

Registro de grupos de interés: ¿inicio de la regulación de los lobbies?



Ricardo De Lorenzo, socio-director de De Lorenzo Abogados

Miércoles, 06 de abril de 2016, a las 17:50

En un magnífico trabajo de los profesores Álvarez Vélez y Montalvo de Jääskeläinen* quedaba recogida la **necesidad ya ineludible de regulación de los lobbies en España**, no sin reconocer que su debate acerca de la conveniencia de esta regulación ha estado presente desde los inicios de nuestra democracia, y con mayor intensidad tanto en los debates parlamentarios, como con posterioridad a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, analizándose las influencias que reciben los poderes públicos en la toma de decisiones. Pero **tras 38 años de democracia, los parlamentos españoles siguen sin regular su actividad** y su relación con los cargos políticos. La necesidad de las organizaciones privadas de informar a los representantes públicos es tan real como la que tienen por que se vean favorecidos sus legítimos intereses.

Y un primer paso ha sido el '**Registro de Grupos de Interés**', que ha puesto en marcha la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)** a principios de marzo, que aunque ceñido específicamente a dicho organismo, y enmarcado en lo dispuesto en el Art. 37 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, puede constituir una vía o referencia para una institucionalización de los registros de lobbies en este país, como instrumento facilitador de su acceso a nivel comunitario.

Se trata de un **registro de carácter voluntario, público y gratuito** que recoge una relación de cinco categorías de grupos de interés, entre las que se encuentra el sector de servicios de consultoría y asesoramiento, incluidos despachos y bufetes, el sector empresarial incluyendo asociaciones empresariales y sindicales, las organizaciones no gubernamentales incluidas las plataformas y redes, y los grupos del sector científico y de investigación, así como instituciones académicas.

Como sucede con otros registros, el creado por la CNMC incluye un **código de conducta llamado 'Decálogo Ético'** que establece los principios de actuación de los grupos de interés. Entre estas normas se recogen muchas de las observadas en el **Registro de la Unión Europea**, evitando que se ponga al personal de la CNMC en situaciones que puedan generar conflictos de interés o infracción de normas y evitando la difusión de información de carácter confidencial.

Pero como indicaba antes, ceñido exclusivamente a la actividad de la CNMC, y por lo tanto muy lejos todavía de una Ley básica reguladora de los lobbies, del desarrollo de códigos éticos para los grupos de interés y registros nacionales, en especial, para el poder legislativo y ejecutivo; así como un órgano que pueda controlar las actividades de los lobistas, sin olvidar que el acceso a los centros de decisión política debe quedar garantizada a todos los ciudadanos y no solo a aquellos que puedan disponer de los recursos económicos necesarios para acudir a la fórmula del lobbismo (lobbyism).

El artículo 9.2 de la Constitución española establece 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"**. Y con idéntico propósito, el derecho a la participación en la vida pública viene igualmente reflejado en el art. 23 de la Constitución, que habilita a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.

Pero como casi siempre, empezamos sin cimientos, pues sería necesario establecer claramente con carácter previo una definición jurídica del concepto, pues aunque podamos "entender", que hacer lobby es el intento de influenciar una legislación o política. Si concretamos todavía más la definición, se centraría únicamente en **representar directamente a aquellos que buscan influenciar a los legisladores**. Y una descripción más realista incluiría diferentes formas de comunicación y campañas que informan o apoyan la formación de una determinada política.

Nuestro Diccionario de la Real Academia Española, equipara lobby con '**grupos de presión**', término que es definido como **"conjunto de personas que, en beneficio de sus propios intereses, influye en una"**

organización, esfera o actividad social", lo que con esa connotación peyorativa casi lo alinea con el "tráfico de influencias", que se contempla en el Título XIX del Libro II del Código Penal, tipificado como delito: "Delitos contra la administración pública" y en su Capítulo VI, artículos 428 a 431, se castiga el tráfico de influencias que fue introducido en nuestra legislación penal, por primera vez, por Ley Orgánica 9/1991 de 22 de marzo.

Razón de la necesidad de establecer un marco de definición del concepto, que como acertadamente recogen en su trabajo los profesores Álvarez Vélez y Montalvo de Jääskeläinen, evitaría que el estado de Derecho pueda ofrecer y regular la posibilidad de actuar, para poder cambiar una realidad política, sin que esta resulte sospechosa. Y como recogen los autores citados la definición de lobby sería **"toda reunión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes de sus miembros"**.

