

“Los grupos de presión y la transparencia”

Manuel Villoria (URJC)

Seminario sobre la Ley de
Transparencia, Acceso a la Información
y Buen Gobierno de Navarra

ÍNDICE

- INTRODUCCIÓN (conceptos)
- LAS DOS CARAS DEL PROBLEMA: INFLUENCIA INDEBIDA –CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD POLÍTICA
- RASGOS INSTITUCIONALES
- LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN ESPAÑA Y EUROPA
- ALGUNAS PROPUESTAS

INTRODUCCIÓN

- GRUPOS DE PRESIÓN Y LOBBY: confusión
- Actividad: “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**”. Profesionalmente?
- Se elimina de esta actividad la realizada privadamente, en nombre propio. Esto genera problemas. Grassroots lobbying.

INTRODUCCIÓN

- Los **lobistas** pueden ser no sólo lobistas profesionales (intermediadores de intereses), sino también representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas (*in-house lobbyists*), consultores de relaciones públicas, representantes de ONG, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, despachos de abogados, organizaciones religiosas y académicas, redes de interés...
- Dada la naturaleza descentralizada de nuestro Estado y sin contradecir la definición global, cabe la posibilidad de incluir un grupo de actores muy especiales como “lobistas”: los representantes de los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas) y locales en la defensa de los intereses de su región/municipio ante los reguladores centrales.

INTRODUCCIÓN

- **Transparencia:** Podemos definir la transparencia como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kauffman y Kraay, 2002).
- Las relaciones de los servidores públicos con grupos de interés, cuando se mantienen en secreto, provocan que se generen múltiples incentivos al abuso de la posición pública para favorecer un interés privado del agente, ya sea directo o indirecto. Beneficios ilegales, transmisión de información reservada, concesiones privilegiadas suelen ser los resultados, y las consecuencias para el actor público suelen ser también fraudulentas: sobornos, comisiones, contribuciones ilegales a los partidos, etc.

LAS DOS CARAS DEL PROBLEMA

- El lobby es necesario y positivo en una democracia, si se desarrolla adecuadamente.
- Qué es inadecuado?
 - El tráfico de influencias o las negociaciones prohibidas a los funcionarios.
 - Los sobornos directos o indirectos (ciertas modalidades de *revolving doors*).
 - La financiación partidista cuando es *quid pro quo*

LAS DOS CARAS DEL PROBLEMA

- Captura regulatoria (Cajas de ahorro?) y técnica (por ejemplo mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada para favorecer opciones empresariales, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores);
- Normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles (*diluting regulation*);
- Normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o *window dressing* (*debilitating restrictions*);
- Debilitamiento de los controles y la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*).

Tipos

- Por otra parte, la actividad de lobby puede caer en tres tipos de categorías según su motivación:
- (i) económica: actividad realizada por representantes de grupos de interés con fines económicos, para promover los intereses de empresas o corporaciones;
- (ii) profesional: labor de los sindicatos y asociaciones empresariales, las corporaciones profesionales y las Cámaras de Comercio;
- (iii) de interés público: labor de *advocacy* o incidencia política a favor de causas como los derechos humanos, la buena gobernanza, el medio ambiente, etc. que realizan ONG de muy diverso tipo

Rasgos Institucionales: Corporatismo

- Cabe señalar que la categoría de lobby profesional está constitucionalmente protegida dentro del modelo corporatista propio de muchos países europeos continentales.
- En esencia, la democracia española, de acuerdo con su marco constitucional, exige que sindicatos y patronales ocupen un lugar central en la negociación de las leyes económicas y ello va unido a la presencia de estos actores en una multiplicidad de consejos consultivos, lo cual afecta al ejercicio de lobby al reducir el peso y papel de “otros” lobistas en determinadas áreas

Corporatismo

- Finalmente, es importante recordar que existe una importante cantidad de normas que regulan la participación de cierta sociedad civil de forma privilegiada: la ley del voluntariado, la regulación de las entidades sin ánimo de lucro, la regulación de colegios profesionales, cámaras de comercio, fundaciones, etc.
- Todas estas normas procuran a los grupos un acceso especial a ciertos comités, consejos o foros que influyen en las regulaciones sectoriales, con independencia de la influencia más opaca de los representantes de empresas específicas o grupos de interés muy sectoriales.

Datos

- Los datos de percepción sobre la conexión entre dinero y política y sobre la corrupción en los negocios en España muestran niveles alarmantes. Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% cree que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), y el 67% considera que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59%).
- En 2017, el 75% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 62%), el 81% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 66%), el 69% (en 2013 era el 67%) que la única forma de tener éxito en los negocios eran las conexiones políticas (media europea 52%).

