITAL	Asociación Española de Juego Digital	II Sector empresarial y de base asociativa
ASOCIACIÓN ECOSERVEIS	ASOCIACIÓN ECOSERVEIS	III Organizaciones no gubernamentales
ANCADE	Asociación Nacional de Fabricantes de Cales y Derivados de España	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación España Salud	Asociación España Salud	III Organizaciones no gubernamentales

ASEJA	Asociación Española de Empresas de Parques y Jardines	II Sector empresarial y de base asociativa
All Media Consulting	All Media Consulting	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
AVEP	Asociación Valenciana de Empresarios del Plástico	II Sector empresarial y de base asociativa
ATEDY	Asociación Técnica Empresarial del Yeso	II Sector empresarial y de base asociativa
Abanlex, S.L.	Abanlex, S.L.	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
ASINVER	Asociación Europea de Inversores Profesionales	III Organizaciones no gubernamentales
ANCI	Asociación Nacional de Constructores Independientes	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Agrícola Viva en Acción	Asociación Agrícola Viva en Acción	III. Organizaciones no gubernamentales Fundaciones y asociaciones
AVACU	Asociación Valenciana de Consumidores y usuarios	III. Organizaciones no gubernamentales Fundaciones y asociaciones
Asociación Española Club de Convergents	Asociación Española Club de Convergents	II Sector empresarial y de base asociativa
ANFEL	Asociación Nacional de Fabricantes e Importadores de Electrodomésticos	II Sector empresarial y de base asociativa
SERANAUTO	Asociación Española de Fabricantes de Equipos y Componentes para Automoción	II Sector empresarial y de base asociativa
AEUTRANSMER	Asociación Española de Usuarios del Transporte de Mercancías	II Sector empresarial y de base asociativa
AMI	Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos	II Sector empresarial y de base asociativa
AMETIC	ASOC M EMP ETICTCD	II Sector empresarial y de base asociativa
AEGE	Asociación de Empresas con gran Consumo de Energía	II Sector empresarial y de base asociativa
AGITCV	Asociación de Graduados en Ingeniería en Telecomunicación y TIC de la Comunidad Valenciana	II Sector empresarial y de base asociativa
neobis	Asociación empresarial de la Comunicación Gráfica	II Sector empresarial y de base asociativa
ACEC	Associació Catalana d'Empreses Consultores	II Sector empresarial y de base asociativa
AED	Asociación Española de Directivos	III. Organizaciones no gubernamentales Fundaciones y asociaciones

ANEFHOP	Asociación Española de Fabricantes de Hormigón Preparado	II Sector empresarial y de base asociativa
AFELMA	Asociación de Fabricantes Española de Lanasy Minerales Aislantes	II Sector empresarial y de base asociativa
ADECOSE	Asociación Española de Corredurías de Seguros	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Nacional de Perfumería y Cosmética	Asociación Nacional de Perfumería y Cosmética	II Sector empresarial y de base asociativa
ANFABRA	Asociación de Bebidas Refrescantes	II Sector empresarial y de base asociativa
anefp	Asociación para el Autocuidado de la Salud	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de la Banca	Asociación Española de la Banca	II Sector empresarial y de base asociativa
APROAFA	Asociación para la Promoción de la Asistencia Farmacéutica	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Esfune	Asociación Esfune	III Organizaciones no gubernamentales
AUC	Asociación de Usuarios de la Comunicación	III Organizaciones no gubernamentales
Asuntos Públicos Estratégicos S.L.	Asuntos Públicos Estratégicos S.L.	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
AMAT	Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo	II Sector empresarial y de base asociativa
AECCTI	Asociación de Empresas de Control de Calidad y Control Técnico Independiente	II Sector empresarial y de base asociativa
ASTERQUIGAS	Asociación Española de Terminales Receptoras de Graneles Líquidos, Químicos y Gases	III Organizaciones no gubernamentales
ACETA	Asociación de Compañías Españolas de Transporte Aéreo	III Organizaciones no gubernamentales
AOTEC	Asociación Nacional de Operadores y Servicios Internet	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de Floristas	Asociación Española de Floristas	II Sector empresarial y de base asociativa
FAPE	Asociación Española de Fabricantes de Pequeños Electrodomésticos	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques	Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques	II Sector empresarial y de base asociativa
ASIPA	Asociación de Inmobiliarias con Patrimonio de Alquiler	II Sector empresarial y de base asociativa
ADEPI	Asociación para el Desarrollo de la Propiedad Intelectual	II Sector empresarial y de base asociativa
ACOM	Asociación Acción y Comunicación sobre Oriente Medio	III Organizaciones no gubernamentales

Asociación Española de Fundaciones	Asociación Española de Fundaciones	III Organizaciones no gubernamentales
ANDITEL	Asociación Española de Empresas Distribuidoras e Integradoras de Telecomunicaciones	II Sector empresarial y de base asociativa
AEV	Asociación Española de Análisis de Valor	II Sector empresarial y de base asociativa
ATASA	Asociación Profesional de Sociedades de Valoración	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Pro Tunel Benasque Luchón	Asociación Pro Tunel Benasque Luchón	III Organizaciones no gubernamentales
ABC	Arquitectura Modular, S.L.	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Nacional Española de Distribuidores Automáticos	Asociación Nacional Española de Distribuidores Automáticos	II Sector empresarial y de base asociativa
ANESDOR	Asociación Nacional de Empresas del Sector Dos Ruedas	II Sector empresarial y de base asociativa
AEBIG	Asociación Española de Biogás	III Organizaciones no gubernamentales
ASCOM	Asociación Española de Compliance	III Organizaciones no gubernamentales
APAFNET	Asociación Profesional de Administradores de Fincas y Tecnologías Aplicadas	II Sector empresarial y de base asociativa
ANEABE	Asociación Nacional de Empresas de Aguas de Bebida Envasada	II Sector empresarial y de base asociativa
ADHAC	Asociación de Empresas de Redes de Calor y Frio	II Sector empresarial y de base asociativa
AEFIMIL	Asociación Española de Fabricantes e Importadores de Maquinaria Industrial de Limpieza	II Sector empresarial y de base asociativa
ACEMA	Asociación de Comerciantes de Electrodomésticos, Muebles de Cocina y Autónomos	II Sector empresarial y de base asociativa
AEME	Asociación de Empresas Eléctricas	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Civil Venezolanos en España	Asociación Civil Venezolanos en España	III Organizaciones no gubernamentales
CLIES	Asociación Empresarial Círculo Empresarial Intersectorial de Empresas de Economía Social y Participadas de Servicios Avanzados e Innovación Andalucía	II Sector empresarial y de base asociativa
REPACAR	Asociación Española de Recicladores de Papel y Cartón	II Sector empresarial y de base asociativa

ADIN	Asociación de Empresarios de Industrias, Comercio y Servicios Náuticos	III Organizaciones no gubernamentales
AEDEM	Asociación Española de Editores de Música	III Organizaciones no gubernamentales
ANDEMA	Asociación para la Defensa de la Marca	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Madrid Foro Empresarial	Asociación Madrid Foro Empresarial	II Sector empresarial y de base asociativa
ASELIP	Asociación de Empresas de Limpieza	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Empresarial Eólica	Asociación Empresarial Eólica	II Sector empresarial y de base asociativa
PUM	Asociación de Peluqueros Unidos de Madrid	II Sector empresarial y de base asociativa
"anape"	Asociación Nacional de Poliestireno Expandido	II Sector empresarial y de base asociativa
Autismo Sevilla	Autismo Sevilla	III Organizaciones no gubernamentales
GANVAM	Asociación Nacional de vendedores de vehículos a Motor, Reparación, Recambios y Afines	II Sector empresarial y de base asociativa
AEC	Asociación Española de Carretera	III Organizaciones no gubernamentales
FMA	Asociación de Festivales de Música	III Organizaciones no gubernamentales
ATEIA-OLTRA VALENCIA	Asociación de Transitarios Expedidores Internacionales y Asimilados. Organización para la Logística y el Transporte. Representantes Aduaneros	II Sector empresarial y de base asociativa
ANAIP	Asociación Española de Industriales de Plásticos	III Organizaciones no gubernamentales
Agrupación Española de Vendedores al por Menor de Carburantes y Combustibles	Agrupación Española de Vendedores al por Menor de Carburantes y Combustibles	II Sector empresarial y de base asociativa
ANAC	Asociación Nacional de Agencias de Colocación	II Sector empresarial y de base asociativa
APCTA	Asociación Empresarial de Proveedores Civiles de Transito Aéreo del Mercado Liberalizado	II Sector empresarial y de base asociativa
ANCED	Asociación Nacional de Centros de E-Learning y y Distancia	II Sector empresarial y de base asociativa
AESMIDE	Asociación de Empresas Contratistas con las Administraciones Públicas y otros Estados	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Agentes Consignatarios de Buques de Barcelona	Asociación de Agentes Consignatarios de Buques de Barcelona	II Sector empresarial y de base asociativa

Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo	Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo	II Sector empresarial y de base asociativa
ACH	ACH Cambre	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
HISPALYT	Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida	II Sector empresarial y de base asociativa
AEI CERÁMICA	Agrupación Empresarial Innovadora del Sector Industrial de Cerámica Estructural	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Nacional de la Cubierta Inclinada-Promotejado	Asociación Nacional de la Cubierta Inclinada-Promotejado	II Sector empresarial y de base asociativa
APROPINSE		I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España	Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación de Víctimas de Accidentes	Asociación de Víctimas de Accidentes	III Organizaciones no gubernamentales
Asociación Clúster Autogas	Asociación Clúster Autogas	III Organizaciones no gubernamentales
ASNEF	Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito	II Sector empresarial y de base asociativa III Organizaciones no gubernamentales
Asociación Empresarial para la Discapacidad	Asociación Empresarial para la Discapacidad	II Sector empresarial y de base asociativa
Arán Feijoo Covelo	Arán Feijoo Covelo	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
ANECPLA	Asociación Nacional de Empresas de Sanidad Ambiental	II Sector empresarial y de base asociativa
ASEBIO	Asociación Española de Bioempresas	II Sector empresarial y de base asociativa
(AECA Helicopteros)	Asociación Española de Compañías Aereas de Helicópteros y Trabajos Aereos (AECA Helicopteros)	II Sector empresarial y de base asociativa
ACEX	Asociación de Empresas de Conservación y Explotación de Infraestructuras - ACEX	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de Factoring	Asociación Española de Factoring	II Sector empresarial y de base asociativa
Atic	Asociación de Universidades con Titulaciones en Información y Comunicación (Atic)	III Organizaciones no gubernamentales

Asociación de Madrid de expendedores de tabaco y timbre	Asociación de Madrid de expendedores de tabaco y timbre	II Sector empresarial y de base asociativa
ASUFIN	Asociación de usuarios financieros	III Organizaciones no gubernamentales
ASADE	ASADE – Asociación estatal de entidades de servicios de atención a domicilio	II Sector empresarial y de base asociativa
AECAD	Asociación empresas de cuidados a domicilio de Castilla y León	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Profesional Elite Taxi	Asociación Profesional Elite Taxi	II Sector empresarial y de base asociativa
PEJUBA	Asociación Nacional de Peritos Judiciales y Bachilleres	II Sector empresarial y de base asociativa
ASERPYMA	Asociación de Empresas Restauradoras del Paisaje y el Medio ambiente	II Sector empresarial y de base asociativa
ALA Asociación de Líneas Aéreas	Asociación de Líneas Aéreas	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Europea de Peritos Judiciales	Asociación Europea de Peritos Judiciales	V Fundaciones y Asociaciones
AGEINCO	Asociación Gallega de Empresas de Ingeniería, Consultoría y Servicios Tecnológicos	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Independiente de Peritos Judiciales	Asociación Independiente de Peritos Judiciales	V Fundaciones y Asociaciones
ACIE	Asociación de comercializadores independientes de energía	II Sector empresarial y de base asociativa
PROTERMOSOLAR	Asociación Española para la promoción de la industria termosolar	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación por la Calidad y Cultura Democráticas	Asociación por la Calidad y Cultura Democráticas	III Organizaciones no gubernamentales
ASCER	Asociación Española de fabricantes de azulejos y pavimentos cerámicos	II Sector empresarial y de base asociativa
PAT	Asociación Española de plataformas digitales de alquiler temporal	II Sector empresarial y de base asociativa
AGREMIA	Asociación de empresas del sector de las instalaciones y la energía	II Sector empresarial y de base asociativa
ANEBP	Asociación Nacional de Empresas de buceo profesional	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociado Cami de Segarra	Asociado Cami de Segarra	Plataformas y redes, coaliciones ad hoc, estructuras temporales y otras formas de actividad colectiva, sin ánimo de lucro

AEV	Asociación Española de Análisis de valor	II Sector empresarial y de base asociativa
Antonio Ros Mateo	Antonio Ros Mateo	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
Asociación de viviendas turísticas de Andalucía	Asociación de viviendas turísticas de Andalucía	II Sector empresarial y de base asociativa
Alfredo García López-Amo	Alfredo García López-Amo	II Sector empresarial y de base asociativa
Antonio Delgado Espinós	Antonio Delgado Espinós	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
Asociación de empresarios del Henares	Asociación de empresarios del Henares	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de Gas Licuado	Asociación Española de Gas Licuado	II Sector empresarial y de base asociativa
ADELTA	Asociación Empresarial del Tabaco	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española para la defensa de la competencia	Asociación Española para la defensa de la competencia	III Organizaciones no gubernamentales
AEPIBAL	Asociación Empresarial de Pilas, Baterías y Almacenamiento Energético	II Sector empresarial y de base asociativa
ANDEMA	Asociación para la Defensa de la Marca	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Española de Fundaciones	Asociación Española de Fundaciones	III Organizaciones no gubernamentales
Asociación Dirección Pública Profesional (Club de Directivos Públicos Profesionales)	Asociación Dirección Pública Profesional (Club de Directivos Públicos Profesionales)	III Organizaciones no gubernamentales
ASEJA	Asociación de empresas de Gestión de Infraestructuras verde	II Sector empresarial y de base asociativa
Adrián Mendoza Grimon	Adrián Mendoza Grimon	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
Associació D`empreses Institucions 22@Barcelona	Associació D`empreses Institucions 22@Barcelona	II Sector empresarial y de base asociativa
ANAVRE	ANAVRE	III Organizaciones no gubernamentales
ARMIE	Asociación de Representantes del Mercado Ibérico de Electricidad	II Sector empresarial y de base asociativa
Acento Public Affairs S.L.	Acento Public Affairs S.L.	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
ANCADE	Asociación Nacional de Fabricantes de Cales y Derivados de España	II Sector empresarial y de base asociativa
Asociación Greenpeace España	Asociación Greenpeace España	III Organizaciones no gubernamentales
ViuTur	Asociación de pequeños propietarios, gestores y simpatizantes de vivienda de uso turístico de la Comunidad Valenciana - ViuTur	II Sector empresarial y de base asociativa

ATRENTI ENERGY SL	ATRENTI ENERGY SL	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
Asociación Española de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia	Asociación Española de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia	II Sector empresarial y de base asociativa
Los Últimos inscritos		
Canary Islands WIGs SL	Canary Islands WIGs SL	II Sector empresarial y de base asociativa
SPONSORSHIP	Social Sport	II Sector empresarial y de base asociativa
María Luque Fernández	María Luque Fernández	II Sector empresarial y de base asociativa
AELMHU	Asociación Española de Laboratorios de Medicamentos Huérfanos y Ultrahuérfanos	II Sector empresarial y de base asociativa
ANEFHOP	Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
Quality Provider SA	Quality Provider SA	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
Cepsa S.A.	Compañía Española de Petróleos	I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento
LAWDITIC	LAWDITIC	III Organizaciones no gubernamentales
Glide Student and Residential Limited	lide Student and Residential Limited	III Organizaciones no gubernamentales Fundaciones y asociaciones
Círculo empresarial Japón España	Círculo empresarial Japón España	III Organizaciones no gubernamentales Fundaciones y asociaciones

En total se encuentran inscritos 553³⁸⁵ correspondientes a los siguientes sectores: I Sector de servicios de consultoría y asesoramiento 301; sector II.- Sector empresarial y de base asociativa 127; Sector III.- Organizaciones no gubernamentales, Fundaciones y asociaciones 108 sector IV Científico y de Investigación 17. Entre ellos se encuentran tres empresas del IBEX: telefónica; Ted eléctrica de España y Celinex Telecom.

(Información cerrada a 12 de julio de 2020)

El registro ofrece la siguiente información de los grupos inscritos en el mismo: adscripción por categorías, como puede verse en la tabla anterior; datos identificativos generales (NIF, código postal, domicilio

³⁸⁵ <https://rqi.cnmc.es/glosario>.Página consultada los días 22 y 23 de agosto de 2020.

social, localidad, país y página web, si existe); datos identificativos de la persona legalmente responsable (nombre y apellidos y cargo); datos identificativos de la persona de contacto principal (nombre y apellidos y cargo); actividades como grupos de interés (finalidad y objetivos y actividades específicas en relación con el Registro); ámbitos de interés de la CNMC.

5.3. EL LOBBY EN LA REGULACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Cómo indica Rafael Rubio, *“La regulación subnacional del lobby viene, en gran medida, a llenar el vacío provocado por la inexistencia de una regulación nacional”*³⁸⁶.

Ante este vacío las Comunidades Autónomas, y alguna ciudad, como Madrid, han regulado el lobby en el marco de la transparencia y la participación política. En buen número de Estatutos de Autonomía la transparencia se presenta como un principio rector.

Estos principios se desarrollan en el plano autonómico a través de leyes específicas en la materia³⁸⁷. En el campo de la participación destacan la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana³⁸⁸ y la Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana³⁸⁹.

Otras Comunidades Autónomas como Murcia³⁹⁰, Castilla-León³⁹¹, Aragón³⁹² y la Comunidad Valenciana³⁹³ han optado por regular la transparencia y participación de manera conjunta.

³⁸⁶ Rubio Núñez, R., *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2003, p. 12.

³⁸⁷ Ridao, J., “La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm 19, 2014, pp 1-31.

³⁸⁸ Ley 11/2008, de 3 de julio de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

³⁸⁹ Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.

³⁹⁰ Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM, n. 290, de 18 de diciembre de 2014).

³⁹¹ Ley de Castilla-León 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana de Castilla y León (BOCyL, n. 49, de 12 de marzo de 2015).

En España algunas Comunidades Autónomas han afrontado la regulación del lobby, así lo han hecho Cataluña³⁹⁴, Castilla la Mancha³⁹⁵, Aragón³⁹⁶, La Comunidad Valenciana³⁹⁷, Madrid³⁹⁸ y Asturias, que han aprobado leyes sobre la materia. En la actualidad esta regulación se encuentra en tramitación en La Rioja³⁹⁹. Iniciativas similares fueron rechazadas en la Comunidad Foral de Navarra y en la Comunidad Autónoma de Madrid. En Galicia^{400 401} se han presentado proposiciones de Ley que instan a sus respectivos gobiernos autonómicos a regular la materia, pero hasta el momento no han tenido respuesta.

En el terreno autonómico el Estatuto de Autonomía de Aragón, el de Cataluña, el de la Comunidad Valenciana, el de Andalucía, el de Castilla-León, el de Extremadura o el de las Islas Baleares o el de Asturias incorporan la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración y evaluación de las políticas públicas,

³⁹² Ley de Aragón 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA, n. 68 de 10 de abril de 2015).

³⁹³ Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Bon Govern y Participacio de la Comunidad Valenciana (DOCV, n. 7500, de 8 de abril de 2015).

³⁹⁴ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, título VI, arts 45-53. Desarrollado en Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de Grupos de Interés de la Administración de la Generalitat y de su Sector Público (DOGC nº 6924, de 30 de julio de 2015). Y el Decreto- Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña (DOGC de 16 de febrero)

³⁹⁵ Ley 4/2016 de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Título III, cap. IV, arts. 43-47.

³⁹⁶ Ley 5/2017, de Integridad y éticas públicas de Aragón, cap. IV. Arts. 35-39.

³⁹⁷ Ley 5/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los Grupos de Interés de la Comunitat Valenciana (LRAGICV).

³⁹⁸ Ley de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. Título IV, cap. II. Arts. 65-71.

³⁹⁹ Proposición de Ley Reguladora de la Actividad de los Grupos de Presión (10/03/2017, BOPR n. 103 A (15 de marzo de 2017) y criterio del Gobierno, BOPR n. 110 A (5 de abril de 2017). Ley 8/2018 de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

⁴⁰⁰ Proposición no de Ley sobre la elaboración y el impulso por la Xunta de Galicia de una Ley Gallega de lobbies. BOPG, n. 62 (2) (2-2-2017).

⁴⁰¹ En virtud del art. 52 de la Ley 8/2018, se crea el Registro de Grupos de Interés. El art. 52.3 de la Ley 8/2018 establece que reglamentariamente se regulará la organización y el funcionamiento de los Grupos de Interés, que contendrá una clasificación de los sujetos inscritos, el Código de Conducta al que se refiere el art. 53 y la información objeto de inscripción.

así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

En las Comunidades Autónomas la transparencia también se presenta como un principio rector, principio de organización y funcionamiento de la Administración en un buen número de Estatutos como Cataluña, Andalucía, Aragón, Navarra, Extremadura, Castilla-León y Asturias.

Cómo explica Castel Gayán “este escenario estatutario asume un rol impulsor mediante declaraciones genéricas, cuya eficiencia y exigibilidad requieren la aprobación de un régimen jurídico específico. Y en este sentido, en los últimos años, se observa la construcción de un nuevo Corpus normativo a nivel autonómico, centrado en la ordenación de los principios de gobierno abierto transitando, como regla general, hacia un modelo regulatorio integrado y Global⁴⁰²”.

En el campo de la participación destaca la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana⁴⁰³ (que sería sustituida en 2015), y la Ley Canaria de Fomento a la participación ciudadana⁴⁰⁴.

Otras Comunidades Autónomas como Murcia⁴⁰⁵, Castilla-León⁴⁰⁶, Aragón⁴⁰⁷, y la Comunidad Valenciana⁴⁰⁸ (tras la reforma de la Ley de 2008 y la Comunidad Autónoma de Madrid⁴⁰⁹) han optado por regular

⁴⁰² Castel Gayán, S., “Gobierno Abierto en el Estado Autonómico: Régimen Jurídico y estrategias”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797 XIV, Zaragoza, 2013, p. 164.

⁴⁰³ Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de desarrollo y ejecución aprobado en el 76/2009, de 5 de junio del Consell.

⁴⁰⁴ La Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.

⁴⁰⁵ Ley 12/2014, de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM, n. 290, de 18 de diciembre de 2014) (art. 5.2).

⁴⁰⁶ Ley de Castilla y León, n. 3/2015 de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (BOCyL, n. 49, de 12 de marzo de 2015).

⁴⁰⁷ Ley de Aragón 8/2015 de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA, n. 68, de 10 de abril de 2015) (art. 4.2).

⁴⁰⁸ Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana (DOGV, n. 7500, de 8 de abril de 2015).

⁴⁰⁹ Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

transparencia y participación de manera conjunta, o hacerlo bajo el paraguas del Buen Gobierno, o el Gobierno Abierto, ordenando en un mismo texto legal sus pilares informadores. En este sentido se pueden citar las Islas Baleares⁴¹⁰, Navarra⁴¹¹, Extremadura⁴¹², La Rioja⁴¹³, Castilla-La Mancha⁴¹⁴ y Asturias⁴¹⁵.

Existen también normas autonómicas de Transparencia, en sus dos vertientes del desarrollo del derecho al Acceso a la información pública y del principio de transparencia activa, que establece la obligación de proporcionar de manera pro activa aquella información de mayor relevancia sin que nadie lo solicite. Estas leyes de Transparencia serían las de Galicia⁴¹⁶, Andalucía⁴¹⁷ y Canarias⁴¹⁸.

Por lo general, la regulación subnacional del Lobby en España se recoge en una Ley superior de Transparencia y Buen Gobierno, como en Cataluña⁴¹⁹, Castilla-La Mancha⁴²⁰, la Comunidad de Madrid⁴²¹, el

⁴¹⁰ Ley Illes Balears 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y Buen Gobierno de las Illes Balears (BOIB, n. 123 de 9 de abril de 2011).

⁴¹¹ Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (BON, n.125, de 28 de junio de 2012).

⁴¹² Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (DOE, n. 99, de 24 de mayo de 2013).

⁴¹³ Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja (BOLR, n. 115, de 17 de septiembre de 2014).

⁴¹⁴ Ley de Castilla-La Mancha 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (DOCM, n. 252, de 30 de diciembre de 2016).

⁴¹⁵ Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (BORM, n. 253, de 19 de octubre de 2008).

⁴¹⁶ Ley de Galicia 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega (DOG, n.136, de 14 de julio de 2006. Sustituida por la Ley de Galicia 1/2016, de 18 de enero de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia (DOG, n. 30, de 15 de febrero de 2016).

⁴¹⁷ Ley de Andalucía 1/14, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA, n. 124, de 30 de junio de 2014).

⁴¹⁸ Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (BOC, n. 5, de 9 de enero de 2015).

⁴¹⁹ Ley 19/2004, de 29 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, Título IV. Arts. 45-53. Desarrollo en Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre Registro de los Grupos de Interés en la Administración de la Generalitat y de su sector públicos (DOGC, n. 6924, de 30 de julio de 2015) Y el Decreto- Ley 1/2017, de 14 de febrero por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña (DOGC, de 16 de febrero).

Ayuntamiento de Madrid⁴²², Asturias o en la Ley de Integridad y éticas públicas en Aragón⁴²³. Existen otras opciones como el de la Generalitat Valenciana⁴²⁴ o la Rioja⁴²⁵ que optan por una Ley específica de la regulación de la actividad de lobby.

Los intentos que quedaron en el camino, tanto la Comunidad de Madrid como Navarra que lo integraban en leyes más generales. La Comunidad de Madrid incluyéndolo en el Título IV de la Ley de Gobierno Abierto, participación ciudadana y Transparencia de la Comunidad de Madrid y Navarra a través de la modificación de la Ley 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno abierto, participación ciudadana y Transparencia de la Comunidad de Madrid⁴²⁶ y Navarra a través de la modificación e la Ley 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto⁴²⁷.

A la hora de analizar indica, Rafael Rubio, el contenido de estas normas vemos que la base de la normativa estándar del lobby está formada fundamentalmente por el registro público (obligatoriedad,

⁴²⁰ Ley 4/ 2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Título III. Cap. IV, arts 43-47.

⁴²¹ Ley de Transparencia y participación de la Comunidad de Madrid. Título IV. Cap. II, arts 65-71.

⁴²² Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid. Cap. VI. Desarrollado por el Acuerdo de 28 de junio de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por la que se establecen las líneas básicas de Registro de lobbies regulado por la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid y por el Acuerdo de 20 de diciembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid por el que se aprueban los criterios sobre el funcionamiento del Registro de Lobbies regulado en la Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid.

⁴²³ Ley 5/2017, de Integridad y Éticas Públicas de Aragón. Cap. IV.

⁴²⁴ Proyecto de Ley de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y su sector instrumental.

⁴²⁵ Proposición de Ley reguladora de la actividad de los grupos de presión (10 de marzo de 2017, BOPR, n. 103 A (15 de marzo de 2017) y Criterio del Gobierno, BOPR, n. 110 A (5 de abril de 2017).

⁴²⁶ Proyecto de Ley de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid. En su Título IV, el Proyecto incluía la creación de un Registro público de Grupos de Interés de la Comunidad de Madrid. BOAM, n. 54, de 14 de abril de 2016.

⁴²⁷ Proposición de Ley de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y Gobierno Abierto, que proponía la creación de un nuevo título bajo la denominación de Registro público de los grupos de interés de la Comunidad Foral de Navarra y que fue rechazado el 15 de septiembre de 2016. Un año después se volvió a presentar, con ligeras modificaciones que no afectaban al Registro de los grupos de interés. BOPN, n. 124, de 16 de octubre de 2017.

excepciones, contenido y adscripción), un código de conducta de los funcionarios públicos y un régimen de control⁴²⁸.

Las normativas autonómicas de los grupos de interés optan por distintas denominaciones (grupos de interés, grupos de presión, lobistas y lobbies). En cuanto a las definiciones de los mismos todos hablan de la capacidad de influir o hacer valer su interés, en la toma de decisiones públicas elaboración y aplicación de las políticas y disposiciones normativas⁴²⁹.

En cuanto al tipo de actividad, estas normativas subnacionales, la mayoría se refieren a cualquier tipo de actividades, otros se refieren a cualquier comunicación directa o indirecta.

En cuanto a la definición de sujetos *“hay una serie de puntos interesantes, que se abordan de manera diferente”*⁴³⁰: profesionalización, consultores, representantes de organizaciones, corporaciones, asociaciones, colegios profesionales, sindicatos, entre otros.

En cuanto a la naturaleza del actor también existen discrepancias: grupos organizados, tanto privados como no gubernamentales, organizaciones y personas sea cualquiera su forma de estatuto jurídico, e incluso hablan de plataformas.

Otro elemento importante es el interés defendido⁴³¹ Cataluña, Aragón, Navarra y el Ayuntamiento de Madrid, hablan de interés propio o de otras personas u organizaciones y la Comunidad de Madrid añade, otros intereses generales, conseguir el favor o beneficio tanto para una persona física como para una persona jurídica o para cualquier grupo organizado de carácter privado o no gubernamental, La Rioja.

Si nos referimos al ámbito de aplicación, por lo general se refieren al ámbito de las Administraciones públicas y locales, organismos y entes

⁴²⁸ Rubio Núñez, R., *Los grupos de presión... op. cit.*, p. 23.

⁴²⁹ Rubio Núñez, R., *Los grupos de presión... op. cit.*, p. 23.