Ahora bien, para ello la lista de medidas a adoptar sería larguísima, con prácticas que a la fecha solo hace en nuestro país la CNMC, como es la publicación de las agendas de los responsables públicos, pero sería también necesaria la "huella legislativa", que permitirá conocer la génesis de una Ley desde su inicio, con la constancia y justificación de la elección y participación de expertos, reseña de todas las modificaciones hasta su definitiva aprobación, y lo que en mi opinión es fundamental, como es **la obligatoriedad aunque con algunos matices, de los Registros, como ya existe en Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, y Dinamarca** donde se ha optado por imponer la obligación de explicitar en un registro a qué te dedicas y qué intereses te mueven, con qué personal cuentas, cuando mantienes contacto con las instituciones públicas. Y, en algunos casos, cuánto dinero dedicas a dicha actividad, si no queremos que pase lo que actualmente ocurre en las instituciones de la UE.

En junio de 2011, la Comisión Europea y el Parlamento pusieron en marcha el Registro conjunto para la transparencia del lobismo, que sustituyó al anterior Registro de la Comisión que había estado teóricamente en vigor desde 2008, y el del Parlamento Europeo que estuvo vigente desde 1996, en el que de forma voluntaria los lobbies pueden inscribirse y someterse a su código de conducta. Aunque los primeros documentos relevantes que trataron el tema de las relaciones institucionales fue el 'Libro Blanco de la Gobernanza Europea' de 2001 y el 'Libro verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea' redactado por la Comisión en 2006. Registro que a pesar de las modificaciones introducidas en enero de 2015, tales como la declaración del nombre de los clientes, o de recursos humanos adscritos al ejercicio de actividades de presión, información sobre la participación en comités, foros, intergrupos y estructuras similares de la UE, o sobre los actos legislativos tramitados, y declaraciones de los costes estimados relacionados con el ejercicio de dichas actividades a todos los inscritos, o por último la obligación de registro de quienes deseen reunirse con los comisarios, miembros de los gabinetes o directores generales o de cualquier organización que desee intervenir en las audiencias organizadas por la Eurocámara, la realidad es que **sigue siendo un registro poco efectivo, dada la inexistencia de sanciones cuando no se registran los datos o estos son inexactos**, o simplemente no se puede ejercer un control real sobre las actividades de estos grupos.

El ejemplo más demostrativo es como solo en la industria financiera **hay cerca de 500 organismos que no están bajo la supervisión de las instituciones**, entre los que Standard & Poors, City of London Corporation o CreditSuisse, citados por la La plataforma 'Ethicsregulation' y la Alianza por la Transparencia (ALTER-EU) no se encuentran registrados; otros grandes 'lobbies' cuya tarea no está supervisada son el Consejo de la Industria Química Europea, óForaton, que engloba a la industria nuclear y que gasta cada año más de 1,7 millones de euros en hacer presión sobre los políticos europeos, grandes corporaciones como Electrabel, Anglo American y General Motors, y otros muchos más.

Igualmente Bufetes de Abogados, centros de estudios o 'think-tanks', junto a grandes consultoras no se registran, porque **niegan que sean grupos de presión alegando, no sin cierta razón, que su misión no es influir, sino prestar asesoramiento**. Ante esta situación, desde las instituciones comunitarias se ha iniciado el debate y borradores legislativos, para que el actual registro voluntario se haga obligatorio en los próximos años. La nueva regulación solo permitiría a aquellos lobbies inscritos las reuniones con representantes políticos.

En cualquier caso **hay que felicitar este primer paso**, en el que la cultura de la transparencia marca un camino, aunque quede muchísimo por hacer, el futuro alumbrará con toda seguridad medidas necesarias, como **la implantación de un registro en el parlamento y el Gobierno central**, porque la Ley de Transparencia del 2013 ha quedado superada, entre otros motivos por haber evitado regular los Grupos de Interés. Pero el proceso ya está en marcha, este registro de Grupos de Interés de la CNMC, el registro de lobbies implantado por la Generalitat de Catalunya, las ordenanzas de Madrid y Barcelona, los cambios planteados en Aragón en estos momentos en trámite, lo anuncian. **Sean bienvenidos**.

*Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España; UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, pp. 353-376.