Datos

- Un 83% están de acuerdo con la frase “las fuertes conexiones entre negocio y política llevan a la corrupción”. España es el país líder en Europa en cuanto a la creencia por parte de nuestras empresas de que la corrupción está muy extendida en la contratación pública: 83% a nivel nacional y 90% a nivel regional y local (media europea 56 y 60% respectivamente). Las empresas españolas son las que tienen el record europeo de percepción de corrupción, junto a las griegas y las italianas: el 97% (la media UE es del 75%).

Cuadro 1. Percepción de las empresas sobre corrupción

Fuente: Flash Eurobarometer 374

Preguntas	% España (de acuerdo)	% Europa (media, de acuerdo)
La única forma de tener éxito en los negocios es haciendo uso de conexiones políticas	52 %	47 %
Los sobornos y el abuso de poder están generalizados entre los políticos	88 %	70 %
El favoritismo y la corrupción dañan la competitividad de los negocios en el país	93 %	73 %

Datos

- En suma, cualquier concepto asociado con el término "lobby" no está muy bien visto por la sociedad. Aunque en la clase política parece clara la necesidad y ventajas que traería su regulación, los datos muestran ciertas contradicciones.

LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN ESPAÑA

- En España:
 - no hay registro de lobistas,
 - no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan lobby,
 - no hay órganos de monitoreo y control de la actividad,
 - y, por si fuera poco, no hay apoyo legal e institucional suficiente para seguir la huella legislativa de nuestras normas.

LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN ESPAÑA

- Existe un proyecto del PP actualmente en las Cortes para regular el lobby en el Legislativo, que supondría un cierto avance en la materia, aun cuando la actividad de lobby más importante que se realiza en España no sea ante el poder legislativo, sino ante el poder ejecutivo y las cúpulas de los partidos más importantes, que han adquirido un papel preponderante en la política.
- La clave para entender este hecho es que las elecciones se realizan con listas de candidatos cerradas y bloqueadas. Ello da a las cúpulas de los partidos un poder enorme sobre sus representantes electos.

LA REGULACIÓN DE LOS LOBISTAS

- A nivel autonómico, conviene hacer mención de la Ley de transparencia de Cataluña, pues introduce novedades importantes frente a la legislación estatal en la regulación del lobby, como un registro obligatorio.
- Grups d'interès: les persones físiques o jurídiques de caràcter privat que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o en processos de presa de decisions a Catalunya amb la finalitat d'influir en l'orientació d'aquestes polítiques en defensa d'un interès propi o de tercers, o d'un interès general.

Catalunya

- En cuanto a la publicidad de las actuaciones, la Ley catalana prevé como obligación registral de los lobistas informar de sus actividades, de los clientes para los que trabajan y de la percepción económica que reciben (artículo 50.2). Asimismo, está previsto que el Registro dé publicidad a las actuaciones efectuadas por los grupos de interés sus reuniones con responsables públicos, los informes..Incluye un código de conducta, sanciones y denuncias por incumplimiento
- Pero exige registros en todos los organismos obligados por la ley.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- La Ley de Transparencia contiene un capítulo dedicado a la publicidad activa que es importante a efectos del lobby, pues establece, entre otras obligaciones para las administraciones públicas, la de publicitar en internet “los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución”.
- Es obligatorio publicar las declaraciones de bienes e intereses de los representantes electos locales y altos cargos ...

Ley de transparencia

- También establece que la Administración deberá publicar información de relevancia jurídica (artículo 7), en concreto, “los Anteproyectos de Ley, los Proyectos de Decretos Legislativos y los Proyectos de Reglamentos...y “las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos. En Cataluña:
- Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana **i per la intervenció dels grups d'interès**, si escau.

Ley de Procedimiento 2015

- En el procedimiento de elaboración de normas, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Plan anual normativo

Navarra

- Ley Foral, se consideran grupos de interés las organizaciones y personas, sea cual sea el estatuto jurídico, que desarrollando sus actividades en Navarra, se dedican profesionalmente, en todo o en parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones en defensa intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales.
- Tendrán también la consideración de Grupos de Interés, las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva, que a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de hecho una fuente de influencia organizada y realicen actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

Navarra

- Registro obligatorio?
- Contenido mínimo del registro; obligaciones que se derivan
- Sanciones: Qué efectos tiene la suspensión temporal o la cancelación?
- Qué efectos sobre los servidores públicos que incumplan?