⁴³⁰ Rubio Núñez, R., *Los grupos de presión... op. cit.*, p. 24.

⁴³¹ Rubio Núñez, R., *Los grupos de presión... op. cit.*, p. 25.

públicos, sociedades mercantiles y fundaciones. A ello otras Comunidades van añadiendo otros organismos o entes, otros dejan fuera a Universidades y entes locales⁴³².

En cuanto a los registros, algunas Comunidades Autónomas optan por una gestión centralizada.

En relación a la obligatoriedad de registro, la mayoría de las Comunidades Autónomas establecen la inscripción obligatoria, algunas establecen la voluntariedad.

Tampoco hay homogeneidad en cuanto al contenido, algunas de las mismas dejan su desarrollo a un Reglamento posterior.

Como hemos podido observar la regulación subnacional del lobby, busca influir en las decisiones públicas, asume un estándar basado en el Registro obligatorio y un Código de Conducta. Aunque existe una gran similitud normativa, también encontramos algunas diferencias. Norma general relacionada con la transparencia o específica sobre grupos de interés. También, como hemos observado existen diferencias en cuanto a la denominación. En cuanto a las infracciones y sanciones es dónde existe mayor diversidad.

El ejemplo catalán

A pesar de la laguna detectada, como ya hemos indicado anteriormente, existen algunas excepciones normativas sobre los lobbies en otros niveles de la Administración.

Un hito importante en nuestro país en este ámbito ha sido la aprobación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTABG) de la Comunidad Autónoma de Cataluña que entró en vigor el 30 de junio de 2015. Esta Ley es mucho más completa que la Ley estatal y regula las actuaciones llevadas a cabo por los grupos de interés, como veremos a lo largo de este enunciado. En su Título IV “Del Registro de los grupos de interés”,

⁴³² Rubio Núñez, R., *Los grupos de presión... op. cit.*, p. 26.

establece la creación de un registro de grupos de interés de carácter público, cuyos datos deben estar disponibles mediante el régimen de transparencia que se establece en la Ley. Es la primera norma en regular los grupos de interés⁴³³, parte de la constatación de que existen personas y organizaciones, que de forma lícita, realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración y aplicación de políticas públicas en beneficio e interés de otras personas u organizaciones. Igualmente considera que los grupos de interés pueden aportar información relevante para los procesos de toma de decisiones y útil para las Administraciones Públicas. A mayores considera que es necesario dar mayor transparencia a través de la creación de un Registro de grupos de interés para dar a conocer a la ciudadanía las personas que realizan esta actividad de influencia o intermediación.

El artículo 47 de la Ley 19/2014, establece que *“Deben de inscribirse en el registro de grupos de interés: a) las personas y organizaciones que independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés propio, de otras personas o de organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas; b) Las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y realizan actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro”*⁴³⁴.

Esta Ley también obliga a los poderes públicos a generar registros de las persona físicas o jurídicas con carácter regular o profesional con las que establecen contactos y no solo lo obliga a la Administración General, sino también en la Administración local y en los entes instrumentales y

⁴³³ Carrillo i Martínez, A., "La regulación de los grupos de interés en Cataluña". Dentro de la obra colectiva, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2003, Dirigida por Rafael Rubio, p. 67.

⁴³⁴ Como ha sucedido en otros varios campos legislativos, la actividad normativa de las CCAA completa o va por delante de la actividad estatal. PONER EJEMPLOS, Memoria histórica...

universidades. Así en su artículo 47 establece que en el Registro se deben de inscribir las personas y organizaciones, que independientemente de su estatuto jurídico, que lleven a cabo actividades susceptibles de influir en la elaboración de las leyes, normas con rango de Ley o Disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Los contenidos del Registro, estos se establecen en el artículo 48 de la citada Ley. *Este debe incluir: a) Una relación ordenada por categorías, de personas y organizaciones que actúan con el fin de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas, y la sede de su organización; b) La información que deben suministrar las personas y organizaciones a las que se refiere la letra a) especialmente con relación a las actividades que realizan, a su ámbito de interés y a su financiación.; c) Un código de conducta común; d) El sistema de control y fiscalización, que debe establecer los mecanismos de denuncia de aplicación en caso de incumplimiento de lo establecido por la presente ley o el código de conducta al que se refiere la letra c).*

Con respecto a las obligaciones de los declarantes el artículo 50 establece *“La inscripción en el registro de grupos de interés conlleva las siguientes obligaciones: a) Aceptar que la información proporcionada se haga pública; b) garantizar que la información proporcionada es completa, correcta y fidedigna; c) cumplir el código de conducta y d) aceptar la aplicación del régimen de control y fiscalización y las medidas correspondientes, en caso de incumplimiento del código de conducta o de lo establecido por la presente ley”*.

En esta misma Comunidad Autónoma, posteriormente se ha incorporado el Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña que completa la norma anterior. Este Decreto Ley derogó el artículo 45 *“creación del registro” de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre de transparencia. En su artículo 1 el citado Decreto Ley establece la creación y régimen jurídico del*

*Registro de grupos de interés en Cataluña*⁴³⁵, así en su apartado 1 establece “Se crea el Registro de grupos de interés de Cataluña, que actúa como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y de los organismos públicos...”.

Así en su preámbulo y en palabras de la propia norma “pretende dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación ante las instituciones públicas. En este Registro se tienen que inscribir obligatoriamente todas las personas físicas o jurídicas que la Ley considera como grupos de interés, así como todas las actividades de influencia directa o indirecta que lleven a cabo estos grupos de interés. El registro de grupos de interés constituye, por lo tanto, un instrumento fundamental al servicio de la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción⁴³⁶”.

El artículo 45 de esta Ley establece “que este Registro de grupos de interés deben crearlo la Administración de la Generalidad, los entes locales y un gran número de entidades que incluye todos los organismos integrantes del sector público catalán, las entidades de derecho público que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley, las instituciones de la Generalidad a las que hace referencia el capítulo V del título II del Estatuto de autonomía, los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público, los consorcios u otras formas asociativas y las universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen de estas o están vinculados o participados por las mismas. El precepto mencionado añade, además, que es responsabilidad de cada ente obligado la incorporación en su registro de los datos que deben ser incluidos de acuerdo con las previsiones de la Ley, sin perjuicio de que la Administración de la Generalidad lleve a cabo una gestión centralizada”.

⁴³⁵ Registro de los Grupos de interés de Cataluña.

⁴³⁶ Preámbulo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En cuanto a la creación del régimen jurídico del Registro de grupos de interés, el artículo único del Decreto establece “Artículo único. Creación y régimen jurídico del Registro de grupos de interés de Cataluña.

1. Se crea el Registro de grupos de interés de Cataluña, que actúa como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y de los organismos públicos a que hace referencia el artículo 3.1.b y c de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El Registro tiene que organizarse de forma que se pueda tener conocimiento público de los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones o instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas.

3. El Registro de grupos de interés de Cataluña está organizado y gestionado por la Administración de la Generalidad, que es la responsable de los actos de inscripción y de las otras actuaciones previstas legalmente, sin perjuicio de las potestades de seguimiento, fiscalización, control y sanción que puedan corresponder a cada una de las administraciones e instituciones mencionadas en el apartado primero”.

La Disposición adicional primera establece “*El Registro de grupos de interés de Cataluña tiene que prestar el apoyo que le requiera el Parlamento de Cataluña para garantizar el intercambio de información, el reconocimiento recíproco de actuaciones y la interoperabilidad registral con el Registro de grupos de interés del Parlamento”.*

Destaca en esta Ley la preocupación por parte del legislador catalán de incrementar la transparencia en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias, actividad importante a la que la *Ley de Transparencia Estatal* le prestó muy poca atención. Así el artículo 10. 1 c y d)) establece la publicación de los procedimientos normativos en proceso de elaboración; así como las memorias y documentos justificativos de la tramitación de los proyectos normativos “*los procedimientos normativos en curso de elaboración, con la indicación del estado de tramitación en que se*

encuentran” *“Las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, los distintos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención de los grupos de interés, en su caso”*. En cuanto a la calidad normativa los artículos 62 a 64 establecen los principios generales; la simplificación y consolidación normativa y la mejora de la regulación. En concreto el artículo 64 en su apartado 1 establece *“La Administración Pública, para la elaboración en las memorias de evaluación e impacto que pueden producir las normas, debe utilizar los instrumentos de análisis más adecuados para evaluar los efectos de la nueva regulación y evitar que se generen obligaciones o gastos innecesarios o desproporcionados con respecto a los objetivos de interés general que se pretende alcanzar”*. Igualmente reconoce a los ciudadanos la participación de presentar propuestas de iniciativa normativa de carácter reglamentario en su artículo 64, apartado 3.

Otras Comunidades Autónomas que cuentan con alguna regulación sobre el lobby es Castilla – La Mancha⁴³⁷, e incluyen los registros de lobbies en sus normativas, pero aún no están en funcionamiento, Aragón⁴³⁸, Murcia⁴³⁹ y la Comunidad Valenciana⁴⁴⁰, otras Comunidades están trabajando en ello.

5.4. EL LOBBY EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. EL EJEMPLO DE MADRID

La primera experiencia a nivel municipal relativa a los lobbies, se sitúa en el Ayuntamiento de la ciudad de Madrid. Su normativa reguladora la encontramos es *La Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid*

⁴³⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1373>.

Página consultada el 10 de agosto de 2019.

⁴³⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-184&tn=2&p=20160520>.

Página consultada el 10 de agosto de 2019.

⁴³⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-184-consolidado.pdf>.

Página consultada el 10 de agosto de 2019.

⁴⁴⁰ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4547-consolidado.pdf>.

Página consultada el 10 de agosto de 2019.

(OTCM), aprobada el 27 de julio del 2016 por el Pleno del Ayuntamiento y publicada el 17 de agosto de 2016 que en su capítulo VI regula el Registro de Lobbies⁴⁴¹. Esta ordenanza regula los aspectos sustantivos mínimos, remitiendo a una mayor concreción de los aspectos técnicos a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en su disposición final quinta. El Ayuntamiento de Madrid planteaba⁴⁴² como uno de los objetivos que debía de perseguir la puesta en marcha de la *Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid “asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas a través de la publicación de la máxima información, incluyendo también la referencia a los actores que han participado en la toma de decisiones”*. Esta Disposición establece que la aprobación de las directrices se efectuará en el plazo de seis meses desde que se adopte el acuerdo por el Pleno en el que se establezcan las líneas básicas del Registro, y así el Ayuntamiento de Madrid en su sesión de 28 de junio de 2017 aprobó las líneas básicas del Registro, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ordenanza. La Junta del Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, aprobó el 20 de diciembre de 2017 un acuerdo por el que se aprueban los criterios sobre el funcionamiento del Registro de lobbies.

La OTCM regula en su artículo 34 el Registro de los lobbies, cuyo objeto es la inscripción y el control de las personas físicas y jurídicas o entidades sin personalidad jurídica que actúan con el objetivo de hacer valer algún interés en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos⁴⁴³.

El Registro de los lobbies es el espacio público y gratuito en el que debe inscribirse toda persona física y jurídica, o entidades sin personalidad jurídica que quieran hacer valer algún interés en la elaboración de la normativa municipal; en el diseño y desarrollo de las políticas públicas

⁴⁴¹ *Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid* (OTCM).

⁴⁴² Anderica Caffarena, V. Y Meseguer Yebra, J. , La regulación del lobby en la ciudad de Madrid. Dentro de la obra colectiva, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2003, Dirigida por Rafael Rubio, pp. 205-206.

⁴⁴³ transparencia.madrid.es

municipales y en la toma de decisiones de impacto general o colectivo del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos⁴⁴⁴.

Las líneas básicas del Registro, como ya hemos expresado en el primer párrafo de este apartado se aprobaron por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de junio de 2017, entre estas líneas podemos destacar:

- Las personas o entidades que deben de inscribirse en el registro
- La definición de la actividad de lobbying
- La forma y momento de la inscripción
- La documentación que tiene que suministrar el lobby
- El código de conducta
- Los incentivos que supone formar parte del Registro de lobbies del Ayuntamiento de Madrid
- El control sobre la información suministrada
- La publicidad del Registro.

Según establece el Acuerdo primero aprobado por el Pleno del 28 de junio de 2017, en relación con las personas que deben inscribirse, en el Registro deberán inscribirse en el mismo las personas o entidades que vaya a ejercer alguna de las actividades definidas en el art. 34.1 de la *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid*, ya se ejerzan directamente o por cuenta propia como por cuenta ajena. Dispensa la inscripción a las entidades asociativas a las que elude el artículo 34.1 párrafo tercero de la OTCM, no supondrá una merma de publicidad en las actividades de lobbying que ejerzan estas entidades.

Las organizaciones gubernamentales y las corporaciones de derecho público no están obligadas a inscribirse salvo que representen intereses corporativos o profesionales de manera similar a las asociaciones de naturaleza privada y ejerzan actividad de lobbying al margen de los foros orgánicos o institucionales municipales en los que participen como miembros o de los procedimientos en los que deban ser consultados.

⁴⁴⁴ sede.madrid.es

En el acuerdo segundo, se considera actividad de lobbying realizada a través de cualquier cauce, medio, soporte o canal, con independencia del lugar en que se realice, ya se trate de dependencias municipales o no.

En cuanto a la forma y momento de inscripción, el Acuerdo Tercero establece que tanto la inscripción en el Registro, como su modificación y baja, se formularán electrónicamente mediante declaración responsable de conformidad con lo dispuesto en la *Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (PAC).

La inscripción exigirá identificación electrónica y en los casos en que se ejerza lobbying por cuenta ajena, los datos de identidad de las personas o grupos representados junto con la acreditación por parte de sus representados de que la actividad de lobbying se ejerce por cuenta suya. En la inscripción se hará constar el área de actividad e interés de lobby.

Los concejales, titulares de órganos directivos y personal eventual deberán verificar previamente a la celebración de cualquier reunión o encuentro con personas o entidades que vayan a ejercer lobby, que están inscritas en el Registro. En caso de que se compruebe que no lo están, no se podrá llevar a cabo la reunión, encuentro o comunicación en tanto no se registren, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.2 de la OTCM.

El Acuerdo cuatro establece, que tanto si la actividad de lobby se ejerce, tanto por cuenta ajena como propia, se solicitarán, como contenido mínimo, los datos personales de la persona física que represente a la persona jurídica y persona de contacto, respectivamente, que vaya a ejercer la actividad de lobby. Cuando el lobby sea persona jurídica, se facilitarán, así mismo, los datos de las personas que van a ejercer materialmente la actividad de lobby. Se deberán indicar expresamente si las personas físicas que van a actuar como lobby han trabajado al servicio del Ayuntamiento, sus organismos públicos, sociedades mercantiles o consorcios en los que participe en los dos años previos al registro, con el fin de prevenir posibles conflictos de intereses.

También se deberá recabar información acerca de los fondos públicos que la entidad representada por el lobby hubiera percibido con cargo a ayudas o subvenciones municipales o los contratos y convenios celebrados con el Ayuntamiento, sus organismos públicos, sociedades mercantiles o consorcios. La inscripción también podrá requerir información sobre la naturaleza jurídica del lobby o los fondos que la entidad representada por él dedica a esta actividad.

En la actualidad se encuentran inscritos en el registro 372 lobbies⁴⁴⁵.

5.5. EL PROCESO LEGISLATIVO EN ESPAÑA

Debemos tener presente qué de los tres poderes clásicos del Estado, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, el primero de ellos es el receptor más importante de las influencias institucionalizadas de lobby, basta con mirar a Estados Unidos o a otros países de nuestro entorno dónde está regulada la actividad de lobbying y dónde los ciudadanos se encuentran seguros porque ven lo beneficioso de esta actividad en el proceso tanto legislativo, como en la influencia de las normas reglamentarias del ejecutivo⁴⁴⁶.

Tenemos que tener en cuenta, como bien indica Luis Miguel Montero, que cuando una empresa ficha a un cargo público, y sobre todo cuando este no tiene conocimiento de ámbito por el que va a ser fichado, que lo que se busca es influir en la toma de decisiones de un sector ordenado y regulado por los cargos de la Administración estatal, autonómica o local. *“Nadie paga a cambio de nada y menos las empresas”*

No podemos obviar que el lobby también pretende participar y participa en la toma de decisiones del ejecutivo, pero es sin duda en el legislativo dónde ejerce una mayor presión y dónde tiene un mayor recorrido.

⁴⁴⁵ A fecha 16 de agosto de 2020.

⁴⁴⁶ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias*, Madrid, Ed.: La esfera de los libros, 2016, p. 30.

Finer, en su obra, *El imperio Anónimo*, dedica parte del capítulo tercero de su obra a “*El lobby y el proceso legislativo*” de una manera muy didáctica e indica ⁴⁴⁷“...supongamos que alguien desea describir cómo un proyecto de Ley se convierte en ley y como tal aparece en el Boletín Oficial. El enfoque directo de dicho término descriptivo se despliega en las fases siguientes: examinar los programas de los partidos rivales durante el periodo electoral; después, cuando un partido ha ganado las elecciones y sus dirigentes han formado ya gobierno, demostrar como este partido lleva a cabo aquella parte de su programa que afecta a los intereses del lobby a través de las diversas sesiones parlamentarias y continúa...Pero nosotros nos apartamos del enfoque apuntado. Digamos en primer lugar, que los partidos no realizan su política, generalmente, ajenos a cualquier tipo de influencia. Los partidos forjan generalmente su programa cuando están en la oposición y no cuando se hallan en el poder, y en la oposición los partidos no gozan del asesoramiento de los funcionarios. Por tanto, han de depender de las comisiones de trabajo de sus miembros y de sus organizaciones de información, pero éstas, a su vez, suelen buscar el asesoramiento de quienes pueden dárselo, es decir, de los diversos lobbies”. Aquí es donde juegan un papel muy importante los lobbies ya que sustituyen al papel que asumen los funcionarios cuando el grupo parlamentario está en el poder gobernando. Los lobistas tienen una gran experiencia en ello y, como no, una gran especialización por temas. Por otro lado, a los lobistas les viene muy bien que estos, los partidos, defiendan sus intereses. Y continúa Finer “Sin duda alguna un partido no tomará en cuenta gran parte de las peticiones de los lobbies y modificará otras a fin de armonizarlas con las de otros grupos patrocinadas en su programa, así como para ponerlas de acuerdo con la línea doctrinal del partido. Y por encima de todo, el partido tendrá en cuenta que estas existen para ganar las elecciones. En resumen, aun cuando la ideología

⁴⁴⁷ Finer, S.E., *El imperio anónimo. Un estudio del “Lobby” en Gran Bretaña*; Traducción y estudio preliminar de Juan Ferrando Badía, Madrid: ed. Técnos, 1966, pp 11-113.

del partido no deba nada a los diferentes grupos de lobbies, sí les debe mucho el programa político en lo que tiene de concreto y detallado”.

También debemos de decir y, en eso coincidimos con el citado autor, que el Gobierno, que generalmente es el partido mayoritario que ha ganado las elecciones, cuando quiere poner en marcha un punto concreto de su programa electoral, sin duda es cuando reaparece el lobby. Ello se debe a que el ministro responsable de desarrollar ese punto concreto del programa, antes de elaborar el proyecto sondea, generalmente, a todas las partes interesadas en el contenido de ese proyecto de Ley. Y es en ese momento, cuando se hace público, es cuando el lobby comienza su andadura, utilizando para ello cualquier medio que tenga a su alcance (informe dirigidos a los parlamentarios, actividades de prensa en los periódicos de mayor tirada y revistas especializadas) con el fin de influir en el proyecto de Ley y se introduzcan las enmiendas en las fases posteriores. Que como ya venimos repitiendo esto es lo que enriquece la nueva Ley.

Finer va más allá en la participación de los lobbies, llegando hasta la fase de fiscalización de la nueva Ley, extendiendo así su influencia al proceso reglamentario de la misma *“Pero con lo expresado no finaliza la influencia del lobby, pues continúa todavía mediante la fiscalización del cumplimiento de la nueva ley, ya que, aunque haya sido promulgada no deja de presentar dificultades su aplicación: surgen anomalías, algunas partes del articulado de la ley se hacen ambiguas y trámites impuestos por la ley llegan a convertirse en pesados, e incluso sinsentido. . Por medio de entrevistas, delegaciones, correspondencia y llamadas telefónicas los grupos afectados mantienen contactos continuos con el sector correspondiente de la administración, y los acuerdos a los que lleguen determinan la manera de cómo operará la ley. El ministerio en cuestión necesitará promulgar un reglamento para aplicar la ley, y la elaboración del reglamento se lleva, a cabo, a menudo, discutiéndolo con las partes interesadas. Cuando la aplicación de la actual ley causa dificultades, las organizaciones lesionadas se quejan al ministerio. Como consecuencia de*

esta doble consulta entre administración y partes interesadas surge frecuentemente una nueva política, es decir, la necesidad de revisar una ley o de promulgar otra suplementaria. De esta forma se prepara un nuevo proceso legislativo⁴⁴⁸.

De todo lo expuesto se desprende que la labor de los lobbies va mucho más allá de la influencia en el proyecto de Ley, sino que estos extienden su influencia al proceso reglamentario e incluso interviene en las modificaciones de las mismas ya que hacen un seguimiento exhaustivo de la mismas y cuentan con una gran especialización. Pese a los que quieren ver algo negativo en el proceso, nosotros nos pronunciamos por lo positivo que aporta ya que está constantemente haciendo un seguimiento de las mismas y muchas veces son estos grupos los que demandan modificaciones e incluso cambios normativos.

En este sentido se manifiesta Jordi Xifra, refiriéndose al procedimiento legislativo *“Es el poder originario en la comunicación del lobbying. Se ha llegado a decir que el lobbying puro es el realizado ante los parlamentarios, mientras que el ejecutado para participar en las decisiones del ejecutivo o de la Administración pública, es más propio de las public affairs. El progresivo debilitamiento del poder legislativo estadounidense iniciado a mediados de este siglo, la creación de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) con su peculiar procedimiento legislativo, la proporción favorable a las normas derivadas de la potestad normativa de los procedimientos respecto a las derivadas de los reglamentos occidentales, o, en el caso de España, el hecho de que sea el Gobierno el primero en ejercer la iniciativa legislativa, frustran cualquier opinión limitadora del lobbying a su vertiente parlamentaria⁴⁴⁹”.*

Siguiendo con Montero, vamos a analizar los datos de cada proceso legislativo común de las Cortes (Congreso o Senado) intervienen entre cincuenta o setenta personas entre diputados, funcionarios cargos de

⁴⁴⁸ Finer, S.E., *El imperio anónimo. Un estudio del “Lobby” en Gran Bretaña...*, op. cit., pp 11-113.

⁴⁴⁹ Xifra, J., *Lobbying. Cómo influir eficazmente...* op. cit., pp. 106-107.

confianza o técnicos de distintos ministerios u organismos que participan o bien haciendo preguntas o enmiendas e intentan introducir sus propuestas en la Ley. No hay duda que cada uno de ellos intenta introducir que la nueva Ley sea más sensible a sus intereses. Estas personas que intervienen durante el proceso, muchas veces no se mueven por el bien común, sino por sus propios intereses. Como bien indica Montero⁴⁵⁰, el proceso es opaco. El 97% de las leyes que se aprueban provienen del Gobierno y se deciden en reuniones a puerta cerrada, que no son reflejadas en el Diario de sesiones. No se puede acceder a las subcomisiones parlamentarias ni saber quien a votado, solo se conoce el número de si o no. Existen además, como indica el citado autor, argucias legales para evitar el control de las Cámara de diputados y cita el ejemplo de los proyectos legislativos de urgencia que evitan pasar por el doble control de las Cámaras.

Los ciudadanos no pueden acceder al proceso legislativo, tampoco pueden conocer que lobbies han influido en la regulación de una Ley y el tema es aún más complicado cuando ni siquiera los políticos sienten la necesidad del establecimiento de un registro en el parlamento. Un estudio realizado en el año 2013 por Burson-Masteller titulado “*el lobby en el nuevo marco regulatorio*”⁴⁵¹ deja claro lo que era un secreto a voces: solo en 34% de los políticos españoles entrevistados considera útil un registro obligatorio de lobistas, tal y como sucede en el Parlamento Europeo.

Antes de entrar de lleno en la influencia de los lobbies en el proceso legislativo, recordemos muy brevemente como se establece y regula el poder legislativo en nuestra Constitución. La Constitución de 1978 establece en su art. 66 un sistema parlamentario bicameral, Congreso de Diputados y Senado. El citado artículo en su apartado 2 establece “*Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus*

⁴⁵⁰ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias*, Madrid, Ed.: La esfera de los libros, 2016, p. 33.

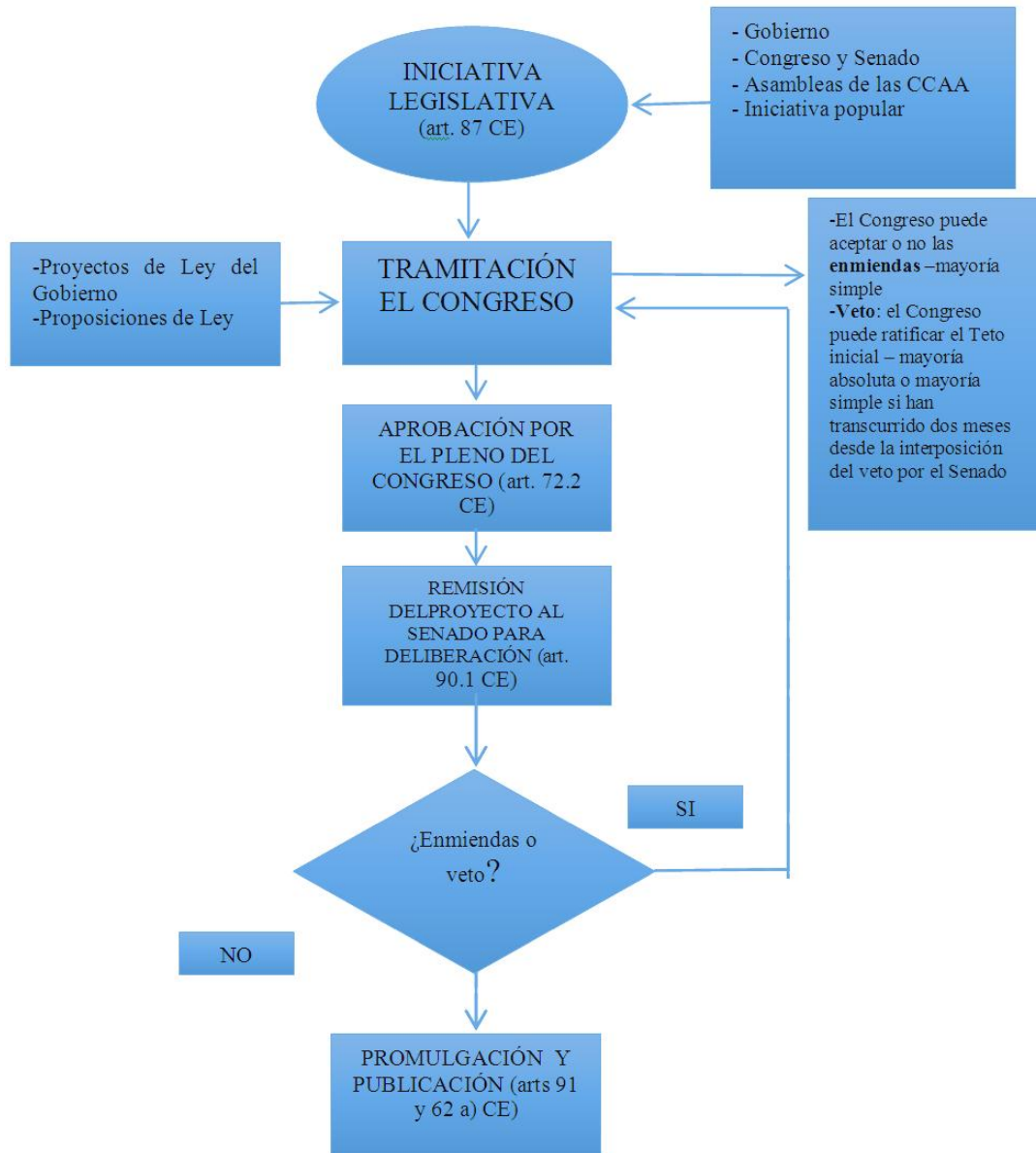
⁴⁵¹ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias*,..., op.cit., p. 34.

presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tiene las demás competencias que les atribuyan las leyes”.

Como veremos en el diagrama, el Congreso goza de una posición de preminencia en el proceso legislativo sobre el Senado y que es coherente con la naturaleza de la Cámara que tiene carácter popular. Así en el supuesto que una vez que el Proyecto de Ley sea aprobado por el Pleno del Congreso, este deberá someterse a la deliberación del Senado, pero que sucede en el supuesto de que el Senado introduzca enmiendas al Proyecto o ponga un veto al mismo. Aquí es dónde se constata la posición de preminencia. En el primer supuesto, una vez que el Senado remite las enmiendas Congreso este puede adoptarlas o no por mayoría simple. ¿Y en el supuesto del veto del Senado? El Congreso puede también ratificar el Texto inicial por mayoría absoluta, o transcurridos dos meses desde la interposición del veto por mayoría simple.

Figura n. 16. Proceso Legislativo.

Fuente: V. E. Plaza Jiménez.



Haciendo un recorrido por nuestro *Texto Constitucional* hemos observado que la actividad de lobbying se ejercerá de una manera más eficaz si se intenta convencer a los diputados, dado que estos son los que ejercen una preeminencia a la hora de la elaboración de las leyes. Es aquí dónde la actividad de lobbying juega un papel más importante.