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Por fortuna, los parlamentos autonómicos y nacional están yendo más allá de la ley y ofreciendo cada vez más información en sus páginas web.
- Algunos diputados comienzan proactivamente a hacer públicas sus agendas a través de las herramientas de comunicación y redes sociales en internet.
- Actualmente hay más de 200 diputados con presencia en redes sociales que aprovechan estas herramientas para comunicarse sin obstáculos con los ciudadanos

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Con respecto a la denominada "huella legislativa", no existe una normativa que nos permita tener un control adecuado. En la propuesta de regulación del lobby presentada por el gobierno, se deja clara la necesidad de incorporar una memoria de análisis de trazabilidad o huella digital legislativa que esté a disposición del público.
- Actualmente, la web del Congreso permite realizar cierto seguimiento pero es manifiestamente mejorable, ya que no se publica toda la información y tampoco se hace a tiempo.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- El Parlamento de Cataluña, con ocasión de la elaboración de la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de esta Comunidad Autónoma, puso en marcha un espacio de participación ciudadana denominado “Escó 136” (escaño 136).
- En el Parlamento Nacional, el trabajo de las Comisiones resulta, en las normas, relativamente opaco, aunque en la práctica es mucho más transparente de lo que las normas permitirían.
- En todo caso, al no existir en el Reglamento del Congreso una vía que garantice a los lobistas un acceso a la información suficiente, parece necesaria una reforma en esta materia.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- De acuerdo a la ley de transparencia, ante las solicitudes de información por parte de los ciudadanos, las instituciones públicas deberán respetar el siguiente proceso administrativo: desde el momento en que el ciudadano solicita la información, la Administración dispone de un mes para resolver la cuestión (art.20.1). Contra la negativa o la desestimación presunta cabe la reclamación potestativa (arts.20.5 y 24) en el plazo de un mes ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se volverá a entender como desestimada si no hay respuesta en tres meses (art.24.4). Y finalmente, si la negativa continúa, solo cabe, para el ciudadano, acudir al proceso contencioso-administrativo y pagar las correspondientes tasas judiciales.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- En suma, los ciudadanos podrán requerir información de reuniones entre administración pública y lobistas y los resultados de éstas, así como los informes y documentos que se hayan generado en el marco de dichas reuniones. La duda es si lo conseguirán en un tiempo razonable, o si no lograrán superar alguna de las limitaciones existentes en la norma. Por ejemplo, el artículo 14.1 k) de la Ley establece una limitación en el derecho de acceso consistente en “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en el proceso de toma de decisiones”.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- En segundo lugar, la **financiación de los partidos políticos** es un tema de suma importancia en relación con la regulación del lobby.
- En la actualidad, y como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos y de la Ley de Transparencia, los partidos deberán (en 2015) poner en la web sus cuentas anuales, en formatos reutilizables y de forma clara, preferentemente a través de su página web, de forma que esta información sea gratuita y de fácil acceso para los ciudadanos.
- También, se requiere la publicación de información contable, incluyendo balance y cuenta de resultados, créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el tipo de interés, el plazo de amortización, así como las subvenciones recibidas y las donaciones de importe superior a 50.000 euros

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Tres problemas importantes relacionados con el lobby que hace o no frente la normativa actual de financiación de partidos son los siguientes. En primer lugar, las condonaciones de deuda por parte de las entidades financieras.
- Como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, se ha establecido:
- Obligación de las entidades de crédito de informar anualmente al Tribunal de Cuentas sobre las donaciones ingresadas en las cuentas de los partidos.
- - Prohibición de las condonaciones de deuda a los partidos políticos por entidades de crédito.
- En todo caso, las deudas de los partidos con entidades de créditos de los años 2009 a 2011 suman más de 700 millones de euros, lo que explica esta norma.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- El segundo problema tiene que ver con la posibilidad de que empresas que contratan con las administraciones públicas financien a los partidos a través de sus fundaciones y asociaciones vinculadas. Y que no tengan límites las donaciones
- Finalmente, el tercer problema es que hasta la fecha no ha habido ninguna sanción a los partidos por incumplimiento de la normativa.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- **Cuarentena post-empleo público para altos cargos.** Para velar por el cumplimiento de esta normativa, existe una Oficina de Conflictos de Intereses .
- **Afecta a electos locales. Pero** no existe ningún órgano que controle su cumplimiento, excepto en Cataluña donde se ocupa de ello la Oficina Antifrau de Catalunya
- Por desgracia, no existen normas de cuarentena post-empleo ni en el legislativo ni en el poder judicial