Como ya hemos indicado en el apartado anterior, el lobby en España se realiza ante la dirección de los dos partidos y especialmente de

los partidos mayoritarios y ante aquellos partidos que de una manera u otra puedan pactar con estos e inclinar la balanza hacia un lado u otro y de esa forma darles la mayoría absoluta. Refiriéndose a este tema el Informe de Transparencia Internacional 2016 ya citado, establece *“Cuando se produce mayoría absoluta de uno de los dos partidos mayoritarios, los grupos de interés cambian de estrategia siendo más útil entonces el lobby en el ejecutivo que en el legislativo”*. No podemos olvidar que el lobby en el parlamento juega un papel muy importante para asegurar la adecuada redacción de la norma o la consolidación de temas que este tenga en la agenda. Hemos visto la influencia de los lobbies en el supuesto de que los partidos políticos tengan la mayoría absoluta, pero nos preguntamos ¿Qué sucede con el lobby en el supuesto que los partidos en el Gobierno no tengan esa mayoría absoluta, sino la mayoría relativa? En este supuesto los lobbies deberían cambiar de estrategia y reunirse con los responsables de los partidos políticos más relevantes y también con las personas con peso en el ejecutivo.

Si nos situamos ante el Parlamento español, es su composición actual, podemos observar que no todos esos parlamentarios son expertos en temas sobre los que se legisla o se está legislando, y aquí es donde debemos hacer una reflexión y preguntarnos si esos grupos de interés o lobbies, que tienen un gran conocimiento sobre la materia a legislar no sería bueno incorporarles al debate parlamentario, por supuesto con las garantías necesarias, para que ellos manifiesten sus argumentos sobre la materia objeto de debate ¿No sería esto muy positivo, siempre que se cumplan las reglas del juego? (identificarlos, conocer sus intereses, saber cómo juegan con sus fondos y que estos plasmaran sus argumentos). Si los ciudadanos conocieran todo esto, sin duda cambiarían su opinión sobre los lobbies y su papel en las decisiones, tanto del ejecutivo como del legislativo, eso sí con una transparencia en todo el proceso.

La influencia de los sindicatos y las patronales también juegan un papel muy importante en la influencia en la elaboración de las leyes en el Parlamento.

Debemos en todo caso tener siempre presente lo establecido en el artículo 9.2 de la *Constitución* que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

5.6. NEGOCIACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS

Los lobbies desarrollan su actividad administrativa a través de infinidad de medios: conferencias, encuentros, organización de eventos, establecimiento de contactos con personal de la Administración entre otros, por supuesto teniendo como límite que los medios que emplean para ellos tengan carácter lícito. Estos medios no podemos dejar de pensar que van encaminados a un fin que es el que ellos persiguen y este es influir en la Administración en la elaboración y prestación y evaluación de políticas públicas⁴⁵².

Entre las políticas públicas en las que los lobbies quieren influenciar se encuentran, por supuesto, el ejercicio de la potestad reglamentaria, como ya indicábamos en el párrafo anterior. Esto ya en algunos países como Estados Unidos está muy reglado. En nuestro país, como ya hemos indicado, no es así. Los lobbies trabajan para que sus propuestas e intereses sean reconocidos en las normas aprobadas por la Administración⁴⁵³.

En efecto, que muchas veces es la propia Administración la que acude a consultar a estos lobbies cuando la materia a regular coincide en la futura norma reglamentaria. La manera en que se lleva a cabo esta actuación es a través de distintas formas, generalmente se crean grupos de trabajo. También se puede proceder a darles trámite de audiencia junto

⁴⁵² Araguàs Galcerà, I., *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria... op. cit.* p. 285.

⁴⁵³ Araguàs Galcerà, I., *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria... op. cit.* p. 285.

con el resto de los interesados, para que puedan presentar alegaciones. Como bien indica Irene Aguas en ocasiones estos operadores privados, directamente crean Derecho a través de la fijación de estándares que adquieren rango normativo⁴⁵⁴.

Como ya hemos indicado a lo largo de esta exposición, la influencia de los lobbies en el proceso legislativo es de vital importancia. Aunque la falta de regulación y el oscurantismo que existe en torno a esta actividad hacen que los ciudadanos no perciban esta intervención, lo cierto es que la ciudadanía de nuestro país es la primera que demanda una Ley para que esta actividad sea, de una vez por todas, regulada y el proceso de intervención de estos grupos sea absolutamente transparente y se pueda conocer a través de un registro la identidad de los mismos, qué sin duda este, debería estar en el Parlamento.

La negociación de normas por el poder ejecutivo, como indica Ponce Solé, conlleva la posibilidad de mejor servicio al interés general, pero también sin duda, algunos riesgos, como la captura del reglador, discriminación, influencia indebida. Algunos de estos riesgos los examinaremos en un epígrafe posterior.

No nos detendremos en hacer una introspección en el ámbito normativo y en explicar el tipo de normas y los poderes que inciden en el marco normativo, son muchas las obras que se ocupan de este tema, muchas de las cuales a lo largo de esta investigación nos tentaron a parar y reflexionar en ello. Si nos llamó la atención muy especialmente una obra Giorgio del Vecchio⁴⁵⁵, en la que nos hubiera gustado detenernos, pero disfrutamos con su lectura que, sin duda, ha sido un gran aporte para nuestra formación.

En Europa las negociaciones, que sin duda tienen lugar, adoptan un modelo informal, ya que no existe ninguna regulación. “*Así mismo el*

⁴⁵⁴ Araguàs Galcerà, I., *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria... op. cit.* p. 286.

⁴⁵⁵ Vecchio, G., *Teoría del Estado*; Trad.: Eustaquio Galán y Gutiérrez, Barcelona, Editorial Bosch, 1956.

*modelo tradicional continental de raíz francesa del interés general como trascendente a los intereses de la sociedad*⁴⁵⁶ “ayuda a explicar la desconfianza frente a la participación ciudadana en general y el rechazo a aceptar, y por tanto, a regular, una realidad como la negociación normativa y la actuación de los lobbies. En definitiva, en los países herederos de la tradición *Droit Administratif*, así España, en este punto, se parte en este enfoque de la base de que el interés general puede hallarse siempre en la Ley y trasciende a los intereses de los ciudadanos⁴⁵⁷”. Afirmación que encontramos en gran número de obras de administrativistas relevantes en nuestro país. La *Unión Europea*, hasta el momento se ha negado a seguir la tradición norteamericana y se ha negado a regular con normas la posible negociación; así en el Libro de la Gobernanza de 2001 queda bien claro que una cultura de consulta no puede lograrse a través de reglas legales ya que esto llevaría a la dilatación en el tiempo de la toma de decisiones.

En EEUU la negociación reglamentaria está regulada formalmente desde hace más de veinte años, lo que da lugar a una gran transparencia en el proceso y da acceso a la participación en condiciones de igualdad a los interesados sociales afectados.

Dado el contexto en el que estamos situados y viendo las dos visiones tan distintas sobre la negociación no creemos que sea necesario en este momento tomar una decisión sobre qué modelo sería el que queremos para nuestro país, pero tendremos en cuenta el modelo norteamericano que lleva más de veinte años regulado y que tan buenos resultados se han obtenido a través de esta regulación. No hay que tener miedo a incorporar en nuestro sistema normativo prácticas que en otros Estados han tenido una buena acogida y han funcionado bien. Para reforzar esta idea tomamos una frase de Ihering “*la recepción de instituciones legales foráneas no es una cuestión de nacionalidad, sino de utilidad y necesidad. Nadie se toma la molestia de buscar una cosa fuera cuando tiene una tan buena o mejor en casa, pero solo un tonto rechazaría*

⁴⁵⁶ Houillon, G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, 2012, 558 y ss.

⁴⁵⁷ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies ...*, op. cit., p. 46.

*la quinina porque no crece en su patio trasero*⁴⁵⁸. Por ello y una vez que profundicemos en el modelo norteamericano estaremos en disposición de tomar una postura.

5.7. EJEMPLOS DE LA INFLUENCIA DE LOS LOBBIES EN LA TOMA DE DECISIONES DEL EJECUTIVO Y EN PROCESO LEGISLATIVO

Especialmente llama la atención en estos momentos lo que sucedió con la sanidad española, así podemos afirmar que el gasto de la sanidad para toda España, ascendió a la cantidad de 75.000 millones de euros en 2009, y, a mayores, un dinero no manejado por la *Administración Central* sino por las respectivas *Comunidades Autónomas* que tenían las competencias transferidas. Esto provocó una gran atracción en los lobbies que pronto comenzaron su actividad ante los diecisiete organismos dónde podían influir. Vemos a ver algunos ejemplos como el de Madrid⁴⁵⁹.

Madrid ya desde el 2007 era atractiva para este sector, cada madrileño gastaba 1.157 euros en su sistema de salud, unos 7.000 millones de euros en total. Pero el gobierno de la *Comunidad de Madrid* decidió dar un porcentaje más grandes a las empresas privadas⁴⁶⁰. En 2013, el entonces presidente de la *Comunidad de Madrid*, Ignacio González⁴⁶¹, decidió subcontratar la gestión de seis hospitales públicos y veintisiete centros de salud a empresas privadas durante treinta años. Basta aportar un dato⁴⁶²: El hospital Infanta Leonor⁴⁶³ -que asciende a 325.000 pacientes al año- pasó a costar 33 millones de euros más a todos los madrileños por los mismos servicios. Este dinero fue a parar a la multinacional del sector sanitario Capiro Salud y en la actualidad IDC,

⁴⁵⁸ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies...*, op. cit. p. 47.

⁴⁵⁹ Hemos elegido la Comunidad de Madrid por el volumen que mueven y la el paso de la gestión a entidades privadas.

⁴⁶⁰ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. pp. 69-70.

⁴⁶¹ Presidente de la Comunidad de Madrid del 26 de septiembre de 2012 al 25 de junio del 2015.

⁴⁶² Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. p. 70.

⁴⁶³ El Hospital Infanta Leonor en la actualidad pertenece a un grupo de inversión holandés DIF.

multinacional de la que formaban parte familiares y algunos ex consejeros, entre los que se encontraba Ignacio Echaníz⁴⁶⁴, ex consejero de Sanidad de la *Comunidad de Madrid*.

Haciendo alusión a otro ejemplo, el Real Decreto legislativo 1559/2012, de 16 de noviembre de 2012 (BOE, núm. 289, de 1 diciembre de 2012), creaba la Sociedad De Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)⁴⁶⁵, esta entidad se haría cargo de las deudas impagadas. Veamos ahora los antecedentes de los lobbies en esta acción. En noviembre de 2011, el presidente del Institute International Finance (IIF)⁴⁶⁶ y consejero delegado de Deutsche Bank llegaba a Madrid, al mismo tiempo llegaba el director gerente del mismo organismo y ex secretario del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Ambos se entrevistaron con el entonces Jefe del Estado, el rey D. Juan Carlos, y el presidente José Luis Rodríguez Zapatero y con los responsables del Ministerio de Economía⁴⁶⁷. Estos traían dos propósitos fundamentales. El primero convencer al gobierno español de que para poder acceder al rescate europeo (100 millones de euros) tenían que convertir las deficitarias Cajas de Ahorros en Bancos, pero sin la intervención de los órganos propios de las Cajas, algo que tristemente ocurrió arruinando a 392.000 pequeños inversores que habían depositado sus ahorros en acciones preferentes. Para llevar a cabo todas estas reformas se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) que empleo 61.500 millones de euros públicos, prestados por Europa, para rescatar las cajas y poder fusionarlas. De este dinero, tanto el FROB como los expertos europeos consideran que 37.000 millones no se recuperarán nunca. Es decir que esa cantidad la pagaran los ciudadanos.

⁴⁶⁴ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. p. 70.

⁴⁶⁵ El SAREB ocasionó el primer años perdidas por valor de 261 millones de euros. Entre los consejeros se encontraban altos ex cargos políticos, como Rodolfo Martín Villa, entre otros y se contrataron trece despachos de abogados entre ellos los españoles Gómez-Acebo Pombo, Pérez Llorca, Ramón y Cajal, entre otros.

⁴⁶⁶ IIF tiene su sede en Washington y agrupa 470 bancos privados de todo el mundo, entre ellos Goldman Sachs, ING, BNP Paribas, Deutsche Bank y BBVA.

⁴⁶⁷ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. pp. 60-61.

Otros de los objetivos del IIF era convencer a España de la creación de un Banco malo dónde fueran a parar todos los impagados -90.000 pisos desahuciados, hipotecas, solares y créditos a inmobiliarias, entre otros- cuya mayoría fuese de titularidad privada, no pública. El director gerente del IIF y antiguo ex secretario del Tesoro de Estados Unidos, visitó de nuevo España, un año después, en noviembre de 2012 y quince días después el BOE publicaba el Real Decreto citado.

Otro ejemplo lo tenemos en el campo de las aeronáuticas con toda la influencia de los grupos de interés de la industria aeronáutica y las academias de pilotos y ello antes de la aprobación del Real Decreto Ley de 18/2004, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. En el habían intervenido nueve ministerios, entre los que se encontraba el de Fomento, con la Ley regulatoria del uso de drones en el espacio aéreo con fines comerciales. La Ley fue aprobada en el Congreso con 180 votos a favor, 123 en contra y una abstención, como se pudo observar se aprobó con un margen estrecho y con extrema urgencia⁴⁶⁸. La prensa descubrió posteriormente que el gobierno había estado recibiendo presiones de la industria aeronáutica y de las academias de piloto, como habíamos comentado.

¿Quiénes fueron los beneficiarios de esta nueva regulación?, fueron las grandes empresas de organización de cursos de pilotos, que vieron en ella una nueva oportunidad de negocio ya que la Ley establece que para pilotar un dron se necesita el título de piloto, por lo que estos no se podrán pilotar sino se tiene el título de piloto⁴⁶⁹.

5.8. LA HUELLA NORMATIVA

Tal y como hemos señalado anteriormente esta figura en este trabajo y según indica Jordi Ponce, "*Varias voces insisten en la reivindicación que cualquier intervención por parte de agentes sociales en*

⁴⁶⁸ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. p. 75.

⁴⁶⁹ 99 Escuelas del aire están acreditadas para expedir el título de piloto.

relación con elaboraciones de normas jurídicas quede reflejada formalmente en un documento, esto es que deje una “huella” que permita seguir esta participación (quién participó, cómo participó, con qué agente público contactó, etc.)”. En la definición del mismo autor: “La denominada huella legislativa, es un documento que detalla el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada, lo cual llevaría a una indebida influencia y a una captura del regulador. Actúa como un elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo, como del legislativo⁴⁷⁰”.

Organismo Internacionales, como la OCDE, se han mostrado favorables a la *huella normativa* para la transparencia y la integridad en la actividad de los grupos de presión⁴⁷¹ y establecen unos indicadores que proporcionen información para medir la calidad y el alcance de las regulaciones sobre las prácticas que puedan dificultar la gobernanza de un país. Como en todas las mediciones, se observan algunos indicadores que tienen un sesgo y que deberán ser modificados en su redacción. Es de destacar el punto 6, relativo al fomento de la transparencia, que señala cómo los países tendrían que permitir a los interesados que realicen un escrutinio de las actividades de lobby. En desarrollo de este principio, la misma OCDE aconseja a los gobiernos que faciliten esa publicidad de una huella normativa, que dará a conocer los grupos que han consultado informalmente en el desarrollo de iniciativas normativas. La *huella normativa* y el *registro* son dos herramientas técnicas necesarias para la transparencia, el buen gobierno y la buena administración, aunque ambas cubren objetivos distintos. Tenemos que tener en cuenta que la información de los registros la ofrecen los propios lobbies que están

⁴⁷⁰ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies*, Pamplona... *op. cit.*, p. 113.

⁴⁷¹ OCDE (2015b), “Transparencia e integridad en el lobbying”, en *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Publicaciones de la OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262072-es.pdf?expires=1576536747&id=id&accname=ocid194302&checksum=1DECE69FD84942758E701B0CE35DC3D0>

registrados, mientras la huella normativa informa sobre la concreta norma jurídica y establece un deber jurídico para las autoridades, incluso de los lobbies que no estén inscritos en un registro.

Para la elaboración de las normas del poder ejecutivo, España cuenta con un mecanismo similar a la huella normativa⁴⁷². Así el articulado de la *Ley 39/2015*⁴⁷³, en su art. 129.1, establece “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”⁴⁷⁴. Y refiriéndose al principio de transparencia, en el mismo artículo y en su apartado 5 indica: “*En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas*”⁴⁷⁵.

Si relacionamos estos artículos con el artículo 14 de la Constitución deducimos que la exposición de motivos de los reglamentos debiera, en el caso de que se hayan realizado contactos informales, hacer referencia a ellos y haber velado por la igualdad en el acceso entre los participantes.

⁴⁷² Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies*,... *op. cit.* p. 114.

⁴⁷³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (BOE núm. 236, de 2/10/2015).

⁴⁷⁴ Ley 39/2015, de 1 de octubre, de *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (BOE núm. 236 de 2 de octubre de 2015).

⁴⁷⁵ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (BOE, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013).

“Pero más allá de la exposición de motivos, es en el expediente administrativo dónde la huella normativa tiene especial sentido, como ya hemos indicado⁴⁷⁶”. Analizando el *Real Decreto* 1083/2009⁴⁷⁷, vemos que este establecía la obligatoriedad del impacto normativo, así en su art. 1, apartado 2 establece: “*Las memorias, estudios e informes que se contemplan en los artículos a que se refiere el apartado anterior se incluirán en un único documento que se denominará «Memoria del análisis de impacto normativo», que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este*” y en su artículo 2.1 establecía la estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo⁴⁷⁸.

En la actualidad el *Real Decreto* 931/2017⁴⁷⁹, regula la Memoria del Análisis del impacto normativo, distinguiendo entre Memoria extensa y abreviada. En todo caso, deberá incluir la identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, el contenido y análisis jurídico, análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma..., impacto económico y presupuestario, detección y medición de las cargas administrativas que conlleva..., impacto por razón de género; otros impactos, como de carácter

⁴⁷⁶ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona...*, op. cit. p. 115.

⁴⁷⁷ Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (BOE, núm. 173, de 18 de julio de 2009).

⁴⁷⁸ 1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta.
- b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- e) Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera.

⁴⁷⁹ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE, núm. 276, de 14 de noviembre de 2017).

social, medioambiental..., descripción de la tramitación y consultas (huella normativa) y, por último, evaluación ex post que analizará los resultados de la aplicación de las normas.

A lo largo de esta revisión normativa podemos decir que, la conjunción del artículo 14 de la Constitución, de la *Ley 39/2015* y de los *Reales Decretos 1083/2009* y *931/2017*, regula esta herramienta, es decir la “huella normativa”.

En cuanto a los registros, no vamos a entrar aquí, ya que de ellos hemos hablado en profundidad en los capítulos tercero, cuarto y quinto de este trabajo.

Toda esta información debe quedar documentada a través del expediente administrativo, pues es necesario documentar la actividad administrativa procedimental para una buena administración y otros derechos e intereses de los ciudadanos. El artículo 70 de la *Ley 30/2015*, define el expediente administrativo como “conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como a las diligencias encaminadas a ejecutarla”, en su apartado 2 contempla el formato del mismo como electrónico, de acuerdo con el esquema Nacional de Interoperabilidad y las correspondientes normas técnicas del mismo. En el apartado cuarto indica que no formarán parte del mismo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo.... Para el estudio del expediente administrativo es necesario consultar la obra del profesor Rivero Ortega: “*El Expediente Administrativo. De los legajos a los Soportes Electrónicos*”⁴⁸⁰ dónde hace un recorrido sobre estructura y contenidos y dónde trata el expediente electrónico marcando las diferencias con el expediente en papel.

Las funciones del expediente son las propias de la Administración. Los fines de la Administración son compartidos con sus documentos,

⁴⁸⁰ Rivero Ortega, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los Soportes Electrónicos*, Pamplona, Ed., Thomson/Aranzadi, 2008.

teniendo una y otros carácter instrumental, servicial, orientado al ciudadano⁴⁸¹.

Coincidimos con el profesor Ponce Solé en que la huella normativa debería regularse de forma más explícita y, además, esta debería ser objeto de publicidad⁴⁸².

El Ayuntamiento de Madrid ha desarrollado una Buena práctica con respecto a la huella normativa, así el portal de la Dirección General de Transparencia contiene y difunde el esquema resumen del proceso de elaboración para la tramitación, en función del tipo de texto normativo municipal, y, por otro lado, los trámites y documentos relevantes para los mismos.

⁴⁸¹ Rivero Ortega, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los Soportes Electrónicos*, Pamplona, Ed., Thomson/Aranzadi, 2008, p. 185.

⁴⁸² Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.* p. 119.

Figura n. 17. Procedimiento de elaboración de las normas en el Ayuntamiento de Madrid.

Fuente: Portal de la Dirección General de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid



vicealcaldía
 área delegada de coordinación territorial,
 transparencia y participación ciudadana

MADRID

Dirección General de Transparencia

Este esquema es un resumen de la tramitación y por tanto puede variar en función del tipo de texto normativo

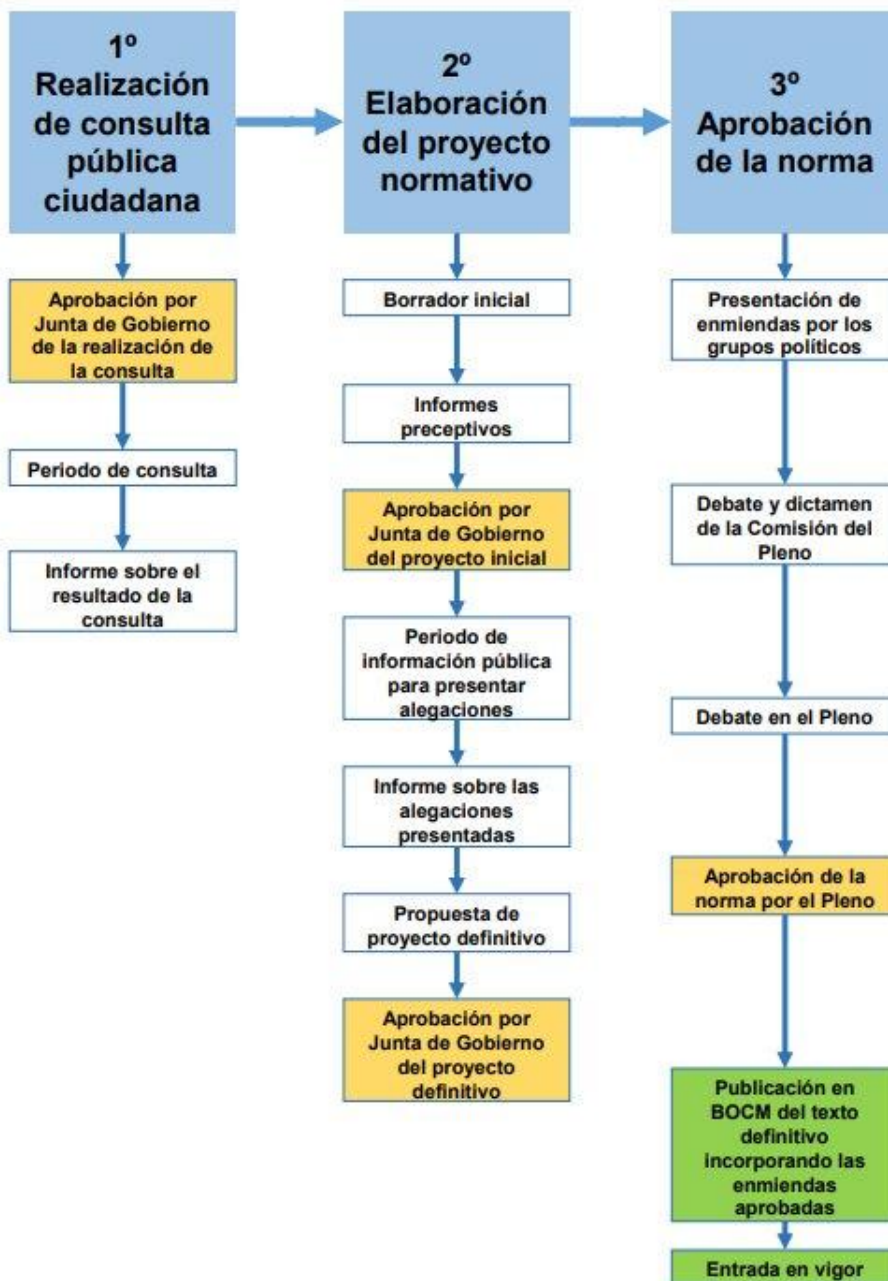


Figura n. 18. Trámites y documentos relevantes para la tramitación de normas en el Ayuntamiento de Madrid

Fuente: Portal de la Dirección General de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid.



vicealcaldía
área delegada de coordinación territorial,
transparencia y participación ciudadana

MADRID Dirección General de Transparencia

Fase	Elemento		Contenido
Consulta pública	Informe para el trámite de consulta pública		Documento
	Memoria del trámite de consulta pública		Documento
	Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se aprueba someter a consulta pública		Enlace
	Acceso al espacio del portal web decide.madrid.es dedicado a la consulta pública previa		Enlace
	Informe sobre el resultado de la consulta pública		Documento
Tramitación del proyecto: Junta de Gobierno	Antecedentes	Texto inicial de la propuesta normativa	Documento
	Informes	Preceptivos (p.e. Asesoría Jurídica...) y otros	Documento
	Memoria de impacto normativo		Documento
	Aprobación del proyecto inicial por la Junta de Gobierno		Enlace
	Texto sometido a información pública		Documento
	Plazo de información pública y presentación de alegaciones		Enlace
	Memoria de valoración de las alegaciones en información pública		Documento
	Aprobación del proyecto definitivo por la Junta de Gobierno		Enlace
	Proyecto definitivo aprobado por la Junta de Gobierno		Enlace
Aprobación de la norma: Pleno del Ayuntamiento	Enmiendas presentadas ante la Comisión	Presentadas por el Grupo Municipal ...	Documento
		Retiradas por el Grupo Municipal...	Documento
		Otras (técnicas, transaccionales, in voce...)	Documento
	Sesión de la Comisión del Pleno		Enlace
	Dictamen de la Comisión del Pleno		Documento
	Enmiendas presentadas ante el Pleno	Presentadas por el Grupo Municipal ...	Documento
		Retiradas por el Grupo Municipal...	Documento
		Otras (técnicas, transaccionales, in voce...)	Documento
	Sesión del Pleno		Enlace
Acuerdo del Pleno		Enlace	
Finalización	Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid		Enlace
	Texto vigente		Enlace

5.9. LA EVALUACIÓN DE LOS LOBBIES EN ESPAÑA

La evaluación es un proceso necesario es esta actividad. Este proceso contribuye a la transparencia, a la información y a la igualdad. Hay muchas herramientas para evaluar esta actividad, desde cuestionarios que se pueden pasar a los ciudadanos, cuestionarios que se pueden pasar a aquellos grupos que ejercen actividades de lobbying, cuestionarios a los miembros del poder ejecutivo y legislación y, por último, los informes de entidades o asociaciones que hacen un buen trabajo de campo y que hasta el momento son los que nos ofrecen una evaluación fehaciente, como es el caso de los informes de *Transparency International*.

A través de estos informes la ciudadanía puede percibir los puntos débiles de la actividad de lobbying y, sobre esos puntos débiles, los poderes legislativo y ejecutivo podrán trabajar para mejorar en una actividad creciente y sobre la que urge tener una regulación clara y transparente, como ya la tienen algunos países de nuestro entorno.

El informe de *Transparency International*⁴⁸³ que evalúa los lobbies en España pone de manifiesto que decisiones públicas importantes se toman envueltas en secreto⁴⁸⁴, el informe expone como la insuficiencia de controles en esta materia impide que el público o la sociedad civil conozca quien influencia, en que decisores públicos, a través de qué medios influencias y cuáles son los resultados. En nuestro país se perciben el lobby con un carácter peyorativo por parte de la ciudadanía, viendo muchas veces a estos como tráfico de influencias.

El informe al que nos estamos refiriendo ha detectado los puntos débiles en la actividad de los lobbies, así como vacíos legales y la legislación inadecuada⁴⁸⁵. Por ello se centra en tres aspectos esenciales: la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso a los responsables

⁴⁸³ *Una evaluación del lobby en España*. Análisis y propuestas 2014 www.transparencia.org.es

⁴⁸⁴ *Una evaluación del lobby en España*. Análisis y propuestas 2014 www.transparencia.org.es, p. 9.

⁴⁸⁵ *Una evaluación del lobby en España*. Análisis y propuestas 2014 www.transparencia.org.es, p. 10.

públicos. En estos tres aspectos afirma el informe que España obtiene un suspenso y se encuentra más debajo de lo deseable. Dentro de estos tres puntos débiles detectados por el informe, el aspecto que más baja puntuación obtiene es la transparencia, un 10%, tanto por parte de los poderes públicos, como por parte de los que ejercen el lobby.

Respecto al segundo punto débil y que obtiene una puntuación del 35% en el informe se pone de manifiesto que no se cumplen las leyes relativas a las restricciones pre y post empleo público y los códigos de conducta para los representantes políticos. A ello se añade la falta de existencia de un código de conducta para los lobistas y la auto-regulación que es escasa⁴⁸⁶.

Con respecto al tercer punto débil, igualdad de acceso a los representantes públicos por parte de los ciudadanos y de los grupos de interés, la nota que obtiene España es un 17%. “*Este aspecto hace referencia a la consulta y participación pública en la toma de decisiones, así como a la composición equilibrada de los órganos de expertos y asesores*”⁴⁸⁷. Aquí es dónde se producen los casos de influencia indebida y de corrupción.

La percepción negativa de los lobbies y también ciertos abusos por parte de algunos grupos colaboran a ratificar esa mala imagen. No obstante, hay que ser conscientes de la realidad ya que estos juegan un papel importante en la elaboración de las normas, pero las reglas de juego deben estar claras y ser transparentes. Por ello es necesaria una regulación adecuada para que estos puedan jugar su papel de equilibrio, tan importante a la hora de la toma de decisiones.

⁴⁸⁶ *Una evaluación del lobby en España*. Análisis y propuestas 2014 www.transparencia.org.es, p. 11.

⁴⁸⁷ *Una evaluación del lobby en España*. Análisis y propuestas 2014 www.transparencia.org.es, p. 11.

5.10. LA ACTUACIÓN DE LOS LOBBIES EN ESPAÑA DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Ya en la introducción hablamos de los cambios que se estaban produciendo en la manera de actuar de los lobbies durante la crisis producida por la COVID 19 en varios de los países objeto de este estudio. Nos centraremos ahora en lo que está sucediendo en nuestro país.

Los fondos Covid han desatado una revuelta autonómica a Sánchez⁴⁸⁸. Cataluña y Madrid han recibido la mitad del primer tramo de reparto de las ayudas que asciende a la cantidad de 6000 millones destinados a gastos de sanidad. El fondo Covid incluye además otros 3000 millones para sanidad que serán repartidos en noviembre, 2000 millones para educación y 5000 millones para paliar la pérdida de ingresos tributarios en el transporte.

Figura n. 19. Distribución de fondos Covid por CCAA

Fuente: Ministerio de Hacienda

Comunidades Autónomas	Importes (miles de euros)
Cataluña	1.246.525,83
Galicia	268.111,32
Andalucía	597.610,28
Asturias	106.103,81
Cantabria	64.712,95
La Rioja	57.517,28
Murcia	98.164,46
Comunidad Valenciana	449.632,01
Aragón	146.580,33
Castilla-La Mancha	319.263,56
Canarias	158.979,47
Extremadura	96.000,05
Baleares	104.536,52
Madrid	1.495.746,47
Castilla y León	349.156,42
País Vasco	328.630,88
Navarra	88.728,36
Ciudades Autónomas	
Melilla	12.000,00
Ceuta	12.000,00
Total	6.000.000,00

⁴⁸⁸ *El Heraldo* de 23 de Julio de 2020

El *Real Decreto-ley 22/2020*, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 establece las reglas relativas a su distribución y libramiento⁴⁸⁹.

*“Se trata, asimismo, de recursos adicionales e independientes del Sistema de Financiación Autonómica y de los Fondos Extraordinarios de Liquidez, por lo que, en ningún caso, el desembolso del Fondo supondrá que las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía reciban menos recursos por el Sistema de Financiación Autonómica o vean reducido su acceso a los mecanismos extraordinarios de liquidez, que siguen plenamente vigentes”*⁴⁹⁰.

Igualmente, encontramos la *Orden HAC/6672020*, de 17 de julio, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la a) del apartado 2 del artículo 2 del *Real Decreto-ley 20/2020*, de 16 de junio, por el que se regula la creación del fondo COVID 19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento⁴⁹¹.

Estos fondos son no reembolsables, con lo que las Comunidades Autónomas no tendrán que devolverlos y ellos no les supondrá una mayor deuda.

Los criterios que se han seguido en el reparto son: 35% de los 6000 millones se distribuye según la población protegida equivalente; 30% en función de los ingresos en la UCI; el 25% por el número de hospitalizaciones y el restante 19% según el número de pruebas PCR realizadas por cada una de las Comunidades Autónomas.

Pero, ¿Qué papel están teniendo los lobbies en esta etapa? En primer lugar, diremos que para ellos se presenta un gran campo de actuación ya que las ayudas se han distribuido por Comunidades

⁴⁸⁹ BOE, núm. 169, de 17 de junio de 2020.

⁴⁹⁰ Preámbulo del *Decreto-ley 22/2020*.

⁴⁹¹ BOE, núm. 199, de 22 de julio de 2020.

Autónomas, luego su campo se ha abierto a actuaciones ante 17 *Comunidades Autónomas* y el *Estado*.

Uno de los primeros lobbies en actuar ha sido el del sector del automóvil y desde el *Ministerio de Hacienda* se ha aprobado el Plan de impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción y a su vez se ha actuado concediendo ayudas directas a la adquisición de vehículos eléctricos o híbridos enchufables.

Los lobbies que tendrán campos importantes dónde moverse son las infraestructuras, el transporte, la energía y las telecomunicaciones que van a recibir un gran impulso desde Europa, e igual será para los sectores de sanidad, seguridad y medioambiente.

Los lobistas sin duda se presentarán para ayudar en los planes de recuperación con estrategias y recursos porque saben que después ellos de esas actuaciones van a recibir ventajas.

Uno de los sectores que ha tenido mayor influencia ha sido el sector energético, que ha actuado ante los poderes públicos y así vemos como resultado el *Real Decreto-ley 23/2020*, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica⁴⁹².

Otro de los sectores que ha influido en la legislación ha sido el agrario, así podemos ver la aprobación del *Real Decreto-ley 19/2020*, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y seguridad social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19⁴⁹³.

El sector cultural también he dejado caer su influencia y así podemos ver la aprobación del *Real Decreto-ley 17/2020*, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

⁴⁹² BOE, núm. 175 de 24 de junio de 2020.

⁴⁹³ BOE, núm. 126, de 6 de mayo de 2020.

El lobby farmacéutico es uno de los que más se está moviendo, como siempre, ya que es uno de los más poderosos y de los mejor organizados.

Igualmente, el lobby sanitario se está moviendo con fuerza interviniendo en la Mesa de Reconstrucción de sanidad. En ella hay 37 expertos que han sido reclutados de entre los lobbies.

Como era de esperar, no podemos olvidar las presiones del lobby turístico. El 10 de marzo la Confederación Española de hoteles de Hoteles y alojamientos turísticos (CEHAT) ya había enviado un documento al *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo* con diversas exigencias.

CAPITULO 6

LAS PUERTAS GIRATORIAS (revolving door movements)

“Lo que cuenta no es lo que sabes, sino a quien conoces” viejo dicho americano.

6.1. INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los ochenta las grandes empresas se dieron cuenta del papel tan importante que podían jugar los políticos para sus negocios. Por ello comenzaron a ofrecer altos salarios a aquellos congresistas que habían dejado el puesto pero que ellos veían que tenían grandes influencias entre los diputados y senadores. A raíz de ello muchos de estos pasaron a ejercer la actividad de lobbying y a este movimiento se le comenzó a denominar *movimientos de puerta giratoria (revolving door movement)*. “La expresión se refiere al paso dado por los representantes del poder legislativo o ejecutivo que renuncian a su cargo para fichar inmediatamente por un prestigioso bufete, al que aportan contactos, influencias y amistades a cambio de un lucrativo contacto⁴⁹⁴”.

Algunos autores, se preguntan sobre la legalidad de este fenómeno. Para ello habría que acudir a la legislación de los respectivos países con respecto al Empleo Público⁴⁹⁵, pero la preocupación fundamental trasciende a los textos legales, por los posibles efectos en el corto plazo de los conflictos de intereses y el posible manejo de la información pública. Desde el punto de vista del marco legal podemos distinguir dos dimensiones en este fenómeno, por un lado, el período de tiempo que debe pasar desde que se dejan los cargos públicos y por otro lado el tipo de cargos privados ocupados. Ambos extremos nos servirían como punto de partida.

⁴⁹⁴ Nota tomada de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 76.

⁴⁹⁵ Rivero Ortega, R., *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid, Iustel, 2020.

La OCDE, ante la problemática que presenta este fenómeno, elaboró una *Guía práctica*⁴⁹⁶, con la *Red de Reguladores Económicos y el Comité de Política Regulatoria* de la OCDE (2017), contra las influencias indebidas “*Creando Cultura de independencia*”. Bajo el epígrafe *Gobernanza de reguladores*, establece unas medidas institucionales necesarias para reforzar la independencia y propone otras, más aspiracionales, para los órganos reguladores. El objetivo de las mismas es que las decisiones y funciones regulatorias se conduzcan con máxima integridad para garantizar confianza en el régimen regulatorio. La Guía pretende ayudar a:

- Los órganos reguladores a entender mejor las repercusiones operativas y conductuales de ser independiente y, partiendo de esto, actuar con el fin de mantener la confianza de que las decisiones regulatorias se tomen con una buena base objetiva, imparcial y congruente, sin conflicto de intereses y sesgos.
- Los poderes legislativo y ejecutivo a estructurar e interactuar con los órganos reguladores de modo, que incorporen una cultura y prácticas encaminadas a mantener la integridad regulatoria.
- La industria y los consumidores a entender mejor las interacciones con los órganos reguladores y crear confianza en las instituciones reguladoras.
- Los medios de comunicación, a grupos de presión y grupos de cabildeo apreciar el papel y las funciones de los órganos reguladores y a interactuar adecuadamente con ellos.

La OCDE, establece una tipología de puertas giratorias, como se puede ver en el siguiente cuadro:

⁴⁹⁶ *Guía Práctica contra las influencias indebidas* “Creando la Cultura de la Independencia. Gobernanza y reguladores, OCDE, 2017. Consultada en oecd.org los días 11 de octubre de 2019 y el 5 de julio de 2020.

Figura n. 20. Tipos y características de puertas giratorias

Fuente: OCDE

Tipo de puertas giratorias	Características de las mismas
Del sector privado al sector público	Se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde dónde puedan desarrollar un sesgo pro empresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo
Del sector público al sector privado	Los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado
De posiciones de lobby al Sector Público	Individuos que operan como lobistas se trasladan desde el sector de consultoría y/o representación de intereses a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.
Del Sector Público a posiciones de lobby	Legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convierten sus amplias redes de contactos en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que ahora trabajan.

En el ejercicio activo de la puerta giratoria puede ocurrir que un gran grupo económico coloque a un hombre de su confianza en un Gobierno para defender sus intereses; o que grandes corporaciones contraten al que ha sido un político relevante, haya tenido o no que ver en su cargo con las decisiones que atañan a su nueva empresa, a cambio de una decisión previa o como favor con expectativas futuras; o que un Gobierno compense la fidelidad de los suyos proporcionándoles un cargo en una entidad a la que pretenda controlar. ¿Favores, influencias, colocaciones?

Generalmente estas personas elegidas por las empresas más importantes de los respectivos países terminan trabajando en los sectores en cuya regulación influyeron cuando regulaban. La percepción más generalizada induce a la sospecha de que no se está haciendo lo correcto, o que éticamente esto no esta bien. Cualquier ciudadano de a pie así lo entendería. Puede adornarse como se quiera, puede defenderse buscando

dónde apoyar esa defensa, pero no por ello será una buena práctica, si además se apoya en la conjunción de que no existe ninguna regulación para controlar esta práctica. Puede convertirse en un campo de minas. Estos fichajes son muy costosos, pero de gran rentabilidad para las empresas contratistas de sus servicios. Por ello, no es de extrañar que se demande una regulación profunda para este paso de los miembros de los gobiernos a la empresa privada. No basta solo establecer una carencia de dos o tres años, sino que la regulación debe ser mucho más profunda. No puede pasarse libremente de una actividad en el gobierno a una empresa privada, en la que generalmente es captado porque ha tenido bajo su ministerio el sector para el que se le contrata. Después tendremos oportunidad de ver distintos ejemplos en los diferentes ámbitos geográficos, EEUU, UE y España. En nuestro país son un claro ejemplo los servidores públicos funcionarios de la Administración o del Gobierno que pasan a ejercer el control de una empresa, que con anterioridad ha estado en el ámbito de sus competencias como funcionario, tenemos múltiples casos, entre ellos del ex presidente Felipe González que se incorporó a Gas Natural o José María Aznar a Endesa.

Un informe de la ONG, *Public Citizen* publicado en 2005, dejó constancia de que un 43% de los congresistas que habían dejado su escaño en el Congreso de los Estados Unidos entre 1998 y 2005 se habían inscrito ante el Congreso como lobistas. No solo este movimiento alcanza a los ex congresistas, también a muchos de los miembros de sus equipos. Es muy conocido el dicho de los norteamericanos “*Los viejos senadores no mueren, se hacen lobistas*”.

También la situación puede ser a la inversa, es decir que un grupo económico coloque en un Gobierno a un hombre de su confianza para defender sus intereses.

Lo cierto es que las puertas giratorias se han convertido en un punto destacado del debate público y del discurso sobre la regeneración en las

nuevas formaciones políticas⁴⁹⁷, según Economistas sin fronteras. Es inevitable que desde el ámbito de la economía y de las empresas se trate de influir en la elaboración de las leyes, pero sin duda esto puede entrar en conflicto con las necesidades de los ciudadanos. El problema radica en dónde situar los límites de capacidad de influencia de los lobbies sobre los representantes públicos. No hay una respuesta fácil, pero habría que tener en cuenta que se actúa a través de representantes públicos y que estos tienen como tales unas obligaciones que cumplir y unas normas que respetar. Los políticos que acceden a sus puestos deberían llegar a los mismos con vocación de servicio público y poner en valor la actividad de servicio a la comunidad. Esto sin duda evitaría que el ejercicio de la política se interprete en términos de acceso a unos recursos económicos cuya administración genera una expectativa de contrapartida en forma de beneficios personales.

La *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA) aprobada en Estados Unidos en 2007, puso trabas a las puertas giratorias estableciendo un periodo mínimo de incompatibilidad de dos años⁴⁹⁸ a cualquier Congresista y empleados de más alto nivel para poder trabajar como lobista y esto se ha ido extendiendo a diferentes países, unos han establecido el mismo período y otros un año o tres años. El periodista Andrew Ross Sorkin, de *New York Times*⁴⁹⁹ documenta como Wall Street ha inundado Washington con más de 1400 lobistas para frenar la reforma que pudiera poner límites a su modelo de negocio. El presidente Trump fue más estricto y fijó un periodo de cinco años al igual que Alemania; Japón, Reino Unido y los Países Bajos estipulan dos años; Canadá cinco años y establece un código estricto con 20 recomendaciones para evitar los conflictos de interés. Francia dos años y cuenta con una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior de los funcionarios públicos,

⁴⁹⁷ <https://ecosfren.org/una-reflexion-sobre-las-puertas-giratorias/>

⁴⁹⁸ Actualmente de 5 años en EEUU.

⁴⁹⁹ Ross Sorkin, A., "Encouraging Public Service, through Wall Street's Revolving Door", *New York Times*, December 1, 2014.

una vez que estos dejan el cargo. En Chile, seis meses. América Latina no tiene apenas nada regulado al respecto.

Cómo hemos expuesto anteriormente, el periodo de carencia, no es uniforme en todos los países de la UE, aunque predomina el número de dos años, en Inglaterra, en Francia tres y en Irlanda uno.

En España, por primera vez, se aprobó la Ley 5/2006, de 10 de abril, *de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*⁵⁰⁰. Según esta ley, los altos cargos que abandonen su puesto tienen un periodo de dos años en los que existen una serie de limitaciones a la asunción de responsabilidades en empresas privadas, y asumen la obligación de presentar ante la "oficina de conflicto de intereses" un informe acerca de las actividades a realizar (art. 7). Además, deben abstenerse de acometer cualquier actividad que guarde relación con las responsabilidades ejercidas en el cargo público anteriormente ejercido. En la actualidad esta en vigor la Ley 3/2015⁵⁰¹, *reguladora del ejercicio de altos cargos de la Administración General del Estado*⁵⁰², que derogó la Ley de 2006. Esta establece el período de carencia igualmente de dos años. De esta Ley ya hemos hablado con más detenimiento en el apartado dedicado a los lobbies en España.

“Es realmente preocupante como los políticos de este país aprovechan la confianza que han depositado los ciudadanos en ellos para su propio beneficio. Es por tanto muy necesario mejorar nuestro régimen democrático. Se deben colocar instrumentos que puedan garantizar que nadie pueda aprovechar su permanencia en la política para generar beneficios personales. Las puertas giratorias, como el ejemplo citado, deben finalizar de manera inmediata. No se puede confiar en ningún cargo político cuando aprueba leyes que puedan ser beneficiosas para su futuro, pero que pueden ir en contra del interés de la sociedad. En eso consisten

⁵⁰⁰ BOE, n. 86, de 11 de abril de 2006.

⁵⁰¹ BOE, n. 77 de 31 de marzo de 2015.

*las puertas giratorias. Sembrar en su finca privada con las semillas de todos para continuar recogiendo la cosecha y colocarla a buen recaudo*⁵⁰³.

No obstante, todas no son tan críticas y las cuestiones se amplían, Manuel Bautista, hace una reflexión, en su artículo *¿Son siempre malas las puertas giratorias?*, sobre si a este país le convendría que aumentase sustancialmente la presencia en el Gobierno de profesionales con dilatada experiencia directiva en el sector privado⁵⁰⁴.

*“Cuando estamos necesitando cambiar nuestro modelo productivo, potenciando un tejido de empresas capaces de competir en los mercados internacionales con productos de alto valor añadido, y todos los informes del Banco Mundial, del FMI o de la OCDE coinciden en señalar la cantidad de obstáculos que tienen que salvar las empresas en España para llegar a ese objetivo, ¿no nos convendría que, por ejemplo, el ministro de Industria y sus altos cargos fueran personas con mucha experiencia en esas empresas privadas que nos vienen siempre a la cabeza como ejemplo de excelencia? ¿Se imaginan que el Consejero Delegado de Inditex, el de Grifols o el de Renault España, aceptasen ponerse al frente durante cuatro años de un ministerio como ese, con el objetivo de eliminar los obstáculos y adoptar las medidas necesarias para potenciar ese tipo de empresas? ¿Se imaginan que el nuevo Presidente del Gobierno consiguiese convencer a uno de esos emprendedores veteranos en el campo de las nuevas tecnologías para que se pusiera al frente de un ministerio de Innovación Tecnológica? Si este tipo de fichajes fuera posible ¿no habría una gran diferencia entre la capacidad de estas personas para identificar las claves sobre las que hay que actuar, para conseguir lo que de verdad hay que conseguir, y lo que podrían aportar personas de los otros perfiles mencionados*⁵⁰⁵?

⁵⁰³ <http://www.elperiodico.com/es/entre-todos/participacion/mejorar-nuestra-democracia-pasa-por-eliminar-las-puertas-giratorias-74181>

⁵⁰⁴ Manuel Bautista Pérez el 16 diciembre, 2015 en *Política* <http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias>

⁵⁰⁵ Manuel Bautista Pérez el 16 diciembre, 2015 en *Política* <http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias>

Lo que plantea el citado autor nos hace reflexionar. En principio no parece que esa integración fuera complicada, pero hay que tener en cuenta que estas personas de la empresa privada que se incorporan a la administración no conocen los procedimientos ni la cultura de la misma. Esto no significa que estas personas no sean eruditos y totalmente capaces de adaptarse tras un periodo pertinente de adaptación.

Tal vez, el mayor riesgo sería el que se asocia con las afamadas puertas giratorias. Finalizado su mandato es lógico que los políticos y los altos cargos de la administración busquen trabajo en empresas relevantes, pero como indica Manuel Bautista *“... con lo cual siempre será inevitable que en torno a estas personas exista la sospecha de que, mientras ejercían sus respectivos cargos públicos, cuidaban sus relaciones con las empresas que después podrían contratarlos. Y de hecho eso sucederá en un porcentaje de casos. La cuestión, entonces, es si merece la pena correr esos riesgos teniendo en cuenta todo lo que aportarían. Curiosamente, en un país como Estados Unidos, que no destaca especialmente por su nivel de corrupción, se aprecia que para los altos cargos del Gobierno se busquen a directivos de grandes empresas. Y, por supuesto, se admite como algo natural que después retornen al sector privado. ¿No tendrá mucho que ver esa ósmosis entre el sector privado y el público con la eficacia del apoyo que tradicionalmente brinda la Administración de Estados Unidos a la competitividad de sus empresas?”*

Es cierto que en Estados Unidos y en otros países como Argentina están más acostumbrados a que directivos de prestigiosas empresas lleguen al Gobierno, no sucede lo mismo en España y en los países de nuestro entorno.

En este sentido, el citado autor comenta *“..., si yo fuera Presidente del Gobierno de España no lo dudaría un minuto: haría lo imposible por convencer a unos cuantos directivos de nuestras empresas modélicas para que, por el bien del país, aceptasen puestos de primer o segundo nivel en el Gobierno para volcar toda su experiencia en crear las condiciones*

*ideales para que proliferen y se desarrollen las empresas que necesitamos*⁵⁰⁶.

El artículo se posiciona claramente a favor de que los buenos gestores que se encuentran en las grandes empresas se incorporen al Gobierno. Hay un movimiento que se manifiesta en este sentido, pero hay otro grupo que no considera correcto esta incorporación, ya que sospechan que esos directivos tendrán siempre la influencia de la empresa que les hizo llegar a su éxito profesional.

Este movimiento, como ya hemos indicado, se produce en todos los países y en muchos de ellos se está legislando, dado el peligro de esta actividad. En efecto, Luis Rivas en su artículo "*Puertas giratorias entre la UE y EEUU*", de 12 de julio de 2016, publica cómo el informe Chilcot, deja claro que la intervención militar en Irak fue un acto injustificado, basado en mentiras y tergiversaciones. En la foto, que simboliza el llamamiento a la guerra contra Sadam Husein, aparecían, en marzo de 2003, Tony Blair, entonces 'premier', el presidente norteamericano, George W. Bush, el jefe del Gobierno español, José María Aznar... José Manuel Durao Barroso, primer ministro de Portugal y anfitrión de la llamada reunión de las Azores, las islas portuguesas ancladas en pleno Atlántico.

En realidad, creemos que a veces cuando políticos o legisladores se encuentran en estas situaciones descritas, si son buenos profesionales y así lo demuestran, esto puede ser positivo, pero teniendo en cuenta siempre que esta actividad debe ser regulada y transparente. También puede ser positiva la incorporación al Gobierno de grandes profesionales, pero, al igual que en los primeros, acordes con unas normas claras y transparentes y cumpliendo siempre con un código ético establecido para esta actividad. Ya hay países que están incorporando esos perfiles; así tenemos el caso de Estados Unidos donde una persona relacionada con el mundo empresarial se incorpora a la presidencia del país, y este no es un

⁵⁰⁶ Manuel Bautista Pérez el 16 diciembre, 2015 en [Política http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias](http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias)

caso aislado, ya que en América Latina podemos encontrar esos perfiles también en el Gobierno de Argentina con Mauricio Macri; Sebastián Piñera en Chile y algunos ejemplos más. Estas incorporaciones a veces traen modernidad a la Administración y técnicas de gestión eficaces. Ellos utilizan en su defensa que como son conocedores de los criterios de la empresa privada ayudarán a mejorar la eficiencia del Estado un argumento acuñado por el primer liberalismo del siglo XIX en defensa del sufragio censitario. Para poder constatar esto, habría que analizar a su salida del cargo, si esto realmente ha sido así. En materia queda mucho por hacer y poca voluntad de hacerlo, que es lo más preocupante.

Estas situaciones de privilegio suelen ser un pésimo negocio para los ciudadanos⁵⁰⁷ y en el caso de nuestro país esto es contrastable.

Los políticos se sorprenden con los resultados de los barómetros del *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS), que en la mayoría de las encuestas suspenden los políticos, lo que muestra que los ciudadanos no tienen ninguna confianza en los Gobiernos y los políticos. Los ciudadanos parecen reflejar la sensación que estos defienden los intereses de unos pocos y no el interés general.

No podemos terminar este apartado sin hacer una reflexión sobre la escasez de regulación de las puertas giratorias, cuestión que hace perder la confianza de los ciudadanos de sus representantes públicos. Otro de los puntos importantes es la opacidad que existe con respecto a esta actividad. ¿no sería sano para nuestra democracia una regulación exhaustiva sobre esta materia que ayudara a los ciudadanos a tener confianza en sus instituciones y en sus políticos? ¿Es tan difícil esto? ¿no se merecen los ciudadanos esta transparencia en la actividad? ¿No acabaríamos así con la tan traída corrupción? Se deben efectuar cambios y mejoras de cara a que los ciudadanos dejen de percibir que los políticos adoptan decisiones que favorecen a unos pocos y no a la colectividad social. Cuando se supone que los políticos deberían ser garantes de un

⁵⁰⁷ Montero, L. M., en el título XI de su obra "*El Club de las puertas giratorias*".

orden político, utilizar el cargo con una finalidad distinta para el que se le fue otorgado constituye una conducta inmoral.

En aras de que nuestra democracia alcance la salud que tanto necesita y que los ciudadanos tengan confianza en la política y en sus políticos urge una regulación que fomente y aplique eficientemente la transparencia a este respecto. Mientras que esto no suceda, no puede pedirse a los ciudadanos confianza, solo hay una forma de recuperarla y es como hemos reiterado anteriormente, a través de una regulación clara y transparente logrando que esta actividad deje de ser opaca.

6.2. PUERTAS GIRATORIAS EN EEUU

Como ya hemos dicho, en la década de los ochenta las grandes empresas se dieron cuenta de la importancia que podían jugar los políticos en ellas y así comenzó la captura de estos por parte de las poderosas organizaciones.

George Stigler⁵⁰⁸, premio nobel de economía en 1982, profesor de la Escuela de Chicago artífice de la teoría económica de la regulación o teoría de la captura del regulador por el regulado, ve la necesidad de la desregulación para la liberación de los diferentes sectores de la economía. Cuando el regulador es capturado por el regulado (un monopolio público, privado o mixto) se crea una situación de conflicto y por ello ve la necesidad de desregulación. Por qué la desregulación, en primer término es beneficiosa porque se pasara a existir competencia en el sector; en segundo lugar porque dónde hay competencia hay más innovación, es decir estimula la innovación y esto sin duda hará crecer y mejorar a los diferentes sectores afectados por la desregulación y en tercer lugar evitar el mal servicio a los clientes, que se produce cuando existe el monopolio, ya que al no existir competencia no se esfuerza por mejorar porque tiene

⁵⁰⁸ George Stigler, profesor de la Escuela de Chicago, conservador. Premio Nobel de economía en 1992 por sus estudios sobre las estructuras industriales, el funcionamiento de los mercados y las causas y los efectos de la regulación pública. En 1987, Ronald Reagan, le concedió la Medalla Nacional de Ciencias.

asegurados sus clientes. Un claro ejemplo de lo que estamos exponiendo lo puede verse en el ámbito de las empresas eléctricas de Estados Unidos (EEUU). Stigler observó que los diferentes Estados de la Unión tenían distintos precios en sus tarifas eléctricas y comenzó a analizar el tema llegando a la conclusión de que en los Estados que tenían más cara la electricidad existía un monopolio y aquellos que tenían las tarifas más bajas era dónde había competencia entre las distintas empresas eléctricas que estaban asentadas en el respectivo Estado. Por ello propone su teoría de la desregulación (introducir competencia en el sector). Una vez desregulado el sector e introducida la competencia en el mismo es necesario establecer una re-desregulación, establezca que partiendo de la desregulación establezca unas comisiones u órganos para organizar esa desregulación que da lugar a una competencia sana.

Centrándonos en el presente, Donald Trump, en los comienzos de su Gobierno, impuso un estricto código que impediría que las personas que aceptaran tener un puesto en su Administración no pudieran trabajar en los lobbies una vez que hubieran finalizado su vínculo con la Casa Blanca. Esta medida tenía como finalidad evitar las puertas giratorias entre la Casa Blanca y los grupos de presión que abundan en Washington, con ello Trump en su campaña pretendía denunciar la corrupción del sistema político.

Lo que él pretendía era que estos cargos públicos no pudieran utilizar esa experiencia en los cargos para enriquecerse personalmente. Así el portavoz republicano Sean Spicer⁵⁰⁹ durante una conferencia telefónica con los medios de comunicación anunció que los que asumieran puestos en la Administración Trump no podrían trabajar para los grupos de presión hasta pasado cinco años después de dejar los cargos, como ya hemos apuntado.

⁵⁰⁹ El diario *El Mundo* del día 17 de noviembre de 2016. Consultado en elmundo.es 11 de octubre de 2019.

El presidente Obama había impuesto un código menos restrictivo que tan solo prohibía a los ex trabajadores usar sus influencias en la agencia gubernamental para la que venían trabajando, pero no tenía ningún impedimento con el resto del Gobierno. Además, el Código ético prohibía ejercer como lobista pero no trabajar como abogado, consultor o asesor en las mismas funciones. Esto ha sido aprovechado por muchos de estos cargos.

Un ejemplo claro de puertas giratorias en Estados Unidos lo tenemos en el caso Lehman Brothers⁵¹⁰, un banco de inversiones que en el año 2008 protagonizó el mayor caso de quiebra en Estados Unidos y en la actualidad sus empleados son los mayores asesores de diversos gobiernos. Ha pasado de la quiebra a dedicarse al asesoramiento del poder político, así Glenn Kim, directivo de esta entidad, en la actualidad asesora al gobierno griego; otro de los directivos es Jeb Bush, que podría convertirse en candidato a la Casa Blanca.

La compañía americana UBER, que gasta medio millón de euros anual para influir en las políticas diseñadas en las instituciones, ejemplo de empresa que opera en sectores regulados y que está extendiendo su influencia a Europa, ha incorporado a sus filas como asesora internacional a Ray LaHood, ex asesora del presidente Obama.

Esta compañía sigue en España la misma estrategia a nivel mundial y repite también la estrategia de otras compañías que operan en sectores regulados, pues aquí ha fichado por la compañía el ex diputado del PP, Idelfonso Pastor.