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- En cuanto a las incompatibilidades de parlamentarios, según la Ley que regula las incompatibilidades de Diputados y Senadores, durante su mandato éstos no pueden disfrutar de ningún otro puesto, profesión o actividad pública o privada, salvo aquellas que soliciten a la Comisión del Estatuto del Diputado y excepcionalmente sean autorizadas. Sin embargo, es habitual que se conceda a los parlamentarios la autorización de realizar trabajos fuera del Parlamento. Ahora es público, junto con las declaraciones de bienes.
- Con respecto a los miembros del ejecutivo y altos cargos, que tienen incompatibilidad absoluta con cualquier otro trabajo, así como a los políticos electos a nivel local, es difícil saber si desarrollan otras actividades y no existe investigación sobre la materia, pues ni siquiera la Oficina de Conflictos de Intereses tiene capacidad real para llevar adelante investigaciones sobre el cumplimiento de la norma.

Regulación relaciones con lobistas

- *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado:* Plantea una regulación sistematizada del estatuto de los altos cargos, con mayores requisitos, controles y garantías en el acceso, ejercicio y cese de estas tareas.
- Profesionalización: Requisitos para el acceso y ejercicio del cargo:
- o Exigencia de requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo, entre ellos la ausencia de antecedentes penales relativos a determinados delitos, como por ejemplo delitos de corrupción o de terrorismo. También ausencia de falta muy grave contra la transparencia.
- o Exigencia de una declaración responsable para ser nombrado Alto Cargo que será remitida a la Oficina de Conflicto de Intereses.

Regulación relaciones con lobistas

- Quienes ejerzan un alto cargo tendrán la consideración de personas con responsabilidad pública a los efectos del artículo 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
- Obligación de formación. La Oficina de Conflictos de Intereses podrá proponer a los centros de formación iniciativas formativas para los altos cargos en materia de conflictos de intereses y buen gobierno.

Regulación relaciones con lobistas

- La Oficina de Conflictos de Intereses, de acuerdo con la información suministrada por el alto cargo en su declaración de actividades y, en su caso, la que pueda serle requerida, le informará de los asuntos o materias sobre los que, con carácter general, deberá abstenerse durante el ejercicio de su cargo.
- Los órganos, organismos o entidades en los que presten servicios altos cargos que no tengan la condición de autoridad deben aplicar procedimientos adecuados para detectar posibles conflictos de interés
- La abstención del alto cargo se producirá por escrito y se notificará a su superior inmediato o al órgano que lo designó.
- Publicidad de retribuciones conforme a la Ley de Transparencia.
- o Declaraciones de actividades, bienes y derechos al inicio y al cese y aportación anual de certificado de la declaración del IRPF.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Los altos cargos no podrán tener, por sí o por persona interpuesta, participaciones directas o indirectas superiores a un diez por ciento en empresas en tanto tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local, o que reciban subvenciones provenientes de cualquier Administración Pública. En el supuesto de las sociedades anónimas cuyo capital social suscrito supere los 600.000 euros, dicha prohibición afectará a las participaciones patrimoniales que, sin llegar al diez por ciento, supongan una posición en el capital social de la empresa que pueda condicionar de forma relevante su actuación
- Control de la situación patrimonial del alto cargo al final de su mandato para verificar la existencia de indicios de enriquecimiento injustificado.
- Los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Por desgracia, aún no existe una norma clara para evitar las puertas giratorias para empleados públicos que ocupan puestos con alta responsabilidad e información privilegiada, como los abogados del Estado o los inspectores tributarios. La consecuencia puede ser muy dañina para el servicio público.
- No existe un código de conducta ética general que rija la forma en que los funcionarios públicos se deben dirigir o aproximar a los grupos de interés o lobbies, o que precise cómo deben actuar cuando estos se dirigen a ellos. En la actualidad empiezan a proliferar códigos en los diversos gobiernos subnacionales, pero la materia de lobby todavía no está suficientemente tratada