Otras compañías invierten también grandes cantidades, como es el caso de Merrill Lynch que invirtió en el año 2015 un millón y medio de euros para influir en las políticas de las instituciones.

⁵¹⁰ https://www.eldiario.es/sociedad/giratoria-frontera-paradoja-migratoria-EEUU_0_1031347649.html. Página consultada el 12 de junio de 2020.

6.3. PUERTAS GIRATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como bien indica Jacobo de Regoyos “*Europa está llena de puertas giratorias. Da igual que sean los países del norte o del sur. En Gran Bretaña, incluso, la norma. Y a veces las dudas éticas sobre la connivencia entre finanzas y política son mucho más evidentes en los casos que se producen fuera de España. El reciente caso del ex presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso (2004-2014), que trabajará para Goldman Sachs como consejero y presidente no ejecutivo de su negocio internacional, es un buen ejemplo, porque esta banca de inversión fue una de las entidades con mayor responsabilidad en la espiral especulativa que condujo a la gran crisis de 2008*⁵¹¹”. No olvidemos que esta entidad fue uno de los mayores responsables de las conocidas como hipotecas basura.

Los Comisarios que tienen experiencia y una buena agenda de contactos son una tentación en ambos sentidos y son cada vez más los casos que se introducen en el ámbito de la Unión Europea. Otro de los grandes ejemplos que podemos referenciar es el del ex titular de la Agenda Digital y competencia, Neelie Kroes, contratada por Uber, entidad a la que defendió cuando el gobierno belga quería prohibirla. El sector de las finanzas no se queda atrás, así el ex comisario de Comercio, Karel De Gucht, quien lideró el inicio de las negociaciones del *Tratado de Libre Comercio* (TTIP) con Estados Unidos, fue contratado como consejero por Merit Capital y CVC Capital Partners, así como del principal operador de telecomunicaciones de Bélgica, Belgacom.

Dentro de la UE son muchas las voces que se solicitan la ampliación de la espera a tres años para la incorporación de los comisarios a puestos en los grupos de presión o lobbies. En este mismo sentido se manifiesta Jorgo Riss, director de la Unidad Europea de Greenpeace y miembro del comité de dirección ALTER -EU, «*el código de conducta de los comisarios necesita una reforma urgente para garantizar que los comisarios actuales no se conviertan en grupos de presión tan pronto como salgan de la*

⁵¹¹ Revista Consejeros.com (consultada el día 27 de junio de 2020, a las 21 horas).

Comisión Europea. Si los comisarios tienen derecho a una indemnización transitoria generosa durante tres años después de abandonar el servicio público, parece razonable que se les prohíba aceptar trabajos en lobbies durante el mismo período».

Por su parte, Olivier Hoedeman, del Corporate Europe Observatory (CEO) afirma que «a menos que la Comisión aprenda las lecciones del pasado, 2014 corre el peligro de convertirse en el año de la puerta giratoria. La Comisión acaba de ser recriminada por el Defensor del Pueblo Europeo por no afrontar adecuadamente los conflictos de intereses en el caso de Michel Petite (el abogado del lobby del tabaco que fue recientemente ratificado por la CE en el comité ético); es necesario reformar urgentemente tanto el código de conducta de los comisarios como el comité ético que es responsable de su aplicación».

Durao Barroso se convirtió un año más tarde en presidente de la Comisión Europea, gracias especialmente al apoyo de su socio de guerra, Tony Blair, entonces el hombre fuerte de Europa. Barroso ejerció en ese puesto hasta 2014. Nada menos que 10 años que cubrieron la peor crisis económica vivida por Europa y el resto del mundo en las últimas décadas.

Entre las propuestas que ha realizado ALTER-EU a la CE para alcanzar los fines indicados anteriormente, se encuentran algunas, como ampliar el «periodo de enfriamiento» de los ex-comisarios para entrar a formar parte de un lobby –o cualquier otra actividad que pueda suponer un conflicto de intereses– de los actuales 18 meses a 3 años; definir más detalladamente la prohibición de los lobbies, incluyendo tanto a los lobbies directos como indirectos, como la prestación de asesoramiento; la prohibición a los comisarios de negociar futuros puestos durante su estancia en el cargo; y revisar el actual comité ético y sustituirlo por un comité profesional y totalmente independiente, que sería responsable de la evaluación de las propuestas de nuevos roles de los comisarios, así como otras cuestiones éticas en la CE.

El banco norteamericano Goldman Sachs, una de las entidades implicadas en la crisis de las subprimes que desembocaron en la crisis financiera de 2007 y que Europa, especialmente los griegos, sigue pagando, ha contratado a Barroso como presidente 'no ejecutivo' y consejero. Goldman Sachs fue también el banco que ayudó a maquillar las cuentas de Atenas para que Grecia pudiera formar parte del euro.

El nombramiento de Durao Barroso⁵¹², es un claro ejemplo de puerta giratoria entre la Comunidad Europea y el gigante Goldman Sachs. Este se produce pocos días después del Brexit, la salida del Reino Unido de la UE. Goldman Sachs, con este nombramiento, quiere utilizar los contactos y la experiencia de Barroso para sacar partido de la futura relación de los bancos no europeos con la UE.

Los servicios financieros ocuparán un lugar primordial en las negociaciones de desenganche entre Reino Unido y la UE. Londres buscará conservar el 'pasaporte' que permite a los bancos instalados en suelo británico, como Goldman Sachs, acceder al mercado interno europeo. Y ahí creen los norteamericanos que Durao Barroso puede ayudarlos.

En la UE no existen normas que impidan a los ex altos funcionarios trabajar para entidades sospechosas de colusión con los intereses comunitarios. Nunca los dirigentes europeos se han preocupado de poner por escrito las mínimas normas éticas que empañen la imagen de las instituciones europeas ante la opinión pública a la que representan y que les paga sus salarios. Ahora, muchos ponen el grito en el cielo. Parlamentarios socialistas europeos, tan culpables como los demás por

⁵¹² José Manuel Durado Barroso, que había dirigido durante diez años la Comisión, máximo órgano ejecutivo y legislativo de la Unión Europea. Ficho por la Entidad Financiera Estadounidense Goldman Sachs, acusada de provocar la crisis económica del 2008. Accede a ella, solo dos semanas después de la victoria del Brexit.

negligencia, piden ahora que se retire la pensión que recibe Barroso (cobraba más de 30.000 euros al mes)⁵¹³.

Además, hay que destacar que nueve de los 26 comisarios trabajaban ya en grandes empresas u organizaciones ligadas todas ellas al sector financiero, energético, tecnológico o de la comunicación, que no deberían haber recibido autorización del Comité de ética de la Comisión Europea; de entre ellos recordemos a Neelie Kroes ex titular de la Agenda digital y Competencia ya citada. Algunos de ellos compaginaban un cargo público con su actividad en la empresa privada. Vivian Reding ocupaba a su vez otro cargo en el Parlamento Europeo a la vez que ocupaba otro cargo en la junta directiva de la compañía minera Nyrstar I y de la tecnológica Afga Gevaert⁵¹⁴.

El caso Volkswagen

“La industria de fabricación de automóviles es tradicionalmente una de las más fuertes en Bruselas⁵¹⁵ y tiene un sabor particularmente alemán. Sin embargo, el reciente escándalo que envuelve Volkswagen (VW - que también fabrican Audi) y potencialmente a otros, muestra que si Europa se toma en serio la regulación de la industria del automóvil y la protección de la salud pública y el clima, debe enfrentarse al lobby del automóvil en lugar de permitir que se resistan al Reglamento. En 2014, los fabricantes de automóviles y sus asociaciones gastaron más de dieciocho millones de euros en cabildeo en Bruselas. El sitio web LobbyFacts.eu, basado en el Registro de Transparencia de la Comisión, muestra que las principales aportaciones de la industria provienen de Volkswagen, BMW y Daimler, siendo la primera la que más aporta. En número de lobistas también se encuentra en primer lugar con cuarenta y tres. Este es un ejemplo de la

⁵¹³ Rivas, L., *Puertas giratorias entre la UE y EEUU*, <https://mundo.sputniknews.com/firmas/20160712/1061870085/ue-eeuu-chilcot-irak.html>. Página consultada el 16 de febrero de 2020.

⁵¹⁴ Regoyos, J., <https://www.revistaconsejeros.com/treintadias/2946/unión-europea-puertas-giratorias>. Página consultada el 27 de diciembre de 2019.

⁵¹⁵ <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/09/power-car-industry-lobby-makes-scandal-inevitable>. Página consultada el 27 de diciembre de 2019.

cercanía entre el poder ejecutivo y la empresa del automóvil en Alemania que se manifestó en la estrecha relación entre el entonces ministro de transporte Matthias Wissmann y el sector.

Otro ejemplo como se puede ver en la nota al pie de página lo tenemos en el éxito del lobby ejercido por Sir Leon Brittan⁵¹⁶, primero político muy influyente en el Reino Unido y después pasó al ámbito de la Comisión en la Unión Europea. Después de haber ocupado todos estos puestos, en el que siendo Ministro de Industria desreguló la Banca, fue nombrado vicepresidente de la Unión del Banco Suizo al dejar este puesto y Cameron⁵¹⁷ le nombró asesor para hacer lobby. Esta no es una buena práctica y es la que corrompe esta actividad. Por ello es preciso que los poderes públicos regulen para que este traspaso de puestos importantes este controlada y no dé lugar al abuso de posición.

Nuestro país no es ajeno a estas malas prácticas, así el periodista Gonzalo Baratech⁵¹⁸ en la Crónica Global, hace referencia al Registro de Grupos de Interés que abrió en marzo de 2016 la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia y explica como el mayor lobista de nuestro país Miquel Roca (con un gran recorrido en puestos en la Administración Española y posteriormente en su propio despacho) no se ha inscrito en el citado Registro.

Las grandes empresas ejercen o hacen lobby a través de Fundaciones. Tenemos un ejemplo en la Fundación Endesa que tiene una gran influencia en España. El Estado a la hora de regular tiene en cuenta los informes de la citada Fundación. Estas empresas muchas veces

⁵¹⁶ Sir León Brittan, perteneciente al Partido conservador, ocupó en su país distintos puestos de carácter político, miembro de la Cámara de los Comunes, formó parte del Consejo de la reina. Entre 1979 y 1981 y 1983 y 1985 fue Ministro de Interior y Margaret Thatcher le nombro Secretario del Tesoro y posteriormente Ministro de Comercio. Posteriormente dio el salto a la Unión Europea, como miembro de la Comisión Europea, donde ocupó carteras de Competencia, Programación Financiera y Presupuestos, Comercio y Relaciones Exteriores.

⁵¹⁷ Rivero Ortega, R., *La responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*. El antídoto de la arbitrariedad, Madrid, Ed.: Lustel, 2020.

⁵¹⁸ <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2016/03/miquel-roca-el-rey-de-los-lobbistas-35592.php> Página consultada el día 27 de marzo de 2016 a las 12 horas.

contratan al regulador, es decir a personalidades que han ocupado puestos importantes en el sector a nivel, generalmente, político o personas relacionadas con él (*revolving door*). La Unión entre Endesa e Iberdrola y sus fundaciones permitieron al ejecutivo aumentar la desregulación del sector⁵¹⁹.

Nos preguntamos con Manuel Bautista, si todos los aspectos de las puertas giratorias son negativos o cabe la posibilidad de ver en ello algún aspecto positivo. En realidad, creemos que, a veces, cuando estos políticos o legisladores que se encuentran en estas situaciones descritas, si son buenos profesionales y así lo demuestran, esto puede ser positivo para la competencia mundial.

En este sentido un artículo muy interesante del citado Manuel Batista Pérez⁵²⁰ en Otras Políticas, responde a si son malas las puertas giratorias.

El autor cree que la irrupción en la vida política de jóvenes (renovación generacional) que quieren asumir protagonismo va a tener unas consecuencias positivas. El confía que esta nueva generación quizá pueda reinventar la forma de hacer política y consiga un mayor acercamiento a los ciudadanos. Esto sin duda, va a hacer también renovarse a los partidos tradicionales e incorporar en sus filas nuevas caras y con perfiles distintos.

Manuel Batista continúa diciendo que el 70% de los 190 ministros que en total han accedido al Gobierno desde las primeras elecciones en 1977 no habían tenido previamente ninguna experiencia profesional en el sector privado, mientras que el 63% de ellos eran funcionarios.

“Pero no solo eso, intentaría que la mayoría de los puestos de director general en la Administración, o de presidente de las empresas públicas, se cubriesen mediante concurso público con los mejores

⁵¹⁹ Diario *El País*, 11 de enero de 2001.

⁵²⁰ Otras Políticas en <http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias/>. Página consultada el 27 de diciembre de 2019.

*candidatos, procediesen del sector público o del privado, tal como ya hemos expuesto en varias ocasiones en este blog. Al final, la cuestión que subyace a todo esto es muy simple y se reduce a una sola pregunta: ¿queremos o no que el Gobierno esté formado por los mejores? ¿Debe ser este el criterio dominante o debe ser otro?*⁵²¹ ”

6.4. PUERTAS GIRATORIAS DE ESPAÑA

A partir de la década de los ochenta las grandes empresas comenzaron a darse cuenta del papel tan importante que podían jugar para sus empresas los políticos. Por ello comenzaron a ofrecer altos salarios a aquellos congresistas que habían dejado el puesto pero que ellos veían que tenían grandes influencias entre los diputados y senadores. A raíz de ello fueron muchos de ellos los que pasaron a ejercer la actividad de lobbying y a este movimiento se le comenzó a denominar *movimientos de puerta giratoria (revolving door movement)*. Como ya hemos comentado en varias ocasiones “*La expresión se refiere al paso dado por los representantes del poder legislativo o ejecutivo que renuncian a su cargo para fichar inmediatamente por un prestigioso bufete, al que aportan contactos, influencias y amistades a cambio de un lucrativo contacto*”⁵²². Este beneficio que obtiene por su anterior ocupación produce conflictos de interés entre la esfera pública y privada, en beneficio propio y en perjuicio del interés público.

La Ley Orgánica 12/2011, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, abrió la posibilidad al *revolving door*, como indica Fernando Gomá, en su artículo de Tribuna “Revolving door” entre la política y la justicia⁵²³ “*Aunque se señalan algunos posibles efectos positivos de esta situación – esencialmente, la experiencia acumulada– no se dejan de destacar los*

⁵²¹ Bautis Pérez, M. ¿Són siempre malas las puertas giratorias?, Otras políticas, 16 de diciembre de 2015.

⁵²² Nota tomada de Francés Escudero, J., *¡Que vienen los lobbies!...* op. cit., p.76.

⁵²³ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. p. 17.

obvios peligros de una práctica como ésta para el interés público, como tan descarnadamente mostró el documental “Inside job”, tratado en un anterior post del blog. Pues bien, prescindiendo de la intención, pura o impura, del legislador, la realidad es que esta ley introduce un “revolving door” entre política y justicia que lo mínimo que se puede decir de ella es que no contribuye a fortalecer la independencia judicial frente a los poderes políticos ni la propia imagen de la justicia en España, tan mal valorada en las últimas encuestas, y así lo han denunciado todas las asociaciones judiciales, que han coincidido en criticar duramente la norma”. Y cita una serie de magistrados que se han visto beneficiaros de la situación, como por ejemplo, José Antonio Alonso, el ministro Antonio Camacho, o el ex ministro Fernández Bermejo⁵²⁴.

Tanto Felipe González (Gas Natural), como José María Aznar (Endesa), como Rodríguez Zapatero, una vez retirados de la política, lograron cargo y un abultado sueldo de las mayores empresas⁵²⁵. Tres de cada diez ministros de los gobiernos de España se incorporan a actividades privadas.

En España tres de cada diez ministros que dejan el Gobierno de incorporan a actividades privadas; así ha sucedido con miembros de los gobiernos de Felipe González (Gas Natural), José María Aznar (Endesa) y José Luis Rodríguez Zapatero.

Al igual que en el resto de los países de la Unión Europea, España es un país en el que las puertas giratorias preocupan a los ciudadanos. Este es un tema global que necesita de regulación, no creemos que, sean el mal mayor de nuestras democracias, simplemente que se necesita una regulación exhaustiva para que esta actividad sea transparente y cumpla unos mínimos éticos y de responsabilidad hacia los ciudadanos.

⁵²⁴ http://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2011-10-12/revolving-door-entre-politica-y-justicia_727064/. Página consultada el 27 de marzo de 2016.

⁵²⁵ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit., p. 21.

Nuestro país no es ajeno a estas malas prácticas, así el periodista Gonzalo Baratech⁵²⁶ en la Crónica Global, hace referencia al Registro de Grupos de Interés que abrió en marzo de 2016 la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia y explica como el mayor lobista de nuestro país Miquel Roca (con un gran recorrido en puestos en la Administración Española y posteriormente en su propio despacho) no se ha inscrito en el citado Registro.

Las grandes empresas ejercen o hacen lobbying a través de Fundaciones. Tenemos un ejemplo en la Fundación Endesa que tiene una gran influencia en España. El Estado a la hora de regular tiene en cuenta los informes de la citada Fundación. Estas empresas muchas veces contratan al regulador, es decir a personalidades que han ocupado puestos importantes en el sector a nivel, generalmente, político o personas relacionadas con él (*revolving door*). La Unión entre Endesa e Iberdrola y sus fundaciones permitieron al ejecutivo aumentar la desregulación del sector⁵²⁷.

Son muchos los escándalos producidos por lo que llamamos puertas giratorias. En España en 2013 saltó el escándalo cuando la Comisión Nacional del Mercado de Valores anunció que las empresas españolas estaban pactando precios. Los gobiernos de Zapatero y de Rajoy no prestaron el más mínimo interés hasta que una nueva subida desproporcionada del precio de la energía rompió la promesa electoral de que los servicios básicos se contendrían en época de crisis⁵²⁸. Esto destapó, por un lado, las manipulaciones de los intermediarios (bancos de inversión y otras empresas) en la subasta eléctrica e incluso ponía en cuestión la propia creación del sistema⁵²⁹. Desde la puesta en marcha del

⁵²⁶ <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2016/03/miquel-roca-el-rey-de-los-lobbistas-35592.php> Página consultada el día 27 de marzo de 2016 a las 12 horas.

⁵²⁷ Diario *El País*, 11 de enero de 2001.

⁵²⁸ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, *op. cit.*, p. 17.

⁵²⁹ La energía que consumían 47 millones de habitantes en nuestro país, se fijaba en una subasta trimestral a la que acudían básicamente intermediarios: bancos de inversión y otras empresas, como Barclays, BNP Paribas, Commerzbank, J.P. Morgan o Goldman

sistema, la electricidad se encareció en un 72%. Por otro lado destapo que eran los propios políticos elegidos por los españoles, como del ministro Miguel Sebastián a la cabeza, quienes aprobaron y después mantuvieron un sistema que era, sin paliativos, perjudicial para los intereses de todos los ciudadanos⁵³⁰.

El método era perverso, primero porque por que el Estado subastaba sus necesidades energéticas al mejor postor: especuladores sin más sin más interés que el suyo propio, pero como entienden esto los ciudadanos ¿Cómo se entiende que los elegidos para velar por el interés general tomen decisiones que nos afecten a todos?⁵³¹ En esta misma época nos indica el autor que la brecha salarial se encontraba rozando los máximos históricos y más de nueve millones de españoles se encontraban bajo el umbral de la pobreza. El 13 de julio de 2013, después de la investigación de la CNMC y siendo presidente del Gobierno Mariano Rajoy se aprobó por Real Decreto 9/2013 una reforma del sector energético, cuyo objetivo, en principio, era evitar la escalada de tarifas eléctricas, pero la realidad fue otra, y esta supuso un cambio más favorable a los intereses de las eléctricas.

Un nuevo informe, realizado por Economics for Energy, con más datos definitivos y presentado en 2015, cifraba en 1.900 millones de euros el dinero de más que los españoles habían pagado por el fraude del método de subasta⁵³². Los ciudadanos se sentían impotentes ante lo que estaba sucediendo y nadie atendía a sus peticiones.

Como bien indica Montero *“Para agravar estos problemas los españoles arrastraban ya un grueso saldo deudor con las eléctricas. Una losa de dinero acarreado desde 1997 y aprobada durante la privatización del sector, iniciada por el socialista Felipe González y culminada por el popular José María Aznar. Los gobiernos del PSOE y del PP pensaron que*

Sachs, entre otros, que no tenían nada que ver con el sector energético y especulaban con la luz destinada a los ciudadanos. El método era perverso.

⁵³⁰ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. pp. 18-19.

⁵³¹ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. p. 19.

⁵³² Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit. p. 20.

era bueno modernizar el sistema eléctrico, que las empresas invirtieran. Pro creyeron que todavía era mejor que esa inversión la pagara el ciudadano, ese que no es accionista de Iberdrola ni de Endesa y que paga religiosamente su factura. Es lo que se llamó “Coste de Transición a la Competencia” (CTC)⁵³³”.

Parte de todo ese dinero, que habían pagado de más los ciudadanos fue a para a manos de los cincuenta ex políticos contratados por el sector con dos ex presidentes y seis ministros a la cabeza, indica Montero. Y mientras todo esto sucedía el recibo de la luz subía un 72 por ciento, según las organizaciones de consumidores. En esta acción ganaron todos y perdió el ciudadano.

En nuestro país las grandes empresas no buscan profesionales, ni ingenieros, ni especialistas en sectores de negocios, como podemos ver a lo largo de este apartado, más bien lo que buscan son personas con buenas agendas y que sean capaces de llamar a los ministerios y ser recibidos. Así tenemos numerosos ejemplos, Eduardo Zaplana contratado por Telefónica que no tenía ninguna experiencia en el sector e Iñaki Urdangarín en la misma empresa en Estados Unidos, ex jugador de baloncesto. *“Se busca a quienes redactan las leyes y son capaces de hacer perder o ganar, de un plumazo, miles de millones a los ciudadanos o a las grandes corporaciones⁵³⁴”.*

Como ya hemos dicho anteriormente, son muchos los ejemplo que tenemos en nuestro país de la utilización de esta práctica, comenzaremos por el ex presidente socialista Felipe González (1982-1996) y fue consejero de la empresa Gas Natural en 2010 y hasta el 2015. Lo mismo sucedió con el ex presidente del partido popular José María Aznar (1996-2004) que fue consejero de la compañía Endesa de 2011 a 2014.

Otras personas que ejercieron como ministros pasaron a ocupar puestos en la empresa privada, así tenemos los casos del ex ministro del

⁵³³ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit., pp. 20-21.

⁵³⁴ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit., p. 25.

partido popular con José María Aznar, Angel Acebes que paso a ocupar el cargo de vocal del consejo de administración de Bankia. Del mismo partido y del mismo equipo de gobierno, Rodrigo Rato, ministro de economía que llego a la presidencia de la misma entidad Bankia. Del mismo partido Josep Piqué, ex ministro de industria, fue presidente de la compañía aérea Vueling; Soraya Sainz de Santa María, vicepresidenta del gobierno de Mariano Rajoy, socia y miembro del consejo de administración del bufete de abogados de Cuatrecasas; María Dolores de Cospedal por CMS y Albiñana en Lezo.

Igualmente sucede en las filas del partido socialista, Javier Solana, ministro de los gobiernos de Felipe González, fue nombrado Secretario General de la OTAN y en 2010, fue nombrado vocal del Real Patronato del Museo del Prado y poco después también miembro del Patronato de la Fundación La Caixa. Alfredo Pérez Rubalcaba entro en 2016 en el Consejo Editorial de *El País*. Narcís Serra fue presidente de Caixa Catalunya entre 2005 y 2010 y a su vez fue también vicepresidente de Telefónica Chile. Del Gobierno de Zapatero, la ex ministra Elena Salgado, vicepresidenta del mismo fue nombrada consejera de una de las filiales de ENDESA entre 2011 y 2014. Los ex ministros José Blanco y José Montilla, miembros del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, nuevos consejeros de Enagás. A ellos añadiremos que José Montilla fue además presidente de la Generalitat de Cataluña y de dirigir el partido socialista en la misma. En cuanto al primero añadir que fue además vicesecretario general del PSOE y portavoz del ejecutivo⁵³⁵. La CNMV lo revela el anuncio de la Convocatoria de la Junta.

Albert Rivera, hace unos meses, al poco de dejar el partido, fichó por el bufete Martínez-Echevarría.

En 2017 el periodista y profesor Vicente Clavero, aseguraba que más de 58 altos cargos del gobierno trabajaban en las empresas del IBEX 35 y añadía que estas personas, en su conjunto, tenían unas retribuciones

⁵³⁵ Público.es/Economía....

de 18 millones de euros anuales. El sector en el que el situaba a estos antiguos miembros del gobierno era especialmente en el energético. Esto nos lleva a ver claramente como ponen trabas al desarrollo de las energías renovables.

Tampoco se quedan fuera de ellos, políticos de los nuevos partidos, políticos importados, sindicalistas, jueces y fiscales, familiares de políticos, como bien se denomina... El “*clan de los enchufados*”⁵³⁶; de los que hay una larga lista.

Un ejemplo claro lo tenemos con el fichaje de Ángel Acebes ficho en 2014 por Iberdrola, había sido ex secretario general del PP, además de otros puestos políticos, no sabía mucho del mercado de la energía, ni había influido directamente en la regulación del sector, pero si poseía información de primera mano sobre los mecanismos del Estado. Su fichaje llegó en el momento que se había entablado una batalla jurídica entre Iberdrola y ACS, y que casualidad este había sido ministro de Justicia.

La mano de Acebes se notó y mucho, así en los dos primeros años del gobierno de Mariano Rajoy, Iberdrola ganó el 38% de todos los contratos licitados para el suministro de energía en ministerios y organismos públicos⁵³⁷. Se embolsaron 150 millones de euros.

En ocasiones, como ya hemos indicado, estos terminan trabajando en los sectores en cuya regulación influyeron decisivamente cuando legislaban. Este fenómeno cobra especial importancia para los sectores estratégicos; mercados regulados como la electricidad o el agua, que supeditan gran parte de sus ingresos a las decisiones políticas.

Por Iberdrola no solo ha pasado Ángel Acebes, han pasado también consejeros de distintas comunidades autónomas, como Juan María Atuxa, Fernando Becker, José Luis Olivas directores generales como Ramón de Miguel. También personalidades importantes de otros países, como

⁵³⁶ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit., p. 227 y ss.

⁵³⁷ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias...*, op. cit., p. 26.

Georgina Kessel, ex secretaria de Estado de Energía de México y un largo etcétera.

En España existe una ley de incompatibilidades vigente: la Ley 5/2006, de 10 de abril, *de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (art. 3)*. Según esta ley, los altos cargos que abandonen su puesto tienen un periodo de dos años en los que existe una serie de limitaciones a la asunción de responsabilidades en empresas privadas, así como la obligación de presentar ante la "*oficina de conflicto de intereses*" un informe acerca de las actividades a realizar (art. 7). Además, deben abstenerse de realizar cualquier actividad que guarde relación con las responsabilidades ejercidas en el cargo público anteriormente ejercido, aunque como sabemos es bastante complicado controlar esta cuestión. Esta norma fue derogada por la Disposición derogatoria a) de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado. El artículo 1 de la Ley 3/2015 establece el objeto y ámbito de aplicación⁵³⁸, extensión que hay que valorar con

⁵³⁸ 1. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a quienes ejercen un alto cargo en la Administración General del Estado y en las entidades del sector público estatal.

2. A los efectos previstos en esta ley, se consideran altos cargos:

- a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.
- b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.
- d) Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.
- e) El Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario

respecto a la Ley de 2006, pero quedan fuera de ese ámbito otros cargos los nombrados por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo (art. 1, 3). Esta Ley establece el plazo de dos años para el ejercicio de actividades privadas. Una limitación que no es absoluta pues solo afecta a los supuestos en los que los interesados pretendan incorporarse a entidades privadas que se hayan visto afectadas por decisiones en las que hayan participado, o cuando los altos cargo los hayan sido en organismos reguladores. En los artículos 6 regula la compensación tras el cese y en el artículo 7 incompatibilidad de retribuciones.

¿Qué sucede en nuestro país en la actualidad?

En nuestro país siempre está encima de la mesa la regulación de los lobbies, pero es una asignatura pendiente. Se han planteado desde los distintos partidos políticos varias cuestiones, pero todas están sin resolver.

El partido socialista no hace ninguna propuesta nueva, pero pide que el período de carencia se eleve a cinco años. Pedro Sánchez cuando fue nombrado Secretario General del partido prometió que terminaría con las puertas giratorias, pero de momento todo sigue igual.

La izquierda tampoco tiene propuestas claras. Joan Coscubiela, diputado de la izquierda plural, indica que quizá la solución para evitar las puertas giratorias sería pagar mejor a los altos cargos y ampliar ese periodo de carencia.

Tampoco Podemos tiene propuestas concretas sobre las puertas giratorias y solo habla de prohibirlas, sin esgrimir razones. Durante la

General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.

f) Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.

g) Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.

fundación de podemos se presentó la famosa “*Directiva Villarejo*” sobre Derechos Humanos y control ciudadano, en la que propuso un periodo de carencia de diez años para los políticos que quieran formar parte de la empresa privada y en ningún caso podrían acceder a los consejos de administración, pero la propuesta no se ha desarrollado⁵³⁹.

Tristemente cuando se alza la voz de protesta, los políticos alegan que existe la Comisión de Conflicto de intereses y los sistemas de fiscalización del Estado y que con ellos es suficiente para garantizar el interés general.