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- **Igualdad de acceso: equilibrar el campo de juego**
- En esencia, en el marco legal actual no existen mecanismos operativos que consideren equitativamente la incorporación de ciudadanos, corporaciones y organizaciones de la sociedad civil al proceso legislativo. El Reglamento Interno del Congreso de Diputados no establece procedimientos ni reglas que permitan el debate público con los grupos de interés durante el proceso legislativo de formulación de leyes. No obstante, en la práctica se realizan reuniones informales con grupos de interés.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- En el ámbito del poder ejecutivo concretamente, tampoco existen normas generales que aseguren una participación de todos los actores interesados en condiciones de igualdad, aunque éstas están más desarrolladas en sectores determinados y resulta obligatorio dar audiencia a los afectados o sus representantes para reglamentos o decisiones concretas
- Constitución, en el artículo 9.2, 23 y 129.1 incita a la apertura de vías de participación. A pesar de ello, en el ámbito del ejecutivo, no existe una ley general que proteja la consulta en condiciones de igualdad por parte de los grupos de interés o públicos durante la toma de decisiones públicas. La ley de procedimiento supone un claro avance.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- En Navarra, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto contempla de modo expreso como derecho de la ciudadanía en relación con la participación pública «que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se le informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada.
- Sin embargo, el art. 22 de la Ley 50/1997 del Gobierno, al abordar la iniciativa legislativa del Gobierno, es muy genérico y no contiene propiamente un trámite participativo

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Por otra parte, en el Parlamento nacional, los Reglamentos del Congreso y el Senado se limitan a una referencia genérica a las **comparecencias** del gobierno, autoridades y funcionarios públicos así como de “otras personas competentes”. Algo similar ocurre en los parlamentos autonómicos Artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en términos parecidos, artículo 67 del Reglamento del Senado.
- En todo caso, se producen habitualmente comparecencias en las comisiones, a las que los grupos parlamentarios invitan a expertos. Como es de esperar, los expertos son elegidos por criterios bastante opacos y derivados de las negociaciones entre los partidos.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- Sobre el **derecho a las peticiones como forma de participación**, el artículo 29 de la Constitución reconoce el derecho de todos los españoles. En el caso del Congreso de los Diputados, cuenta con una Comisión de Peticiones.
- La **Iniciativa Legislativa Popular (ILP)** es otra forma de participación política para la ciudadanía que permite una vía de intervención en el proceso de toma de decisiones. De un total de 77 ILP presentadas, sólo 2 han sido aprobadas

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOBISTAS

- En España no está regulada, de manera equilibrada y equitativa, la composición de los grupos de expertos que asesoran en la elaboración de normas o toma de decisiones a los gobiernos. Sin embargo, como un ejemplo de buena práctica en la composición de grupos de expertos podemos mencionar el caso del sector de la salud. La ley 33/2011 General de salud pública establece unos requisitos sobre las composiciones y funcionamiento de los grupos de expertos y centros de investigaciones

Situación en Europa

- De 19 países europeos evaluados, apenas 7 tienen algún tipo de ley o regulación específica sobre lobby, con lo que se produce una influencia prácticamente sin restricciones de los intereses comerciales en la vida cotidiana de los europeos.
- Los 19 países alcanzan una puntuación en promedio de apenas el 31 por ciento, en la medición comparativa con los estándares internacionales y las mejores prácticas sobre lobby que lleva a cabo el informe *El lobby en Europa: influencia encubierta y acceso privilegiado*.

El cuestionario de 65 preguntas (anexo 3) busca responder a las siguientes cuestiones:

¿Está la democracia en España protegida frente al lobby opaco y/o injusto?

¿Son suficientes los mecanismos para asegurar la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso a los decisores públicos?

CATEGORÍA	PUNTUACIÓN
Transparencia	10%
Integridad	35%
Igualdad de acceso a los decisores públicos	17%
GLOBAL	21%

Situación en Europa

- *“En los últimos cinco años, los líderes europeos han tomado decisiones económicas difíciles que han tenido consecuencias importantes para los ciudadanos. Los ciudadanos necesitan saber que los responsables de tales decisiones actuaron en aras del interés público, y no para favorecer los intereses de unos pocos actores predilectos”,* advirtió Elena Panfilova, vicepresidenta de Transparency International.

Situación en Europa

- El país que encabeza la lista es Eslovenia, con una puntuación del 55 por ciento, como resultado de las regulaciones específicas sobre lobby en vigor, aunque presenta igualmente algunas deficiencias y vacíos legales. Chipre y Hungría ocupan las últimas posiciones, con el 14 por ciento, y muestran un desempeño poco destacado en casi todas las áreas evaluadas, en particular con respecto al acceso a la información pública.
- Italia, Portugal y España, tres de los principales países en crisis de la Eurozona, son aquellos que muestran el peor desempeño, y donde las prácticas de lobby y los vínculos estrechos entre el sector público y el financiero se consideran más riesgosas. El informe evidencia que las iniciativas de reforma del sector financiero implementadas tras la crisis a nivel nacional y en el ámbito de la UE se han visto frustradas y debilitadas, en gran parte debido al intenso lobby impulsado por el sector financiero en Europa.