Este término se considera especialmente peyorativo en aquellos supuestos en los que funcionarios de la Administración pasan a ejercer el control de una empresa, que con anterioridad ha estado en el ámbito de sus competencias como funcionario. A modo de ejemplo podemos ver como el ex presidente Felipe González se incorporó a Gas Natural, José María Aznar a Endesa, y así otros miembros de sus respectivos equipos.

También en el ámbito de las CCAA también se producen este tipo de prácticas; así podemos ver algunos ejemplos como el de *Josu Jon Imaz*, presidente del PNV entre 2004 y 2008 y que es ahora un alto ejecutivo en Repsol, o *Josep Antoni Duran i Lleida*, líder de Unió Democràtica de Catalunya durante más de 40 años, que recientemente ha fichado por la CEOE.

El *Consejo de Europa* reclama a España vigilar las “*puertas giratorias*”. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)⁵⁴⁰ subraya que España debe “*mejorar su marco legal para evitar la corrupción*” en las más altas instancias del Gobierno y, también, entre los que lo abandonan. Es decir, ojo a las “*puertas giratorias*” demasiado laxas. En síntesis, se concentran en la demanda de una mayor “*transparencia e integridad*” de

⁵³⁹ Montero, L. M., *El Club de las puertas giratorias*, op. cit. pp. 36-37.

⁵⁴⁰ El Grupo CRECO, es un órgano del Consejo Europeo para la lucha contra la corrupción, dotado de un Estatuto de 1999, el objeto del mismo se en contra reflejado en su artículo 1 “... mejorar la capacidad de sus miembros de lucha contra la corrupción, velando por la aplicación de los compromisos tomados en este ámbito, mediante un proceso dinámico evaluador y de presión mutuos”.

los miembros de estas instituciones, especialmente en un área que sigue en una “zona gris”, la de los asesores, para los que reclama un estándar de exigencia “*equivalente*” a los demás ocupantes de alta "Cuando estas personas pasan a las empresas no es por su perfil profesional, sino porque tienen una capacidad de llegar a ciertos ámbitos del sector público que son importantes para las empresas. Lo que nos debería preocupar es que no hay un control real de las puertas giratorias⁵⁴¹".

⁵⁴¹ Nuez, Elisa de la, “Cuando estas personas pasan a las empresas no es por su perfil profesional”. https://www.lasexta.com/programas/el-intermedio/revista-medios/elisa-de-la-nuez-sobre-las-puertas-giratorias-cuando-estas-personas-pasan-a-las-empresas-no-es-por-su-perfil-profesional-video_201903125c8. Página consultada el 12 de mayo de 2020.

CONCLUSIONES

Primera: La actividad de Lobbying

Cómo indicamos en la introducción a este trabajo de investigación, la democracia debe garantizar la defensa de la igualdad y la transparencia en esta actividad, si no fuera así, estaríamos ante intereses no declarados, intercambio de favores o incluso corrupción. Aun así esta actividad necesita los precisos controles.

Hace casi dos siglos, las palabras de Tocqueville ya clarificaron esta idea “... *Entre los temas...que llamaron mi atención..., ninguno atrajo más vivamente mis miradas que la igualdad de condiciones. Descubrí sin esfuerzo la influencia que ejerce este primer hecho sobre la marcha de la sociedad; da al espíritu público una cierta dirección, cierto giro a las leyes; a los gobernantes, nuevas máximas, y hábitos especiales a los gobernantes*⁵⁴²” y continúa “Así, pues, a medida que estudiaba la sociedad americana veía cada vez con más intensidad, en la igualdad de condiciones, el hecho generador del que parecía emanar cada hecho particular, y lo encontraba sin cesar ante mí, como un punto central al que iban a parar todas mis observaciones”.

Está claro que la igualdad debe ser un valor inherente a la democracia. Los ciudadanos tienen derecho a participar, tanto en las decisiones del ejecutivo, como del legislativo, bajo unas reglas establecidas de antemano que deben respetarse a lo largo de todo el proceso.

Para reforzar esta actividad Madison indicaba que el pueblo tiene que estar en el Parlamento. Es cierto que los representantes del pueblo ya están en el Parlamento, pero estos parlamentarios empiezan a ser “arrogantes” y por ello son necesarios estos pasillos hacia el Parlamento

⁵⁴² Tocqueville, A., *La democracia en América...*, op. cit., p. 17; traducción: Marcelon Arroita-Jáuregui, Ediciones Orbi, 1985.

para que los ciudadanos puedan influir en esas decisiones que se convertirán en reglamentos o leyes.

Pese a la conclusión que se desprende de lo expuesto por Duverger, el cual señala que este tipo de uniones de particulares en grupos han existido siempre, presentándolas como la institución básica, otros autores y corrientes han defendido que estos grupos de presión no han existido siempre y que la aparición de los lobbies queda vinculado a tres factores: a) los procesos de industrialización; b) el reconocimiento del derecho a la libre asociación y c) la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas⁵⁴³.

Es preciso comprender que los grupos que ejercen la actividad de lobbying forman parte de los procesos democráticos y legislativos. Y esta consideración debería figurar como una aportación a la democracia si ejercen su actividad dentro de una buena praxis, ya que sus aportaciones enriquecerán tanto las decisiones políticas como los procesos legislativos.

Por supuesto que la participación de los grupos que tienen interés en la elaboración de las normas, puede llegar a ser una fuente de riqueza social, aportando muy diversa información y enriqueciendo finalmente a la norma. Para que se dé lo anterior, es necesario regular esta actividad en nuestro país y que sea totalmente transparente y accesible de tal forma que pueda contribuir a la calidad democrática. Hasta ahora sigue primando el secretismo y opacidad en torno a los lobbies lo que, consecuentemente, puede derivar en una mala praxis de su actividad, afectando negativamente a los principios que rigen nuestra democracia.

Cómo ya indicábamos anteriormente, el valor más importante que hay que trabajar es la perfecta conjunción y apoyo entre estos grupos de estructura social y las instituciones estatales y la sociedad en general.

Una democracia madura no se podría concebir, sin la intervención cada vez más cualificada de los grupos de interés. Estos pueden llegar a

⁵⁴³ Jerez, M., "*Los grupos de presión*", en Del Aguila, R. (Ed), Manual de Ciencia Política, 2ª ed, Ed.: Trotta, Madrid, 2000, p. 291.

mejorar la actividad de los legisladores y de los poderes políticos, realmente ellos son los que conocen en profundidad los temas sobre los que se debate y todo ello en un marco democrático de accesibilidad y de transparencia, dónde el legislador controle el proceso, será beneficios para todos.

En la actualidad, muchas veces, los propios grupos de interés toman la iniciativa, estudian el tema, preparan los informes y, una vez que ellos han realizados los informes, se los hacen llegar a los parlamentarios que son los que después participan y dan forma al proceso legislativo. Los parlamentarios, sin duda, se encuentran con un trabajo muy minucioso realizado por estos grupos. Ahora bien, corresponde a los parlamentarios, dentro de la importante función que desempeñan, hacer bien su trabajo en la parte que les atañe, pues estos deben ser los sumos representantes del interés general. Todo lo anterior, debe ir acompañado de una gran transparencia respecto a los grupos que preparan los informes además de configurarse como un proceso abierto a otros grupos que tengan interés directo en el tema en cuestión, para que pueden ser igualmente escuchadas sus pretensiones.

Centrándonos en el significado del lobby como tal, no se sabe muy bien si el vocablo se originó en Reino Unido (UK) o en Estados Unidos no está del todo claro...⁵⁴⁴, lo que si es cierto es que es en este último país es dónde mayor desarrollo ha tenido esta actividad y dónde la normativa ha sido más amplia. Cuando hablamos de lobby rápidamente lo unimos a las actividades llevadas a cabo por las grandes empresas norteamericanas y como estas presionaban a los congresistas y senadores para que la promulgación de las leyes fuera a favor de sus intereses.

Lobby, según la Enciclopedia Británica, es “cualquier intento por parte de individuos o grupos de intereses privados para influir en las decisiones del gobierno⁵⁴⁵”.

⁵⁴⁴ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 75.

⁵⁴⁵ The New Encyclopedia Britannica. Micropedía, vol 7, Chicago, 1989, p. 428

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁵⁴⁶, (en adelante diccionario de la RAE) define el lobby, como “*grupo de personas influyentes, organizado para presionar a favor de determinados intereses*”⁵⁴⁷. Como indica Juan Francés⁵⁴⁸, ambos sentidos están intrínsecamente relacionados pues en la versión inglesa la primera acepción de la misma se remonta el siglo XVIII cuando los representantes de las compañías de la época (comerciantes e industriales) esperaban a los parlamentarios británicos en los salones de entrada de Westminster con la esperanza de poder influirles en sus votaciones.

Transparencia Internacional define el lobby como “*cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública desarrollada por o en nombre de un grupo organizado*”⁵⁴⁹.

Solo en Estados Unidos, Canadá o el Reino Unido, donde son plenamente reconocidos, a esos intermediarios se les denomina lobistas. Y finalizamos estas aclaraciones conceptuales haciendo referencia a nuestro país y destacando, sin que esto nos sorprenda, que “*En España, normalmente, uno no se define como lobista porque hay pocas empresas que se definan a sí mismos como lobbies. Los lobistas suelen trabajar bajo el amparo y la norma jurídica de bufetes de abogados, gabinetes de comunicación, o cualquier otro tipo de organización*”⁵⁵⁰.

De todos estos conceptos, además de los muchos otros que hemos visto a lo largo de la investigación, podemos tener claro a que nos referimos cuando hablamos de los lobbies, unas y otras de las definiciones

Y también y “vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, teatros, restaurantes, etc., especialmente si es grande”.

⁵⁴⁶ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. El Diccionario de la RAE mantiene la palabra lobby, por lo que será habitualmente utilizada en este trabajo.

⁵⁴⁸ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!..., op. Cit.*, p. 21.

⁵⁴⁹ Transparency International (2012), Regional Policy Paper ‘Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field’: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf. Página consultada el 17 de julio de 2020.

⁵⁵⁰ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!..., op. cit.*, p. 58.

que hemos enunciado nos llevan a una misma conclusión, como no podía ser de otro modo, personas que se acercan a través de distintas herramientas que ellos manejan, bien a los políticos, bien a los parlamentarios, para influir en ellos y defender sus intereses.

La tarea del lobista, Drutman⁵⁵¹ la describe *“como una tarea de resistencia y de confianza, pues muchos de los lobistas han trabajado antes en el Capitolio y mantienen allí muy buenos contactos. Los lobistas tratan de buscar a sus “mejores aliados” y darles “munición”, de hablar con el máximo número de congresistas que presentarán leyes o las votarán para hacerles ver que no están en el “lado correcto de la discusión”, y marearlos una y otra vez con una retahíla de datos sobre los efectos desastrosos de una ley (por ejemplo, en puestos de trabajo) y con testimonios de personas en las que confía ese representante político. “Y eventualmente todo esto causa un efecto”, subraya⁵⁵²”*.

Es evidente, al menos en el modelo norteamericano, la importancia para los lobbies de mantener unas buenas relaciones y conservar aliados dentro de los poderes públicos, de tal forma que estos puedan actuar como sus defensores dentro del engranaje de tramitación y aprobación de los proyectos de ley, se puede advertir, por lo tanto, como un factor clave dentro del ejercicio de su actividad.

Dentro de la actividad del lobbying, el Diccionario de la RAE define cabildear como *“gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”*, como podemos observar la definición tiene una connotación negativa que se lleva arrastrando durante largo tiempo en nuestro país.

La actividad de lobbying, como ya hemos indicado, es consustancial a la democracia, como lo son los partidos políticos. Esta actividad puede

⁵⁵¹ Lee Drutman, doctor en Ciencias políticas por la Universidad de California, Berkeley; experto en cabildeo, profesor del Centro de Estudios Gubernamentales Avanzados de la Universidad John Hopkins. Autor de entre otras obras de “El negocio de Estados Unidos está presionando”, editado por Oxford University Press, 2015.

⁵⁵² Cita tomada del artículo de Joan, F., *Los “lobbies” alargan su poder en la sombra de Washington*, El País, 25 de noviembre de 2013.

suponer avances o retrocesos en la eficacia de las políticas públicas, contando en nuestro país con cobertura constitucional, si bien necesita normas concretas que ordenen su funcionamiento para que los ciudadanos conozcan su aportación a la formación de las decisiones públicas.

En este mismo sentido se manifiesta *El Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea*, elaborado por la Comisión en mayo de 2006, que define al lobbying como «*una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, think-tanks u abogados*». Del citado texto, se desprende por «actividad de los grupos de presión» todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas.

Actualmente la actividad de los lobistas es una práctica diaria. Si abrimos cualquier tipo de prensa todos los días aparecen informaciones en la misma de actividades de lobbying ejercidas por distintos grupos y en todas las actividades, ya sean públicas o privadas. Podemos afirmar que la actividad de lobbying ha adquirido un papel fundamental y un gran poder, muestra de ello es su gran influencia en la elaboración de las leyes. Es necesario que, una actividad que cada día adquiere mayor relevancia, tenga una regulación para hacer que esta actividad sea transparente y accesible a la generalidad ciudadana. A modo de ejemplo y para hacernos idea del volumen que mueve la actividad de lobbying en EEUU, nada mejor que las palabras de la asesora del presidente Obama para asuntos económicos “... *hoy las treinta mayores compañías de Estados Unidos destinan más dinero a las actividades de lobbying que al pago de impuestos...*”⁵⁵³.

⁵⁵³ Cita tomada de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 76.

En la actualidad, esta práctica se ha extendido, especialmente a partir de 2000, y se ha convertido en una práctica habitual en todas las iniciativas políticas, ya sea a nivel estatal, de los diferentes estados o de ámbito municipal. Entre 1999 y 2010 en Washington la inversión de estos grupos aumentó extraordinariamente, pasando de 1.400 millones de dólares a 3.500, según las estadísticas del Senado recopiladas por el Center for Responsive Politics (CRP). Así en la actualidad, en EEUU, donde esta actividad está regulada, hay registrados unos 15.000 lobbies.

Podemos concluir, que el lobby es intrínseco a la democracia representativa. Como hemos señalado, la actividad de los lobistas (personas técnicamente preparadas) puede suponer avances o retrocesos en la eficacia de las políticas públicas. Esta actividad, cuenta en nuestro país con cobertura constitucional, si bien necesita normas concretas que regulen y ordenen su funcionamiento para que los ciudadanos lo perciban con una connotación positiva traduciéndose como una herramienta funcional y transparente, donde sus aportaciones puedan ayudar a las decisiones que se toman tanto a nivel político como legislativo.

Los lobbies tienen un poder que no se nos puede escapar, por ello es necesario además de regularlos y que estos sean transparentes, que también exista una igualdad de acceso, con esto nos referimos al derecho de todas las partes a ser escuchadas. El debate y competición entre los diferentes grupos de presión favorece el desarrollo normativo y lo enriquece generando un debate social que desemboque en un resultado lo más equitativo posible para todas las partes interesadas.

Segunda: La regulación sobre el lobby y sus aspectos objeto de mejora.

Como hemos expuesto en el capítulo tercero de esta investigación, en Estados Unidos la actividad de lobbying está regulada y protegida desde hace más de un siglo: *“Está aceptada y puede conseguir resultados favorables. No son relaciones públicas y tampoco es una herramienta*

*estrictamente jurídica, pero su influencia forma parte del juego de Washington*⁵⁵⁴, posteriormente fueron países como Austria y Canadá los que regularon esta actividad. Estos países siguen experimentando a lo largo del tiempo modificaciones cuyo objetivo es perfeccionar las reglas en el ejercicio de la misma. Por ello interesa especialmente analizar este modelo norteamericano, sus características y evolución, ya que es el que más influencia ha tenido en aquellos países que han legislado sobre la materia.

Para darnos cuenta del poder de los lobbies en Estados Unidos, hemos enunciado anteriormente las palabras de Elizabeth Warren, asesora del presidente Obama para asuntos económicos *“hoy en día las treinta mayores compañías de Estados Unidos destinan más dinero a las actividades de lobbying que al pago de impuestos*⁵⁵⁵, lo que muestra la importancia y el poder de los mismos.

Francés Escudero incide en esta misma posición *“El lobby ha adquirido tanta importancia que hoy es prácticamente imposible llevar a cabo con éxito ninguna actividad en Estados Unidos sin contar con los servicios de un lobista, como queda reflejado en la excepcional serie The Wire, dónde el líder del sindicato de estibadores del Puerto de Baltimore, Frank Sobotka, recurre a los servicios de un lobista para tratar de conseguir la aprobación por el ayuntamiento de un proyecto de drenaje del puerto, que permitiría la llegada de barcos con más calado y, por tanto, significaría más trabajo para sus afiliados*⁵⁵⁶.

Generalmente, esta actividad, se realiza por empresas especializadas que son contratadas como mediadores entre los intereses de diferentes sectores y el poder ejecutivo y legislativo. Su objetivo es convencer a la Cámara de representantes, al Senado y al poder ejecutivo.

⁵⁵⁴ Jiménez Cano, R., *El País Economía* (27 de enero de 2018).

⁵⁵⁵ Nota tomada del libro de Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 76.

⁵⁵⁶ Francés Escudero, J., *¿Que vienen los lobbies!...*, op. cit., p. 87.

Haremos un recorrido por las leyes que regulan en EEUU la actividad de lobbying. La primera de ellas es *The Federal Act of Lobbying* de 1946, nos ha interesado retener de esta ley, especialmente para las conclusiones, los requisitos que serían necesarios para regular la actividad. Estos se podrían resumir en cuatro aspectos: la puesta en marcha de un registro obligatorio de lobistas; un informe del lobista que contenga el elenco de los clientes que se representa; las principales fuentes de ingreso y los gastos realizados para efectuar el lobby; un informe del lobista sobre los temas que ha trabajado.

La anterior Ley fue derogada por la *Lobbying Disclosure Act en 1995*, que va más allá obligando a las organizaciones dedicadas a hacer lobbying a publicar semestralmente un resumen de sus actividades, sus gastos desglosados y la lista de lobistas que tenían empleados⁵⁵⁷.

A raíz del escándalo de corrupción y tráfico de influencias protagonizado por el lobista Jack Abramoff, los ciudadanos exigirán a los legisladores más disciplina ética y moral y, fruto de esa demanda ciudadana, se aprobó en 2007 la *Legislative Transparency and Accountability Act*, que limitaba la compra de regalos, la invitación en restaurantes de lujo... y que todos los viajes de los congresistas sufragados por entidades privadas debían someterse a una comisión ética de la Cámara.... Posteriormente el Congreso aprobó una nueva *Ley Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) en 2007* que vino a completar algunos aspectos de la anterior ley (LDA) de 1995 y que endureció el control de los lobistas, pues obligaba a las organizaciones dedicadas a hacer lobbying a publicar semestralmente un resumen de sus actividades, sus gastos, y las listas de los lobistas que tenían empleados. Igualmente les obligaba a publicar un informe de sus actividades cada cuatro meses y a revelar todas sus contribuciones que realizan a candidatos, comités y los Comités de acción política (PACS). Esta Ley prohíbe a los congresistas ejercer la actividad de lobista en un período de

⁵⁵⁷ Lobby.blogs.ie.edu

dos años tras abandonar sus puestos en el ámbito público. En ella también se manifiesta “... *La incompatibilidad de todos aquellos ejercientes en cargos o actividad pública con trabajar directa o indirectamente para un lobby*⁵⁵⁸”.

Como indica Francisco Carrillo “*El propio congreso reconoció que la labor de los lobistas ayudaría a incrementar la confianza pública en la acción de Gobierno*”. Por eso dicha Ley obliga a los profesionales de la influencia a registrarse e identificarse ante el Congreso y el Senado⁵⁵⁹”.

Louis Dembitz Brandeis⁵⁶⁰, juez de la Corte Suprema de Justicia de EEUU añadía “*la luz del sol es el mejor desinfectante*”. Esta actividad tiene que ser totalmente transparente y conocida por los ciudadanos y solo así ayudará a un sistema democrático de calidad.

Estas normas fueron completadas con sus respectivos reglamentos, todos ellos siguiendo el procedimiento administrativo establecido (Ley de procedimiento administrativo de 1958).

La Unión Europea ha recibido la influencia de Estados Unidos a este respecto. No hay duda, que el contenido económico de esta actividad en la Unión Europea es fundamental pues en la construcción de la misma la economía tuvo un papel importante. A pesar del contenido eminentemente técnico de las decisiones de La Unión Europea, no podemos olvidar que el ingrediente político no es tampoco ajeno al lobby ante la Unión y, además, este plantea una difícil frontera entre el interés comunitario y los intereses nacionales.

No obstante, se ha tardado demasiado tiempo en ir introduciendo el reconocimiento de la actividad de lobbying, tan necesaria para el buen

⁵⁵⁸ Lobbies: un acercamiento a la Realidad de la Influencia en la política norteamericana, p. 22 <http://dialogoatlantico.com/2018/10/lobbies-acercamiento-la-realidad-influencia-la-politica-norteamericana/> Página consultada el 17 de julio de 2020.

⁵⁵⁹ Lobbies: un acercamiento a la Realidad de la Influencia en la política norteamericana, p. 21 <http://dialogoatlantico.com/2018/10/lobbies-acercamiento-la-realidad-influencia-la-politica-norteamericana/> Página consultada el 17 de julio de 2020.

⁵⁶⁰ El juez Brandeis, se refería al papel de la transparencia y rendición de cuentas como la forma de que los ciudadanos dispusieran de información. El veía en los medios de comunicación la garantía más importante de un buen gobierno.

funcionamiento de las instituciones y, sobre todo, ha sido muy lenta en la regulación de la misma.

Es cierto que, en nuestro entorno cultural, quizá por falta de conocimiento, la actividad de lobbying se ha identificado siempre con connotaciones negativas (tráfico de influencias y corrupción, entre otras), sin embargo, tenemos que reconocer que la Unión Europea, como institución, ha procurado cuidar las relaciones entre el poder de la Unión Europea (con todos sus órganos) y los administrados, entendiendo por estos los ciudadanos, las empresas y todo lo relacionado con ámbito económico.

La estructura del lobby en la Unión Europea se ha construido de una manera más eficaz, ya que en la construcción se han tenido en cuenta no sólo factores jurídicos y económicos, esto se ha enriquecido también con otros muchos elementos como pueden ser, la comunicación, la política, la diplomacia, etc. y, especialmente, una argumentación técnica adecuada.

No puede olvidarse la importancia de los lobbies en el trabajo de los eurodiputados, las aportaciones de los mismos enriquecen las propuestas que estos llevan ante la Eurocámara.

Europa invita a la actividad de lobbying, lo hace factible y muestra la necesidad de esta actividad como forma de mejorar la normativa y de acercar la misma a los ciudadanos. Es importante que el lobista vea *“la necesidad de participar en la toma de decisiones de la Unión, de cómo puede acceder a las ayudas, de cómo puede defenderse y servirse de las normas de competencia o cómo accionar mecanismos jurídicos de defensa de las empresas a escala europea”*⁵⁶¹.

En la década de los setenta ya proliferan en Bruselas consultores europeos, cuyo perfil se apartaba del anglo-americano⁵⁶². La falta de bagaje en este tema hace que en los primeros momentos se proyecte la

⁵⁶¹ Alonso Pelegrin, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.*, p. 58.

⁵⁶² Entendemos por ámbito anglo norteamericano, los países de influencia directa por su legislación.

imagen de una actividad, injustamente catalogada, como indica Pelegrín, de ineficaz, cara y poco más o menos, rayana con la corrupción pública⁵⁶³.

Pero es en la década de los ochenta cuando la profesión de lobista en Europa va a adquirir su plena consolidación, como consecuencia de la necesidad de los ciudadanos de la Unión Europea de acudir a profesionales altamente cualificados.

Como ya hemos apuntado anteriormente, el perfil del lobby en la Unión Europea viene influenciado por la cultura anglosajona⁵⁶⁴, ya que los primeros gabinetes fueron norteamericanos y británicos. El lobista debe ser un gran profesional⁵⁶⁵ con un sólido conocimiento técnico de la UE, con grandes contactos en todos los niveles y con capacidad para manejar toda la maquinaria de Bruselas (experto). Otras de las características que debe tener son el conocimiento de lenguas y sobre todo un gran poder de persuasión. Todo ello, por supuesto, acompañado de una buena formación.

Tenemos que tener en cuenta que el perfil del lobista ha ido evolucionando, y así se ha visto reflejado en el *Informe de Transparencia Internacional 2017-2018*: “A pesar de la perseverante informalidad, en la mayoría de los países hay una creciente profesionalización del lobby, y cada vez más se contratan consultores de asuntos públicos y de lobby, para representar intereses empresariales y otros; así como para convencer a los encargados de tomar decisiones en cuestiones que interesan a sus clientes⁵⁶⁶”.

No podemos olvidar que el Tratado de Lisboa en su artículo 8.8.1 establece “Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”. “Las instituciones mantendrán un diálogo abierto,

⁵⁶³ Alonso Pelegrin, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.*, p. 58.

⁵⁶⁴ Norteamericanos y Británicos.

⁵⁶⁵ Alonso Pelegrin, E., *El lobby en la Unión Europea... op. cit.*, p. 69.

⁵⁶⁶ Informe de Transparencia Internacional 2017-2018, p. 15.

*transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*⁵⁶⁷”. Como podemos ver las instituciones europeas asumen la aparición de los lobbies como un cauce legal de gestión de los intereses de los diferentes grupos.

No obstante, el *Informe de Amnistía Internacional 2015*, advertía que los riesgos de la influencia indebida siguen siendo altos y, en ocasiones, esto ha llevado a consecuencias drásticas y de gran alcance para la economía, el medio ambiente, la cohesión social, la seguridad pública y los derechos humanos. Para poder abordar este asunto se necesitan urgentemente mayores esfuerzos de parte del sector público y de todos los que buscan influenciar las decisiones públicas⁵⁶⁸”.

Recordamos que la mayoría de los países europeos no cuentan con una regulación integral del lobby y tampoco cuentan con un registro para poder identificar de forma sistemática los contactos con lobistas y encargados de tomar las decisiones. Solo siete países de la UE, tienen leyes específicas para regular las actividades de lobby: Austria, Eslovenia, Irlanda, Francia, Lituania, Polonia y Reino Unido. Según el *Informe de Transparencia Internacional 2017-2018*, se observa que *muchas de estas leyes y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para cumplir su propósito. Igualmente hay serios problemas relacionados con la implementación y aplicación de las normas*⁵⁶⁹”.

El modelo de la Unión Europea resulta especialmente interesante ya que muestra la colaboración entre el legislativo y el ejecutivo en materia de actividad de lobbying. Pese a que esta actividad está regulada tanto en el ámbito parlamentario como en el ejecutivo, en el origen no se concibió

⁵⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTEXT> Página consultada el 17 de julio de 2020.

⁵⁶⁸ Informe ejecutivo. Transparencia Internacional, 2015, p. 6.

⁵⁶⁹ <https://transparencia.org.es/informes-internacionales/> Página consultada el 17 de julio de 2020.

como tal, sino que la experiencia hizo que se incluyera a la Comisión Europea dentro de la regulación⁵⁷⁰.

En 1992, el informe Gallé ponía las primeras bases para la regulación de la actividad de lobbying, pero solo hacía referencia al Parlamento Europeo. A lo largo de los años se observó la importancia de la Comisión Europea en el diseño de políticas públicas y ello mostraba la necesidad de la actividad de representación de intereses, pero hasta el año 2005 no se decidió fortalecer la transparencia de la actividad de lobbying ante la Comisión Europea, que se formalizó en el 2008 con la creación del *Registro de grupos de interés de la Comisión Europea* con carácter voluntario, y posteriormente en el 2011 se instauró un registro único para las dos instituciones⁵⁷¹. Transparencia Internacional recomienda a la UE la necesidad de que el registro tenga carácter obligatorio y no voluntario. Este Registro es llevado a cabo por un secretariado conjunto entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, y fortalece la colaboración entre el poder ejecutivo y legislativo. Y en 2014 ha adoptado nuevas normas, aunque son varias las ONG que han criticado estas últimas normas, ya que consideran que los cambios introducidos son mínimos y que se ha desaprovechado la ocasión de introducir cambios que de verdad hubieran aportado mayor transparencia.

La inscripción en el Registro obliga a cumplir con el Código de conducta⁵⁷², a raíz del acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, que establece una serie de normas, principios y reglas de comportamiento.

⁵⁷⁰ Informe de Transparencia Internacional 1997-2017, p. 16.

⁵⁷¹ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es Página consultada el 17 de julio de 2020.

⁵⁷² https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080414_FCS26495+0+DOC+XML+V0//ES Página consultada el 17 de julio de 2020.

Como indica el amplio *Informe de Transparencia Internacional 1997-2017*⁵⁷³, muchas organizaciones internacionales ven esta actividad como un elemento positivo y fundamental para los sistemas democráticos.

Establecido en 2011, como ya hemos indicado, el Registro de Transparencia⁵⁷⁴ es el lugar donde todas las organizaciones que ejercen “*actividades realizadas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas*” pueden inscribirse de forma voluntaria. Su motivación es garantizar transparencia a los ciudadanos y advierte de que el Registro no implica que las entidades inscritas merezcan el calificativo de “*grupos de presión*”, “*grupos de interés*” o “*lobbies*”, “*dado que no existe una definición comúnmente aceptada de esos términos y el Registro tiene un ámbito más amplio*”⁵⁷⁵.

Cada vez son más, también, los distintos actores que ofrecen servicios profesionales de lobbying, como son los despachos de abogados y empresas consultoras. En los últimos años ha llamado la atención la presencia en Bruselas de grandes bufetes de abogados estadounidenses y europeos que hacen lobbying ante las instituciones de la Unión Europea en nombre de sus clientes (grupos de interés). Aunque los despachos de abogados son reacios a identificarse como lobistas, solo hay inscritos como tales 88 bufetes, según el citado informe.

En comparativa con el recorrido realizado por la legislación norteamericana, podemos concluir que Europa, pese a la adopción de la figura, no ha regulado los lobbies y, por lo tanto, es una asignatura

⁵⁷³ <https://transparencia.org.es/informes-internacionales/> Página consultada el 17 de julio de 2020.

El registro de transparencia es una base de datos en la que figuran las organizaciones que tratan de influir en el proceso legislativo y de aplicación de políticas de las instituciones de la UE. El registro hace visibles qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto. De este modo, el registro hace posible el control público, dando a los ciudadanos y a otros grupos de interés la posibilidad de hacer un seguimiento de las actividades de los grupos de presión.

⁵⁷⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es Página consultada el 17 de julio de 2020.

⁵⁷⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es Página consultada el 17 de julio de 2020.

pendiente que debe reglar de una manera integral marcando las directrices que deberían regir en los países de la Unión.

En cuanto al Registro de Transparencia de la Unión Europea, se debe ir más allá y regular la exigencia obligatoria de la inscripción de los lobbies en el citado Registro.

Por todo esto la Unión Europea debe tomar conciencia y promover una cultura del lobby ético que juegue un papel importante en la democracia de la Unión. Hay tres categorías en las que debe que mejorar para poder situarse en los rankings en mejor posición y son transparencia, integridad e igualdad de acceso.

De la misma forma, en nuestro país tenemos la necesidad de regular los lobbies. No hay que tener miedo a incorporar en nuestro sistema normativo prácticas que en otros Estados han tenido una buena acogida y han funcionado bien. Para reforzar esta idea tomamos una frase de Ihering *“la recepción de instituciones legales foráneas no es una cuestión de nacionalidad, sino de utilidad y necesidad. Nadie se toma la molestia de buscar una cosa fuera cuando tiene una tan buena o mejor en casa, pero solo un tonto rechazaría la quinina porque no crece en su patio trasero”*⁵⁷⁶.

No existe a nivel estatal regulación sobre los lobbies, existen regulaciones a nivel de Comunidades Autónomas, e incluso Ayuntamientos, pero hacen referencia más hacia la influencia en el poder ejecutivo que en el legislativo. Es necesario regular los lobbies en España y establecer un registro obligatorio dónde los mismos deben inscribirse.

El registro y la huella normativa deben regularse como dos herramientas técnicas que contribuirán sin duda a la transparencia, el buen gobierno y la buena administración. Estas harán que la actividad de los lobbies se vea como un instrumento con connotaciones positivas y al alcance de los ciudadanos.

⁵⁷⁶ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.*, p. 47.

El registro, que debiera ser obligatorio para poder ejercer la actividad, deberá contener un informe del lobista que deberá explicar con toda claridad a los clientes que representa, las fuentes de las que recibe sus ingresos, así como los gastos que se llevan a cabo para realizar dicha actividad e igualmente deberá presentar una memoria de los temas que ha trabajado, con el carácter temporal que se establezca en el desarrollo de la Ley y el número de lobistas que tienen empleados, así como sus retribuciones.

Con respecto a la otra herramienta citada, “la huella normativa”, haremos especial mención a continuación por considerarlo como una herramienta de tremenda utilidad para una buena praxis dentro de esta actividad.

Tercera: La Huella normativa

En la conclusión anterior hemos señalado, la huella normativa y el registro como dos herramientas técnicas necesarias para la transparencia, el buen gobierno y la buena administración, aunque ambas cubren objetivos distintos. Nos centraremos ahora en la huella normativa dada la importancia que tiene en la actividad de lobbying, pues informa sobre la concreta norma jurídica y establece un deber jurídico para las autoridades, incluso para lobbies que no estén inscritos en un registro.

Con respecto a la huella normativa, ya hemos visto en el capítulo quinto de esta investigación, que la OCDE aconseja a los gobiernos que faciliten la publicidad de la misma, dando a conocer los grupos que han consultado informalmente en el desarrollo de iniciativas normativas, todo ello en aras a la transparencia e integridad de la actividad de los grupos de presión. Incluso va más allá estableciendo unos indicadores para medir la calidad y el alcance de las regulaciones sobre las prácticas que puedan dificultar la gobernanza de un país. De entre estos indicadores destaca el sexto, relativo al fomento de la transparencia, que señala cómo los países

tendrían que permitir a los interesados que realicen un escrutinio de las actividades de lobbying.

Jordi Ponce, en el mismo sentido, reivindica la necesidad de esta herramienta para poder seguir la influencia que han tenido los grupos de interés en el desarrollo de las políticas públicas “*Varias voces insisten en la reivindicación que cualquier intervención por parte de agentes sociales en relación con elaboraciones de normas jurídicas quede reflejada formalmente en un documento, esto es que deje una “huella” que permita seguir esta participación (quién participó, cómo participó, con qué agente público contactó, etc.)*”. En la definición del mismo autor: “*La denominada huella legislativa, es un documento que detalla el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada, lo cual llevaría a una indebida influencia y a una captura del regulador. Actúa como un elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo, como del legislativo*⁵⁷⁷”.

En este sentido, España cuenta con un mecanismo similar en el proceso de elaboración de las normas en el poder ejecutivo, como se desprende del artículo 129.1⁵⁷⁸ de la Ley 39/2015 y del artículo 7⁵⁷⁹ de la Ley 19/2013, así mismo el Real Decreto 1083/2009 establece la obligatoriedad del mostrar el impacto normativo de las mismas en su artículo 1, apartado 2. No olvidemos que todo ello está en consonancia con el artículo 14 de la Constitución.

⁵⁷⁷ Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies, Pamplona... op. cit.*, p. 113..

⁵⁷⁸ En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

⁵⁷⁹ Definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

De todo este conjunto normativo se deduce que la Exposición de Motivos de los Reglamentos debiera, en el supuesto de que se hayan realizado contactos informales, hacer referencia a ellos y de esta forma demostrar que se ha velado por la igualdad de acceso de los participantes.

En la actualidad se cuenta con el Real Decreto 931/2017, que regula la Memoria del análisis del impacto normativo⁵⁸⁰.

De todo lo visto, la denominada huella normativa debería ser un documento dónde se refleje toda la actividad con respecto a una norma, debería incluir la identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, el contenido y análisis jurídico, análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma..., impacto económico y presupuestario, detección y medición de las cargas administrativas que conlleva..., impacto por razón de género; otros impactos, como los de carácter social, medioambiental..., descripción de la tramitación y consultas (huella normativa) y, por último, evaluación *ex post* que analizará los resultados de la aplicación de las normas.

Toda esta información debe quedar documentada a través del expediente administrativo⁵⁸¹, pues es necesario documentar la actividad administrativa procedimental para una buena administración y otros derechos e intereses de los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Madrid ha desarrollado una Buena práctica con respecto a la huella normativa, que puede servir de referencia para otras administraciones locales, así el portal de la Dirección General de Transparencia contiene y difunde el esquema resumen del proceso de elaboración para la tramitación, en función del tipo de texto normativo municipal y, por otro lado, los trámites y documentos relevantes para los mismos.

⁵⁸⁰ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE, núm. 276, de 14 de noviembre de 2017).

⁵⁸¹ Consultar la obra del profesor Rivero Ortega, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los Soportes Electrónicos*, Pamplona, Ed., Thomson/Aranzadi, 2008.

Coincidimos con el profesor Ponce Solé en que la huella normativa debería regularse de forma más explícita y, además, esta debería ser objeto de publicidad⁵⁸².

Pese a todo lo que hemos visto, reivindicamos de nuevo la necesidad una Ley que regule los lobbies en toda su amplitud a nivel del Estatal y lo haga incorporando, entre otras, las dos herramientas técnicas imprescindibles bajo nuestro criterio, el Registro y la Huella normativa.

Cuarta: Puertas Giratorias

Como se apuntó en el Capítulo 6 de esta investigación, es a partir de los ochenta cuando las grandes empresas comenzaron a darse cuenta del papel tan importante que podían jugar los políticos para sus negocios. Por ello comenzaron a ofrecer altos salarios a aquellos congresistas que habían dejado el puesto pero que veían que tenían grandes influencias entre los diputados y senadores. A raíz de ello muchos de estos pasaron a ejercer la actividad de lobbying y a este movimiento se le comenzó a denominar movimientos de puerta giratoria (*revolving door movement*). “La expresión se refiere al paso dado por los representantes del poder legislativo o ejecutivo que renuncian a su cargo para fichar inmediatamente por un prestigioso bufete, al que aportan contactos, influencias y amistades a cambio de un lucrativo contacto⁵⁸³”. También esto se puede dar en sentido contrario, del sector privado al público.

Las puertas giratorias nunca han tenido buena prensa, pero cómo indica Antonio Argandoña “Como casi todo en la vida, puede ser fuente de riesgo, pero también de oportunidades. Si solo vemos los riesgos, nunca entendemos lo que puede pasar ahí⁵⁸⁴”.

⁵⁸² Ponce Solé, J., *Negociación de Normas y Lobbies*, Pamplona... *op. cit.*, p. 119.

⁵⁸³ Nota tomada de Francés Escudero, J., *¡Que vienen los lobbies!...*, *op. cit.*, p.76.

⁵⁸⁴ <https://blog.iese.edu/antonioargandona/2019/03/22/las-puertas-giratorias/>.

Página consultada el 23 de julio de 2020.

A lo largo de esta investigación hemos podido ver los riesgos que conllevan las puertas giratorias que van de la política a la actividad privada. Somos conscientes de que puede existir trato de favor a ciertas empresas o sectores por la información que ha tenido este político por su puesto público, o también puede darse que este político siga manteniendo buenas relaciones con el poder que puedan darle trato de favor.

También puede darse el caso de que el empresario que se integra en la política corra un riesgo, y es que este en sus actuaciones pueda beneficiar a la empresa o al sector del que proviene.

Lo cierto es que las puertas giratorias se han convertido en un punto destacado del debate público y del discurso sobre la regeneración en las nuevas formaciones políticas⁵⁸⁵, según Economistas sin fronteras. Es inevitable que desde el ámbito de la economía y de las empresas se trate de influir en la elaboración de las leyes, pero sin duda esto puede entrar en conflicto con las necesidades de los ciudadanos. El problema radica en dónde situar los límites de capacidad de influencia de los lobbies sobre los representantes públicos. No hay una respuesta fácil, y bien es cierto que genera sentimientos encontrados, pero habría que tener en cuenta que se actúa a través de representantes públicos y que estos tienen como tales unas obligaciones que cumplir y unas normas que respetar, y cuyo objetivo primordial dentro de este campo debe ser el interés general. Los políticos que acceden a sus puestos deberían llegar a los mismos con vocación de servicio público y poner en valor la actividad de servicio a la comunidad. Esto sin duda evitaría que el ejercicio de la política se interprete en términos de acceso a unos recursos económicos cuya administración genera una expectativa de contrapartida en forma de beneficios personales.

En todo ello vemos la falta a de regulación en la mayoría de los países de nuestro entorno. Es un sector totalmente desregulado y solo

⁵⁸⁵ <https://ecosfron.org/una-reflexion-sobre-las-puertas-giratorias/>. Página consultada el 23 de julio de 2020.

existe una mínima regulación en algunos aspectos que veremos posteriormente.

Cómo ya indicamos en el capítulo que desarrolla esta cuestión, desde el marco legal podemos distinguir dos dimensiones, por un lado, el período de tiempo que debe pasar desde que se dejan los cargos públicos (actualmente de cinco años en EEUU, y en la mayoría de los países de nuestro entorno se encuentra generalmente regulado con un plazo de dos años) y por otro lado el tipo de cargos privados ocupados (empresas y sectores dónde han ejercido su actividad profesional y el tiempo que ha estado en los puestos). Ambos extremos pueden servir como punto de partida.

Es preciso tener en cuenta que el político que pasa a la empresa privada, la mayoría de las veces lo hace por la gran remuneración que se le ofrece para ejercer la actividad. Esto también debería ser objeto de regulación, tengamos en cuenta que esta actividad tiene una frontera muy fina con la corrupción. Por ello la forma de evitar estas conductas es a través de la regulación y la transparencia.

Esto no debería preocuparnos si nuestro Ordenamiento Jurídico lo regulara y estableciera los controles necesarios para que esta actividad fuera totalmente transparente y los ciudadanos tuvieran toda la información en tiempo real. Habría también que acudir a la legislación de los diferentes países sobre el Empleo Público.

La OCDE, ante esta problemática, elaboró una Guía práctica⁵⁸⁶, con la Red de Reguladores Económicos y el Comité de Política Regulatoria (2017), contra las influencias indebidas “*Creando Cultura de independencia*”. Bajo el epígrafe *Gobernanza de reguladores*, establece unas medidas institucionales necesarias para reforzar la independencia y propone otras, más aspiracionales, para los órganos reguladores. El objetivo de las mismas es que las decisiones y funciones regulatorias se

⁵⁸⁶ Guía Práctica contra las influencias indebidas “Creando la Cultura de la Independencia. Gobernanza y reguladores, OCDE, 2017. Consultada en oecd.org los días 11 de octubre de 2019 y el 5 de julio de 2020.

conduzcan con máxima integridad para garantizar confianza en el régimen regulatorio en el que elaboró además un cuadro con los tipos de puertas giratorias y características de las mismas, que podemos ver en la página 279 de esta investigación.

Generalmente estas personas elegidas por las empresas más importantes de los respectivos países terminan trabajando en los sectores en cuya regulación influyeron cuando regulaban. La percepción más generalizada induce a la sospecha de que no se está haciendo lo correcto, o que éticamente es reprobable. Cualquier ciudadano de a pie así lo entendería. Puede adornarse como se quiera, puede defenderse buscando dónde apoyar esa defensa, pero no por ello será una buena práctica, si además se apoya en la conjunción de que no existe ninguna regulación para controlar esta práctica. Puede convertirse en un campo de minas. Estos fichajes son muy costosos, pero de gran rentabilidad para las empresas contratistas de sus servicios. Por ello, no es de extrañar que se demande una regulación profunda para este paso de los miembros de los gobiernos a la empresa privada. No basta solo establecer una carencia de dos o tres años, sino que la regulación debe ser mucho más profunda y exhaustiva. No puede pasarse libremente de una actividad en el gobierno a una empresa privada, en la que generalmente es captado porque ha tenido bajo su ministerio el sector para el que se le contrata.

La *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA) aprobada en Estados Unidos en 2007, puso trabas a las puertas giratorias estableciendo un periodo mínimo de incompatibilidad de dos años a cualquier Congresista y empleados de más alto nivel para poder trabajar como lobista y esto se ha ido extendiendo a diferentes países, unos han establecido el mismo período y otros un año o tres años. El periodista Andrew Ross Sorkin, de *New York Times*⁵⁸⁷ documenta como Wall Street ha inundado Washington con más de 1400 lobistas para frenar la reforma que pudiera poner límites a su modelo de negocio. El presidente Trump fue

⁵⁸⁷ Ross Sorkin, A., "Encouraging Public Service, through Wall Street's Revolving Door", *New York Times*, December 1, 2014.

más estricto y fijo un periodo de cinco años al igual que Alemania; Japón, Reino Unido y los Países Bajos estipulan dos años; Canadá cinco años y establece un código estricto con 20 recomendaciones para evitar los conflictos de interés. Francia dos años y cuenta con una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior de los funcionarios públicos, una vez que estos dejan el cargo. En Chile, seis meses. América Latina no tiene apenas nada regulado al respecto.

En realidad, creemos que a veces cuando políticos o legisladores se encuentran en estas situaciones descritas, si son buenos profesionales y así lo demuestran, esto puede ser positivo, pero teniendo en cuenta siempre que esta actividad debe ser regulada y transparente. También puede ser positiva la incorporación al Gobierno de grandes profesionales, pero, al igual que en los primeros, acordes con unas normas claras y transparentes y cumpliendo siempre con un código ético establecido para esta actividad. Ya hay países que están incorporando esos perfiles; así tenemos el caso de Estados Unidos dónde una persona relacionada con el mundo empresarial se incorpora a la presidencia del país, y este no es un caso aislado, ya que en América Latina pueden encontrarse esos perfiles también en el Gobierno de Argentina con Mauricio Macri; Sebastián Piñera en Chile y algunos ejemplos más. Estas incorporaciones a veces traen modernidad a la Administración y técnicas de gestión eficaces. Ellos utilizan en su defensa que como son conocedores de los criterios de la empresa privada ayudarán a mejorar la eficiencia del Estado un argumento acuñado por el primer liberalismo del siglo XIX en defensa del sufragio censitario. Para poder constatar esto, habría que analizar a su salida del cargo, si esto realmente ha sido así. En materia queda mucho por hacer y poca voluntad de hacerlo, que es lo más preocupante.

No podemos terminar este apartado sin hacer una reflexión sobre este movimiento (*revolving door*) que hace perder la confianza de los ciudadanos en sus representantes públicos ¿no sería sano para nuestra democracia una regulación exhaustiva sobre esta cuestión que ayudara a los ciudadanos a tener confianza en sus instituciones y en sus políticos?

¿Es tan difícil esto? ¿no se merecen los ciudadanos esta transparencia en la actividad? ¿No acabaríamos así con la tan traída corrupción? Se deben efectuar cambios y mejoras de cara a que los ciudadanos dejen de percibir que los políticos adoptan decisiones que favorecen a unos pocos o sus propios intereses y no a la colectividad social. Cuando se supone que los políticos deben ser garantes de un orden político-social, utilizar el cargo con una finalidad distinta para el que se le fue otorgado constituye una conducta inmoral.

En aras de que nuestra democracia alcance la salud que tanto necesita y que los ciudadanos tengan confianza en la política y en sus políticos urge una regulación que fomente y aplique eficientemente la transparencia a este respecto. Mientras que esto no suceda, no puede pedirse a los ciudadanos confianza, solo hay una forma de recuperarla y es como hemos reiterado anteriormente, a través de una regulación clara y transparente logrando que esta actividad deje de estar velada y pase a ser nítida.

Quinta: Los lobbies ante la crisis sanitaria de la COVID-19

Por último, y como ya hemos señalado a lo largo de este trabajo, hemos querido hacer mención sobre la actual situación que estamos viviendo con motivo de la pandemia producida por la COVID 19⁵⁸⁸ y cual ha sido la reacción de los lobbies frente a esta epidemia.

Las inusuales circunstancias provocadas por la COVID-19 han dado lugar a tomar medidas extraordinarias por parte de los gobiernos, siendo anunciado por diversos organismo internacionales que se producirán consecuencias a nivel global y que ralentizará la economía de todos los países afectados.

⁵⁸⁸ El coronavirus SARS-CoV-2, es un tipo de virus que provoca infecciones respiratorias que pueden ir desde un resfriado común hasta enfermedades más graves. La pandemia se extiende de manera muy rápida.

Dentro de las medidas extraordinarias a las que hacemos referencia, se engloban la urgencia de los poderes públicos de regular de manera drástica, obviando los tradicionales procedimientos de consulta y negociación con las partes afectadas⁵⁸⁹. Consecuencia de lo anterior, algunos ciudadanos han señalado muy recientemente que *“esta incompetencia se ha agravado con la influencia de los lobbies que legítimamente defienden intereses particulares y con unos medios de comunicación que han claudicado en gran parte de su función de verificar⁵⁹⁰”*.

Transparencia Internacional ha alertado de los riesgos de pérdida de calidad democrática, al aparecer subitamente agentes desconocidos o intermediarios poco fiables. También preocupa la afectación del funcionamiento de portales de transparencia, que están sufriendo enormes retrasos en la tramitación de la información.

Hemos podido ver como inmediatamente después de la declaración de la pandemia por la OMS, los lobbies comenzaron una intensa actividad. En Bruselas, conocida como la capital comunitaria o europea, *“los grupos de presión empresariales acelera[ron] los contactos en la capital comunitaria para conseguir alivio en los cambios regulatorios [...] Estos encuentros directos están dando paso a más llamadas y videoconferencias para acelerar algunos cambios normativos relativos a la crisis. Los bancos, por ejemplo, se están fajando para lograr la relajación de normas propuestas por la Comisión⁵⁹¹”*.

A este respecto la Comisión, como medida de estudio y contención, ha reconocido que se *“lanzará un diálogo con el sector financiero, las empresas y representantes de los consumidores para explorar ideas sobre*

⁵⁸⁹ Vega, Y., *El lobby en los tiempos del covid: profesionalidad, empatía y perseverancia*, *El Confidencial*, 21 de agosto de 2020.

⁵⁹⁰ Bosch-Capblanc, X., *La verdadera conspiración de la Covid-19*. La Vanguardia, Cartas, La última hora sobre el coronavirus y los rebotes, desde Basilea (Suiza). 23-8-2020.

⁵⁹¹ Mato, A.: *'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas*. op. cit. <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 21 de agosto de 2020.

*cómo el sector debería apoyar los esfuerzos con los que ayudar a ciudadanos y negocios*⁵⁹². Ante esta complicada situación, reconocen desde la Comisión, se “*trabajará estrechamente con todos los actores relevantes*”⁵⁹³. Bruselas renueva el pacto de diálogo con todos los actores, pero puede comprobarse que en primera línea han estado los lobbies.

Desde que comenzó esta pandemia los lobbies han reforzado su actividad, y prueba de ello son los numerosos ejemplos surgidos como puede ser el de los sectores del gas y la energía los cuales han redoblado sus esfuerzos con el objetivo de conseguir cambios de última hora en las normas europeas que definirán qué inversiones son sostenibles. Sin ir más lejos, de las 36 reuniones que han celebrado los grupos nucleares en los últimos dos años y medio, 10 han tenido lugar desde marzo⁵⁹⁴, no hay duda de que estos datos hablan por sí solos.

Centrándonos en España, los fondos Covid han generado una polémica autonómica respecto a su reparto. En este sentido, se ha aprobado el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 establece las reglas relativas a su distribución y libramiento⁵⁹⁵, así como la Orden HAC/6672020, de 17 de julio, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la a) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del fondo

⁵⁹² Mato, A.: 'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas. op. cit. <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 21 de agosto de 2020.

⁵⁹³ Mato, A.: 'Lobbies' en acción: Bruselas apuntala su apoyo anticrisis para banca y aerolíneas. op. cit. <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-activara-su-respaldo-regulatorio-para-bancos-y-aerolineas-ante-la-covid-19/6564079/>. Página consultada el 21 de agosto de 2020.

⁵⁹⁴ Abnett, K. y Jessop, S.. *El gas y la energía nuclear luchan hasta el final por una etiqueta "verde" de la UE.* <https://lta.reuters.com/articulo/europa-finanzas-lobbies-idLTAKBN25L1AG>. Página consultada el 21 de agosto de 2020.

⁵⁹⁵ BOE, núm. 169, de 17 de junio de 2020.

COVID 19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento⁵⁹⁶.

Estos fondos son no reembolsables, con lo que las Comunidades Autónomas no tendrán que devolverlos y ellos no les supondrá una mayor deuda.

Respecto a la actuación de los lobbies a nivel estatal, uno de los primeros en tomar cartas en el asunto ha sido el del sector del automóvil y desde el Ministerio de Hacienda se ha aprobado el Plan de impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción y a su vez se ha actuado concediendo ayudas directas a la adquisición de vehículos eléctricos o híbridos enchufables.

Otro de los sectores que ha tenido mayor influencia ha sido el sector energético, que ha actuado ante los poderes públicos y así vemos como resultado el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica⁵⁹⁷.

Así mismo podemos hacer referencia a otros lobbies que han ejercitado su influencia como son el agrario, con la aprobación del Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y seguridad social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19⁵⁹⁸; o el del sector cultural con la aprobación del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Igualmente, el lobby turístico, que ya está siendo uno de los más afectados, a través de la Confederación Española de hoteles de Hoteles y alojamientos turísticos (CEHAT), el 10 de marzo ya había

⁵⁹⁶ BOE, núm. 199, de 22 de julio de 2020.

⁵⁹⁷ BOE, núm. 175 de 24 de junio de 2020.

⁵⁹⁸ BOE, núm. 126, de 6 de mayo de 2020.

enviado un documento al Ministerio de Industria, Comercio y turismo con diversas exigencias.

Somos conocedores de que la crisis que está provocando el coronavirus obligará a cambiar los protocolos de acción en numerosos sectores, tanto públicos como privados, empezando por el sanitario. No obstante, las crisis son aceleradoras del cambio, y tal como apunta Borja de la Torre bajo una visión positiva, deberíamos plantearnos ¿por qué no se va a poder aprovechar esa capacidad de entendimiento transversal para reordenar y mejorar la forma en la que se relaciona lo público con lo privado y los sectores entre sí?

Con la vuelta a la post-normalidad los lobbies, que emergerán con mayor fuerza, deberán de cambiar su forma de actuación y adaptarla a la nueva realidad. Esta influencia será más fuerte que nunca. Por ello, como indica Yolanda Vega, la labor del lobby deberá desarrollarse con una especial profesionalidad, empatía y perseverancia⁵⁹⁹.

Cabe destacar que, el gran peso de una buena gestión durante esta crisis recae en los poderes públicos de los diferentes países. Como hemos señalado en este trabajo, ahora más que nunca estos tienen una prueba de fuego entre sus manos. Los lobbies han estado en primera línea reforzando sus actuaciones con el objeto de anticiparse, aprovechando las posibles brechas, y defendiendo los intereses de sus miembros. No cabe duda de que, con especial sentido por la situación que estamos viviendo, la tarea de los gobiernos deberá enfocarse en la protección y defensa del interés general, sin perjuicio del complemento y ayuda que les puede aportar la evaluación de los informes y pretensiones que pongan sobre la mesa los grupos de presión bajo un criterio siempre de transparencia.

⁵⁹⁹ Vega, Y., *El lobby en los tiempos del covid: profesionalidad, empatía y perseverancia*, *El Confidencial* 21 de agosto de 2020.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, B., La nueva división de poderes, traducción de José Manuel Salazar, México, 2007.
- Agesta, J.L., Principios de Teoría Política, 2ª impresión. Madrid, Ed, Nacional, 1967.
- Alonso Pelegrín, E., El lobby en la Unión Europea: Manual sobre el buen uso de Bruselas, Ed. ESIC, 1995.
- Álvarez Vélez, M^a Isabel y Montalvo Jääskeläinen, “Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España”, Teoría y Realidad Constitucional, UNED, nº 32, pp. 353-376.
- Babington, Charles; Associated Press (2007-09-15). “Bush Signs Lobby-Ethics Bill”. Washington Post.
- Anderica Caffarena, V. Y Meseguer Yebra, J. , La regulación del lobby en la ciudad de Madrid. Dentro de la obra colectiva, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2003, Dirigida por Rafael Rubio.
- Araguàs Galcerà, I., La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria, Atelier, Barcelona, 2016.
- Ariño Ortiz, G., Principios del Derecho Público Económico (Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica, Granada, Ed. Comares, 2004.
- Balanyá, Belén [et al.]: *Europa S.A.: la influencia de las multinacionales en la construcción de la UE*. Barcelona: Icaria, 2002.
- Balme, Richard; Chabanet, Didier: *European governance and democracy: power and protest in the EU*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, [2008].
- Ballbé, M. y Padrós, C., Estado competitivo y armonización europea, Ariel, Barcelona, 1997.
- Ballbé, M., “El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, nº 174, Madrid, septiembre-diciembre de 2007.
- Ballbé, M., prólogo a la obra “Seguridad Humana del Estado anómico al Estado regulador de Christopher Hood, et al., El gobierno del riesgo, Barcelona, ed. Ariel, 2006
- Ballbé, M.; Jiménez Tello, Pilar, “El juez como motor de cambio”, en Cuestiones actuales de Derecho Público, Derecho Público Global. Universidad A Coruña, 2014.

- Barrio Fernández, Natalia del: El derecho comparado como disciplina científica para abordar la diversidad jurídica de un mundo global. Tesis doctoral dirigida por Ana María Ovejero Puente (dir. tes.). Universidad Europea de Madrid (2017).
- Berger, S., compilación, La organización Beneyto Pérez, J.M. y Maillo González-Orus, J., directores, La lucha contra los cárteles en España, Aranzadi, Pamplona, 2015.
- Berger, S., compilación, La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación política, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- Blanes Climent, Miguel Angel: Sin transparencia no hay democracia, en *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, nº. 8, 2014, pp. 151-158,
- Bok, D., *The cost of talent: How Executives and Professionals Are Paid and How It Affects America*, The Free Press, New York, 1993.
- Bosch Roca, Núria, Espasa, Marta, Mora, Toni: *Citizens' control and the efficiency of local public services*. Barcelona: Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona, D.L. 2010.
- Bové, José: *Asalto a Bruselas: los lobbies en el corazón de Europa*. (José Bové con la colaboración de Gilles Luneau; prefacio de Daniel Cohn-Bendit). Barcelona: Icaria, 2015.
- Brennan, G. y Pettit, P., *The Economy of Esteem: An Essay on Civil and political Society*, Oxford University Press, Oxford /New York, 2004.
- Bugaric, B., "Openness and transparency in public administration: challenges for public law", *Wisconsin International Law Journal*, 2004.
- Burdeau, G., Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; traducción: Ramón Falcón Tello, Ed.: Editora Nacional, Madrid, 1981.
- Cabal, Esteban: *Gobierno mundial*. Madrid: Mandala, D.L. 2012
- Cardeñosa, Bruno: *El gobierno invisible: think-tank: los hilos que manejan el mundo*. Madrid: Espejo de Tinta, 2007.
- Carnota, W. (1991). La expansión de los lobbies en Estados Unidos y en Europa Occidental, Buenos Aires: Revista Derecho.
- Carrillo i Martínez, A., La regulación de los grupos de interés en Cataluña. Dentro de la obra colectiva, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2003, Dirigida por Rafael Rubio.
- Castel Gayán, S., "Gobierno Abierto en el Estado Autonómico: Régimen Jurídico y estrategias". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797 XIV, Zaragoza, 2013.
- Castillo, A., Grups de Pressió i Mitjans de Comunicació, Tesis Doctoral publicada en la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.