Situación en Europa

- Ninguno de los países europeos e instituciones de la UE evaluadas controlan adecuadamente el fenómeno de las puertas giratorias, esto es el traspaso entre el sector público y el privado. Los legisladores están en general exentos de restricciones pre y post empleo público y “períodos de cuarentena”, a pesar de ser un blanco clave de las actividades de lobby o influencia. En Portugal, el 54 por ciento de todos los cargos ministeriales han sido ocupados por profesionales del sector bancario, desde que se instauró la democracia en el país en 1974.

PROPUESTAS SOBRE REGULACIÓN DEL LOBBY

- Con el análisis de la situación internacional y de las lecciones aprendidas, podemos configurar una serie de recomendaciones para la regulación del sistema de promoción de intereses ante los poderes públicos en España:

LOBBY

- Tras realizar un análisis holístico y ver las múltiples conexiones de la actividad de lobby con la integridad del sistema, **debería regularse la actividad de lobby ante el ejecutivo y ante el legislativo**, con el objetivo último de reducir riesgos de corrupción y mejorar la calidad de la toma de decisiones en democracia.

LOBBY

- Un **registro obligatorio de lobistas** (incluyendo a toda persona que busque ejercer influencia de forma organizada) es conveniente y necesario, pero en todo caso no puede establecerse sólo para regular el acceso al legislativo, sino también al ejecutivo. Además, dada la tendencia a la regulación autonómica e, incluso, local en esta materia, debería establecerse un sistema de **registro único**, de forma que, aunque existieran diversos registros, el inscribirse en cualquiera de ellos tuviera efectos en todos los demás.

LOBBY

- Todo **representante público debe** informar de manera clara de los contactos que mantiene en relación a cada medida o política pública y **publicar su agenda de trabajo**. Al tiempo, **todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades**, sin perjuicio de la información que deben dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para la labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc. **Ambas agendas deben poder cruzarse** a través de un sistema electrónico sencillo y actualizado.

LOBBY

- Debe aprobarse un **Código Ético** para la actividad de lobby de forma **consensuada** y formar en el mismo a quienes realizan la labor de lobby y a los actores públicos involucrados en la relación con lobistas.
- Debe existir una **agencia u órgano independiente** que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público. Ese órgano podría ser el **Defensor del Pueblo**.

LOBBY

- **La ley de transparencia debe implementarse plenamente** y, cuando sea posible, enmendarse para introducir un **mayor acceso a las agendas** de los responsables públicos y a los criterios para la selección de expertos en la actividad de redacción de normas, así como para **permitir la participación ciudadana** en la elaboración de proyectos de ley y reglamentos. **En Navarra art. 20.2.b**

LOBBY

- **Debe asegurarse la imparcialidad e independencia de la Oficina de Conflictos de Interés**, pues los actores públicos deben ser controlados en temas clave para evitar las influencias indebidas como: puertas giratorias, propiedad o participación en accionariado de empresas de ellos/as o sus familias, intereses previos que pudieran tener y que influyan en su conducta pública, dirección de fundaciones y asociaciones no lucrativas, etc.

LOBBY

- Debe **modificarse la normativa de incompatibilidades** de funcionarios y de altos cargos, de parlamentarios y cargos electos, de jueces y fiscales para asegurar que las puertas giratorias, en sus diversas variantes, no dañen al interés general.
- En todo caso, la **transparencia en la actividad de lobby debe conjugarse con la confidencialidad** necesaria para proteger intereses comerciales, patentes y estrategias empresariales.

LOBBY

- Debe **mejorarse la norma de financiación de partidos** (sobre todo en relación a las fundaciones) para reducir riesgos de influencia indebida. En todo caso, deben establecerse controles muy rigurosos sobre los gastos electorales y sobre las donaciones, de forma que se evite el uso de la financiación partidista para conseguir influencia indebida en las regulaciones, subvenciones o contratos.

LOBBY

- Es necesario modificar la regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos para tratar de **asegurar un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego en cada materia regulada.**
- En el ámbito parlamentario, debería **facilitarse el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley**, los calendarios detallados del proceso legislativo, deberían publicarse las agendas de trabajo de los diputados y senadores, e informar de las reuniones que estos mantienen con terceras partes.

Manuel Villoria

GRACIAS