- Castillo Esparcia, Antonio: *Lobby y comunicación: el lobbying como estrategia comunicativa*. Manganeses de la Lampreana, Zamora: Comunicación Social, 2011.
- Castillo Esparcia, A.; Smolak Lozano: E., *Lobbies y think tanks: comunicación política en la red*. Barcelona: Gedisa, 2017 (1ª ed.).
- Cavero, José: *Poderes fácticos en la democracia*. Madrid: Espasa Calpe, D.L. 1990.
- Celis, Jacqueline B. de: *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas: (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América)*. Madrid: Tecnos, [1963].
- Grossi, P., “Una responsabilidad para el jurista actual: repensar las fuentes del Derecho”, *De la Codificación a la globalización del Derecho*, trad.: Rafael D. García Pérez, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2010.
- Grossi, P., “Aspectos jurídicos de la globalización económica”, *De la Codificación a la globalización del Derecho*; trad.: Rafael D. García Pérez, Aranzadi, 2010.
- Grossi, P., “Modelli storici e progetti attuali nella formazione di un futuro Diritto europeo”, *RDC* 42 (1996).
- Cuena Boy, F., “El Derecho romano entre el deseo y la realidad. Una reflexión crítica sobre la contribución de la doctrina romanística a la construcción del nuevo Derecho común europeo y extraeuropeo”, *Liber amicorum J. Miquel*, Barcelona, 2006.
- Chari, R., J. Hogan, y G. Murphy. (2014 2nd edition). *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, Manchester, 2014.
- Dell’Aquila, E., *Introducción al estudio del Derecho inglés*, Valladolid, 1992,
- Díaz, E. Y Ruiz Miguel, A., *Filosofía Política II: Teoría del Estado*; Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Valladolid, 1996.
- Díez Sastre, Silvia; Rodríguez de Santiago, José María (pr.): *La formación de conceptos en el Derecho público*. Madrid: Marcial Pons, 2018; puede consultarse una reseña de este libro realizada por Verónica Yazmín García Morales en *Revista de administración pública*, Nº 207, 2018,
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 23ª Ed., 2014.
- Dillemborg, D. (2003). “Hay que regular el lobbying”. *Revista Imagen*, Año 7, Nº 63. (p. 54-59).
- Dillemborg, D. (1996). “La antesala del poder, *Revista Imagen*. Año 1, Nº 6 (p. 6-13).
- Diputació Barcelona: *xarxa de municipis, El lobby a la Unió Europea. Col·lecció Documents de Treball, serie Govern Local*, Ed.: Diputació de Barcelona, 2008.

- Duverger, M., *Introduction a la politique*, París, 1964.
- Duverger, M., *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Elordi, Carlos: *¿Quiénes mandan de verdad en España?* Barcelona: Roca, 2013 (1ª ed.);
- Epstein, R. A., "Exit Rights under Federalism". *Law and Contemporary Problems*, vol. 55, nº 1, 1992.
- Estulin, Daniel: *La historia definitiva del Club Bilderberg*. [Barcelona]: Booket, 2008 (1ª ed.)
- Estulin, Daniel: *El imperio invisible: la auténtica conspiración del gobierno mundial en la sombra*. [Barcelona]: Bronce, 2011 (1ª ed.).
- Farnel, F., *Le lobbying*, Les Éditions d'organisation, Paris, 1994.
- Fernandez Ramos, S. Y Pérez Monguió, J.M., *El Derecho al Acceso a la información pública en España*, Aranzadi, 2017.
- Fernández Santamaría, J. A., *La formación de la sociedad y el origen del Estado. Ensayo sobre el pensamiento político del Siglo de Oro*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- Finer, S.E., *El imperio anónimo. Un estudio del "Lobby" en Gran Bretaña; Traducción y estudio preliminar de Juan Ferrando Badía*, Madrid: ed. Técnos, 1966.
- Francés Escudero, Juan, *¡Que vienen los lobbies!*, Destino, Barcelona, 2013.
- Friedrich, C., *El hombre y el gobierno*, Tecnos, Madrid, 1968.
- Fuertes, M., *La Comisión Nacional del Mercado de Valores*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1994.
- García Mexía, Pablo: *Ética y gobernanza: estado y sociedad ante el abuso del poder*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
- García-Pelayo, M., *La transformación de Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, 1981.
- García Lorenzo, Antonio: *La participación de los grupos de interés en el proceso político de decisión*. [A Coruña: Facultad de CC. Económicas y Empresariales, 2000].
- García Lorenzo, Antonio: *Equilibrio institucional y grupos de interés en la Unión Europea*. [A Coruña: Facultad de CC. Económicas y Empresariales, 2000]. (Documento de trabajo; n. 2000/3)
- García-Orcoyen Tormo, Cristina: *¿Lobby?: tu derecho a influir en la política europea*. [Madrid]: C. García-Orcoyen, 2003.
- García Vieira, F.J., "Lobbies y pasillos: La regulación de los lobbies", *Block Hay Derecho* (2 de septiembre de 2011), diciembre 2014.

- Gil Sanromán, Ingrid: La traducción en el derecho de sociedades español e inglés. Estudio descriptivo, comparado y terminológico. Análisis de escrituras de constitución, estatutos sociales y documentos de transferencia internacional de sede social. Tesis doctoral dirigida por Fernando Esteban de la Rosa (codir. tes.), Natividad Gallardo San Salvador (codir. tes.). Universidad de Granada (2012). Tesis en acceso abierto en: DIGIBUG.
- Greenwood, Justin: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2007 (2nd ed.).
- Guéguen, D., Reshaping European lobbying. The pulse of change enriched by 75 leaders in European affairs, Bruselas, PACT European Affairs, 2013.
- Guichot, E. coordinador, Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Madrid, Tecnos, 2014.
- Gimate-Welsh, A.; Fagan, Mark; Martínez Bermúdez, Guillermina: *Lobbying*. Madrid: Biblioteca Nueva ; México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, D.L. 2016.
- Guimate-Welsh, A. S.; Fagan, M. Y Martínez, G., Lobbying, Universidad Autónoma Metropolitana (México)/Editorial Biblioteca Nueva (Madrid), 2016.
- Guéguen, D., Reshaping European Lobbying, PACT European Affairs, 2013.
- Haas. E. B., Partidos Políticos y grupos de presión en la integración europea, Ed., Intal, 1966.
- Haberle, P., Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta, Madrid, Ed. Tecnos 2008.
- Harter, Negotiating Regulations. A Cure for Malaise, 71. Geo, L.J. 1, 1982.
- Hernández Viguera, J.: *Los "lobbies" financieros, tentáculos del poder*. Madrid: Clave Intelectual, 2013 (1ª ed.).
- Honest Leadership and Open Government Act, United States, 2007.
- Holyoke. Thomas T., Interest groups and lobbyng, Pursuing Political Interest in America, California, Westview Press, 2014.
- Horel, Stéphane: *Lobbytomía: cómo los grupos de presión envenenan nuestras vidas y la democracia*. San Sebastián de los Reyes, Madrid, España: Morata, [2019].
- Houillon, G., Le lobbying en droit public, Bruylant, 2012.
- Hrebenar, R. J., Morgan B.B., "Lobbying in America", Contemporary world issues, 2009. Libro on line.

- Huitt, R. K., *The Washington Lobbyists*. By Milbrath Lester W. (Chicgo: Rand McNally, 1963. Pp 431.).
- Imig, Doug; Tarrow, Sidney: *Contentious Europeans: protest and politics in an emerging polity*. Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield, cop. 2001.
- Informe de Amnistía Internacional, *El lobby en Europa: Influencia encubierta, acceso privilegiado*. Transparencia Internacional España, 2015. www.transparency.org
- Jiménez Asensio, R., “Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones”, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 2016.
- Jiménez Cano, Rosa, *El País Economía* (27 de enero de 2018).
- Jiménez Tello, Pilar, “Derecho Administrativo y Estado evaluativo”, en *Nuevo Derecho Administrativo*, obra homenaje al profesor Rivero Ysern, Salamanca, Ed.: Ratio Legis/Universidad de Salamanca, 2012, pp. 985 y ss.
- Jiménez Tello, Pilar, *Auditoria Universitaria y Calidad: La evaluación como conquista social ante la competencia universitaria global*, Saarbrücken (Germany), Ed. VDM Verlag Dr. Müller, 2009.
- Joan, F., *Los “lobbies” alargan su poder en la sombra de Washington*, *El País*, 25 de noviembre de 2013.
- Jones, Owen: *El establishment: la casta al desnudo*. Barcelona: Seix Barral, 2015 (recurso en línea).
- Jordan, Grant and William A. Maloney: *Democracy and interest groups: enhancing participation?* Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Juste, Rubén: *IBEX35: una historia herética del poder en España. Las puertas giratorias entre la política y las altas esferas de la economía*. Madrid: Capitán Swing, [2017].
- Key, Valdimer Orlando: *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. Serie: (Biblioteca de Cuestiones Actuales).
- Kriele, M., *Introducción a la teoría del Estado*; traducción: Eugenio Bulygin, Depalma, Buenos Aires, 1980.
- Laguna de Paz, J. C., *Derecho Administrativo Económico*, Navarra, Thomson Reuters, 2ª ed., 2019.
- Lefeure, T., *Lobby or not to be*, Plume, Paris, 1991.
- Lawson, G. y Seidman, G., “Downsizing the Right to Petition”, *North-wester University Law Review* 93 (Spring): 739-766.
- LaPira, Tim (1 April 2014). “Erring on the side of shady: How calling out lobbyists drove them underground” Sunlight Foundation.
- Le Grelle, Bernard, *Profession Lobbyman*, Hachette, Paris, 1987.

- Linz, Juan José; Miguel, Amando de: *Los empresarios ante el poder público: (El Liderazgo y los grupos de intereses en el empresariado español)*. Madrid: [Instituto de Estudios Políticos], 1966.
- Lizcano Álvarez, J., Transparencia, en *Economía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 3, 2012, p. 161.
- El "lobby" a la Unió Europea: guia pràctica per als ens locals*. [Barcelona]: Xarxa de Municipis, 2008.
- El lobby en el nuevo marco regulatorio. Burson Marsteller. 2013.
- Lobbying and Disclosure Act, United States, 1995.
- Lobbying in the European Union*. London: Routledge, 2005 (4th ed.). Europa Publications EU information series).
- Madison, J.; Hamilton, A.; Hay, J., Os artigos Federalista 1787-1788, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993.
- Maquiavelo, N., El príncipe, Ed. Alianza Editorial, 2010.
- Martín, Cristina: *El Club Bilderberg: los amos del mundo*. [Córdoba]: Arcopress, 2005 (2ª ed.).
- Martins Lampreia, Joaquim, Lobby, Texto Editores, Madrid, 2006.
- Medina, I. y J. Molins (2014) "Regionalism and Employer Groups in Spain, Italy, and the UK", *Territory, Politics, Governance* 2(3): 270-286.
- Medina Iborra, I., ¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuesta desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo), Ed. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2009. Libro on line
- Meynaud, Jean; Sidjanski, Dusan, Mercado, Juan Antonio; Llopart, Pilar: *La Europa de los negocios: Estructura y función de los grupos*. Barcelona: Instituto de Ciencias Sociales, Diputación Provincial, 1968.
- Molins, J. y A. Casademunt "Los grupos de interés", en Alcántara, M. y A. Martínez (eds.) *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2001.
- Molins López-Rodó, J. M., Los grupos de interés en España, Papeles de la Fundación nº 7, Madrid, 1995.
- Molins, Joaquín María: *Chambers of commerce as interest groups*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1989.
- Molins López-Rodó, J. M.; Muñoz Marquez, L.; Medina, I. (Directores) *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la Política Española*; Ed. Técnos, Madrid, 2016.
- Montero, Luis Miguel: *El club de las puertas giratorias: de los escaños a la poltrona: todos los privilegios de los políticos que pasan a la empresa privada y viceversa*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2016.

- Morata, F., "Influir para decidir la incidencia de los lobbies en la Unión Europea", *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, nº 90, octubre-diciembre, 1995.
- Nonon, Jacqueline; Clamen, Michel: *Europa y sus pasillos: lobbying y Lobbyistas*. Barcelona: Marcombo, D.L. 1993
- Núñez Torres, Michael: La pertinencia del derecho público comparado dentro de la teoría constitucional del institucionalismo jurídico, en *Isotimia: revista internacional de teoría política y jurídica*, Nº. 4, 2011 (Ejemplar dedicado a: Estudios sobre metodología del derecho comparado: Homenaje al Profesor Lucio Pegoraro).
- Núñez, Rafael (dir.): *La regulación de los grupos de interés en España: análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.
- OCDE (2019) *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, Publicaciones de la OCDE, Paris.
- OCDE (2015a), "Gestión de los conflictos de intereses: empleos anteriores y posteriores al ejercicio de un cargo público", en *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Publicaciones de la OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262072-es.pdf?expires=1576536747&id=id&accname=ocid194302&checksum=1DECE69FD84942758E701B0CE35DC3D0>
- OCDE (2015b), "Transparencia e integridad en el lobbying", en *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Publicaciones de la OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262072-es.pdf?expires=1576536747&id=id&accname=ocid194302&checksum=1DECE69FD84942758E701B0CE35DC3D0>
- OCDE (2009), *Lobbyists, governments and public trust*, OCDE.
- OCDE (2007), "Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying", *OECD Papers*, Vol. 7/7, http://dx.doi.org/110.1787/oecd_papers-v7-art21-en.
- OCDE (2004), "Líneas directrices de la OCDE para la Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público", en *La Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*, Publicaciones de la OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9788495912220-es.pdf?expires=1576537528&id=id&accname=ocid194302&checksum=FD9CB92055FFA5D8724D7E331CB98475>.
- La Organización de los grupos de interés en Europa occidental: el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política* (compilación de Suzanne Berger). Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, D.L. 1988.

- Osborne, D. y Gaebler, D., *La reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*, Barcelona, Ed., Paidós, 1994.
- Pedler, R., *El lobby en la Unión Europea*, Caja de Ahorros de Pensiones de Barcelona "La Caixa", 2001.
- Pelegrín, Emiliano: *El lobby en la Unión Europea: manual sobre el buen uso de Bruselas*. Pozuelo de Alarcón, Madrid: Esic Editorial, 2016 (2ª ed. act. y ampl.).
- Ponce Solé, J., *Regulación de normas y de lobbies*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015.
- Ponce Solé, J., *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019.
- Power, M., *The Audit Society. Rituals of verification*, Oxford University Press, 2002.
- Prélot, M. Y Boulouis, J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Diéxième édition, Ed.: Dalloz, 1985.
- Pross, A. Paul: *Group politics and public policy*. Toronto: Oxford University Press, cop. 1986
- Puy, M. Socorro: *Lobby groups and the financial support of election Campaigns*. [Valencia]: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 1999.
- Ramírez, Manuel: *Los grupos de presión y su actuación en la política*. Granada: Escuela Social, 1965;
- La regulación de la actividad de lobby en el Poder Ejecutivo: Lecciones Internacionales, Informe de Transparencia Internacional, 2019. <https://transparencia.org.es>
- Reinhard, W., comp., *Las élites del poder y la construcción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Ridao, Joan: *Los grupos de presión: análisis de la regulación del lobby en la UE y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- Ridao, J., "La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm 19, 2014.
- Rivero Ortega, R., *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*, INAP, Madrid, 2012.
- Rivero Ortega, R., *Derecho Administrativo Económico*, Salamanca, Ed., Ratio Legis, 2018.
- Rivero Ortega, R., *¿Para qué sirve el Derecho?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2018.
- Rivero Ortega, R., *Derecho Administrativo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

- Rivero Ortega, R., *El expediente Administrativo. De los legajos a los Soportes electrónicos*, 2ª ed, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2008.
- Rivero Ortega, R., *La responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid, Ed.: lustel, 2020.
- Rivero Ortega, R., *El Estado vigilante*, Ed. Técnos, 2000.
- Romagni, P., *La Communication d'Influence. Lobbying, mode D'emploi*, Ed. LPM, Paris, 1995.
- Rubio Núñez, Rafael, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2003.
- Rubio Nuñez, R. (Dir), *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.
- Ruzza, Carlo: *Europe and civil society: Movement coalitions and European governance*. Manchester; New York: Manchester University Press, 2004.
- Salmon, J., "Decentralisation as an Incentive Scheme", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3. nº 2, 1987.
- Sànchez i Picanyol, Jordi: *La democracia electrónica*. Barcelona, UOC, 2008.
- Sanchis, J. L., *Comunicación y Lobby*, en *Dirigentes* núm. 89, mayo de 1995.
- Sancho Royo, D., *Gestión de los Servicios Públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Ed. Técnos, Madrid, 1999.
- Sauvy, Alfred: *Lobbys y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1956 (Separata de la "Revista de Estudios Políticos" nº 89 (vol. LVII).
- Sefčovič, Marô et al.: *El "lobby" en España ¿asignatura pendiente?* Granada: Algón, 2014.
- Serra Giménez, Francisco: *La actualidad del Derecho comparado*, en Pedro Aullón de Haro (coord.): *Metodologías comparatistas y literatura comparada*, 2012,
- Schendelen; Rinus Van, *The Art of Lobbying the EU. More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam University Press, 2013.
- De la Sierra, S., *Una metodología para el Derecho comparado europeo*, Madrid, 2004, p. 32,
- Sierra Morón, Susana de la: *Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera*, en *Revista de administración pública*, N° 201, 2016.

- Sobrino Guijarro, Irene: La aproximación comparada como metodología docente. 74 experiencias docentes del Grado en Derecho / coord. por Maxim Turull i Rubinat, Enoch Albertí Rovira, 2016.
- Solé Ollé, Albert & Viladecans-Marsal, Elisabet: *Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain*. Barcelona: Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona, D.L. 2010.
- Soriano Barabino, Guadalupe: Derecho comparado y textología comparada: estudio comparativo de contratos de trabajo en España y Francia, en *Tonos digital: Revista de estudios filológicos*, Nº. 33, 2017.
- Sunstein, C. Y Thaler, R., Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad, Taurus, 2009.
- Tardivo, Giuliano; Fernández Fernández, Maximiliano: El uso del método histórico-comparativo en el análisis del liderazgo político: los casos de Bettino Craxi y Felipe González, en *Sociología Histórica*, Núm. 8 (2017): 291-318. Monográfico: A 100 años de la República de los soviets; <https://revistas.um.es/sh/article/view/276461>.
- Tello Beneitez, Marta: *Guía de think tanks en España*. Valencia: UNED Centro Alzira-Valencia "Francisco Tomás y Valiente; Madrid: Ciudadanía y Valores Fundación, D.L. 2013 (2ª ed. corr. y aum.);
- The Federalist, es una colección de 85 artículos y ensayos escritos bajo el seudónimo de Publius, por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay.
- Thomas, Clive S. (ed.): *First world interest groups: a comparative perspective*. Westport, Connecticut; London: Greenwood Press, 1993.
- Tijeras, Ramón, Lobbies, Temas de Hoy, Madrid, 2000.
- Tocqueville, A., *La democracia en América*, traducción: Marcelon Arroita-Jáuregui, Ediciones Orbi, 1985.
- Tocqueville, A. De, *La democracia en American*, Barcelona, Ed. Orbis, 1986.
- Traxler, Franz and Huemer, Gerhard (eds.): *Handbook of business interest associations, firm size and governance: a comparative analytical approach*. Publicación: London; New York : Routledge, 2007.
- Velasco Caballero, Francisco: Metodología comparativa para el: Derecho administrativo, en *Revista española de derecho administrativo*, Nº 200, 2019,
- Vecchio, G., Teoría del Estado; Traducción Eustaquio Galán y Gutiérrez, Barcelona, Editorial Bosch, 1956.

- Villoria, M. (dir.) y Revuelta, A. (coord.), *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España. 2015.
- Wilson, Graham K.: *Interest groups in the United States*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- Xifra, Jordi: *Los "think tanks"*. Barcelona: Editorial UOC, 2008.
- Xifra, Jordi, *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Ed., Gestión 2000, Barcelona, 1998.
- Xifra, Jordi: *Lobbisme i grups d'influència*. (Revisió a càrrec de Erika Casajoana Daunert). [Barcelona]: UOC, 2016 (3ª ed.).
- Yandle. "Sir Edward Coke and the Struggle for a New Constitutional Order", *Revista Constitutional Political Economy*, vol 4, nº 2, 1993.

Páginas web consultadas

- Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3a114521> Introducción (17 de diciembre de 2017, a las 13,45).
- <https://www.businessinsider.es/indice-democracia-2017-estos-son-paises-mejor-democracia-188204>
- <https://www.epa.gov/epcra>
- Andalucía <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html>.
- Aragón <https://transparencia.aragon.es/>.
- Canarias <http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/>.
- Cantabria <http://transparencia.cantabria.es/>.
- Castilla-La Mancha <https://transparencia.castillalamancha.es/>.
- Castilla y León <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia.html>.
- Cataluña <http://governobert.gencat.cat/es/transparencia/index.html>.
- Ceuta <https://ceuta.transparencialocal.gob.es/>.
- Madrid <http://www.madrid.org/es/transparencia/>.
- Comunidad Valenciana <http://www.gvaoberta.gva.es/va/inici>.
- Extremadura <https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html>.
- Galicia <https://transparencia.xunta.gal/portada>
- Islas Baleares <http://www.caib.es/sites/transparencia/ca/inici/?campa=yes/es/>.
- La Rioja <https://www.larioja.org/portal-transparencia/es>.
- Melilla https://sede.melilla.es/melillaPortal/transparencia/se_principal1.jsp?language=es&codResi=1.
- Navarra <http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia>.
- País Vasco <http://www.gardena.euskadi.eus/y09-inicio/es/>.
- Principado de Asturias <https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.106b47ba9093bc443e2d6f77ec12b2a0/?vgnnextoid=1b7b7cd61f918510VgnVCM100000ce212b0aRCRD&i18n.http.lang=es>.
- Región de Murcia <https://transparencia.carm.es/>
- ¹ Páginas de los Portales de los Consejos de Transparencia de las CCAA (consultadas a lo largo del mes de enero de 2018).
- Andalucía <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/consejo-transparencia.html>
- Aragón <https://transparencia.aragon.es/CTAR>.

- Canarias https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/canarias.html
- Cantabria https://www.google.com/search?ei=vT9RXZzHHYi7UOLlrdAF&q=Consejo+de+Transparencia+de+Cantabría&oq=Consejo+de+Transparencia+de+Cantabría&gs_l=psy-ab.3..0i22i30.3271.5885..7939...0.0..0.96.604.7
- Castilla-La Mancha https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/castillalamancha.html.
- Castilla y León <http://www.consejodetransparencis.es>
- Cataluña https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/catalunya.html.
- Ceuta https://www.google.com/search?q=Consejo+de+Transparencia++de+Ceuta&gs_l=psy-ab.3...2421.4603..5025...0.0..0.274.800.2j3j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j0j0i22i30j33i22i29i30.CC7Fka7I59Q&ved=0ahUKEwipo5j-kv3jAhXD8eAKHZhZC4IQ4.
- Madrid https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/madrid.html.
- Comunidad Valenciana <http://www.conselltransparencia.gva.es/es>.
- Extremadura https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/extremadura.html.
- Galicia <https://www.comisiondatransparencia.gal/es/agenda/>.
- Islas Baleares https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/islasbaleares.html.
- La Rioja https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/larioja.html.
- Melilla https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/melilla.html
- Navarra <http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/consejo-transparencia/consejo-transparencia-navarra>
- País Vasco https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/euskadi.html.
- Principado de Asturias https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya/asturias.html
- Región de Murcia <https://transparencia.carm.es/consejo-de-la-transparencia-de-la-region-de-murcia>
- https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/portal_transparencia/informacion_juridica.html; Aragón
- Código Ético. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Codigo_etico%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Codigo_etico%20(4).pdf)
- <https://ecosfron.org/una-reflexion-sobre-las-puertas-giratorias/>

- [Transparency International España, Una evaluación de los Lobby en España: Análisis y propuestas \(http://www.transparencia.org.es/Estudio_Lobby/Texto_completo_estudio.pdf\)](http://www.transparencia.org.es/Estudio_Lobby/Texto_completo_estudio.pdf).
- <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/09/power-car-industry-lobby-makes-scandal-inevitable>
- https://en.m.wikipedia.org/wiki/History_of_lobbying_in_the_United_States
- http://www.elconfidencial.com/empresas/2016-05-12/las-empresas-del-ibex-no-pasan-por-el-aro-del-registro-de-lobbies-de-la-cnmc_1198723/
- <http://www.lobbyingspain.com/wp-content/uploads/2016/03/Lobby-ABC-20-03-16-3.pdf>
- http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-04-15/la-falta-de-control-sobre-el-lobby-socava-las-democracias-en-europa_760195/
- <http://dialogoatlantico.com/2018/10/lobbies-acercamiento-la-realidad-influencia-la-politica-norteamericana/>
- <https://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/t08-1.htm>
- http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=78629&p_country=USA
- <http://dialogoatlantico.com/2018/10/lobbies-acercamiento-la-realidad-influencia-la-politica-norteamericana/>
- <https://www.opensecrets.org/fara>
- <https://enclaveinternacional.wordpress.com/tag/lobbies-estados-unidos/>
- <http://www.elperiodico.com/es/entre-todos/participacion/mejorar-nuestra-democracia-pasa-por-eliminar-las-puertas-giratorias-74181>.
- <http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias>
- <http://www.elperiodico.com/es/entre-todos/participacion/mejorar-nuestra-democracia-pasa-por-eliminar-las-puertas-giratorias-74181>
- https://www.eldiario.es/sociedad/giratoria-frontera-paradoja-migratoria-EEUU_0_1031347649.html
- <http://www.euroxpress.es/noticias/alter-eu-pide-a-barroso-que-ponga-fin-a-las-puertas-giratorias-en-politica-europea>
- <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/09/power-car-industry-lobby-makes-scandal-inevitable>
- <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2016/03/miquel-roca-el-rey-de-los-lobbistas-35592.php> Página consultada el día 27 de marzo de 2016 a las 12 horas.
- <https://www.businessinsider.es/indice-democracia-2017-estos-son-paises-mejor-democracia-188204>
- https://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2016/10/consecuencias_legales_ley_transparencia.pdf
- <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262072-es.pdf?expires=1576536747&id=id&accname=ocid194302&checksum=1DECE69FD84942758E701B0CE35DC3D0>
- https://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2016/10/consecuencias_legales_ley_transparencia.pdf

- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>
- https://www.lasexta.com/programas/el-intermedio/revista-medios/elisa-de-la-nuez-sobre-las-puertas-giratorias-cuando-estas-personas-pasan-a-las-empresas-no-es-por-su-perfil-profesional-video_201903125c8
- <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2016/03/miquel-roca-el-rey-de-los-lobbistas-35592.php>
- http://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2011-10-12/revolving-door-entre-politica-y-justicia_727064/
- http://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2011-10-12/revolving-door-entre-politica-y-justicia_727064/
- <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2016/03/miquel-roca-el-rey-de-los-lobbistas-35592.php>
- <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/09/power-car-industry-lobby-makes-scandal-inevitable>
- <https://mundo.sputniknews.com/firmas/20160712/1061870085/ue-eeuu-chilcot-irak.html>
- https://www.eldiario.es/sociedad/giratoria-frontera-paradoja-migratoria-EEUU_0_1031347649.html
- Manuel Bautista Pérez el 16 diciembre, 2015 en [Política http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias](http://www.otraspoliticas.com/politica/son-siempre-malas-para-el-pais-las-puertas-giratorias)
- <http://www.elperiodico.com/es/entre-todos/participacion/mejorar-nuestra-democracia-pasa-por-eliminar-las-puertas-giratorias-74181>
- <https://ecosfron.org/una-reflexion-sobre-las-puertas-giratorias/>
- https://www.eldiario.es/opinion/zona-critica/interes-general-lobbies_129_5950807.html
- www.transparencia.org.es,
- <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262072-es.pdf?expires=1576536747&id=id&accname=ocid194302&checksum=1DECE69FD84942758E701B0CE35DC3D0>
- transparencia.madrid.es
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1373>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-184&tn=2&p=20160520>
- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-184-consolidado.pdf>
- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4547-consolidado.pdf>
- <https://rqi.cnmc.es/glosario>

- rgi.cnmc.es
- <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>
- Transparency.org.uk
- http://economia.elpais.com/economia/2016/11/04/actualidad/1478281432_426374.html
- <http://hayderecho.com/2016/04/28/flash-derecho-la-inexistente-regulacion-de-los-lobbies-en-espana-y-el-registro-de-la-cnmc/>
- http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-03-22/lobbies-el-oscuro-poder-de-los-grupos-de-influencia_202341/
- http://www.teinteresa.es/dinero/Bruselas-capital-europea-lobby_0_1088891417.html
- Informe de Transparencia Internacional 2016, p. 46
- http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_es_p_final.pdf
- https://monoskop.org/images/5/51/Popper_Karl_La_sociedad_abierta_y_sus_enemigos_I-II.pdf
- <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20110510IPR19128/la-eurocamara-aprueba-un-registro-conjunto-de-lobbies-con-la-comision-europea>
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_es.htm
- <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>
- <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=ES>