

JOAN RIDAO

IRENE ARAGUÀS

LOS LOBBIES

PRESENTE Y FUTURO DE LA REGULACIÓN
DE LOS GRUPOS DE INTERÉS
EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2024

ÍNDICE

	Pág.
CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	11
1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS <i>LOBBIES</i> Y SU REGULACIÓN	11
2. LA APARICIÓN DE LAS PRIMERAS NORMAS RELATIVAS A LOS GRUPOS DE INTERÉS EN ESPAÑA. LA INCIDENCIA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	15
3. ALGUNOS CONCEPTOS CLAVE Y ELEMENTOS COMUNES EN LAS REGULACIONES DE LAS ACTIVIDADES DE <i>LOBBYING</i>	24
3.1. Elemento objetivo: Actuaciones incluidas y excluidas de la actividad de influencia.....	27
3.2. Elemento subjetivo: Sujetos que intervienen en la actividad de influencia	28
3.3. El Registro como instrumento al servicio de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés	29
CAPÍTULO II. LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA	31
1. LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE <i>LOBBYING</i> EN LOS PAÍSES EUROPEOS	31
2. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO <i>LOBBY</i> POR PARTE DE DISTINTOS ORGANISMOS EUROPEOS.....	36
3. LA REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	37
3.1. El papel del <i>lobby</i> radicado en Bruselas.....	37
3.2. El camino hacia una regulación del <i>lobby</i> a nivel comunitario..	40

	Pág.
3.3. La creación del Registro de Transparencia en la Unión Europea y la transición del sistema de inscripción voluntaria al actual sistema obligatorio	49
3.4. Principales notas del Registro de Transparencia para el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea regulado por el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021	54
4. LA JURISDICCIÓN EUROPEA ANTE LOS GRUPOS DE PRESIÓN ..	64
CAPÍTULO III. LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	71
1. FUNDAMENTOS PARA UNA REGULACIÓN DEL <i>LOBBY</i> EN ESPAÑA	71
2. LA (NO) REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS A NIVEL ESTATAL. BREVE ANÁLISIS DE LOS INTENTOS FALLIDOS PARA REGULAR LAS ACTUACIONES DE <i>LOBBYING</i>	77
2.1. Los antecedentes del debate constituyente y las primeras iniciativas parlamentarias para la regulación de los grupos de interés	79
2.2. Las propuestas de regulación tras la entrada en vigor de la legislación estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	83
2.3. Las propuestas de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados.....	86
2.4. El Código de Conducta de los Señores Diputados aprobado por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de febrero de 2019	89
2.5. El Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las actividades de los grupos de interés de 2022	92
3. LA REGULACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA	96
4. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS A NIVEL AUTONÓMICO	100
4.1. Elementos comunes de las normas autonómicas reguladoras de las actividades de <i>lobbying</i>	100
4.2. La regulación en Cataluña.....	102
4.2.1. La regulación que afecta al Gobierno, la Administración de la Generalitat y los entes locales.....	102
4.2.2. La regulación del Parlamento de Cataluña	111
4.3. La regulación de Castilla-La Mancha	120
4.4. La regulación de Aragón.....	125
4.5. La regulación de Navarra	127
4.6. La regulación de Asturias	129
4.7. La regulación de la Comunidad Valenciana.....	130
4.8. La regulación de la Comunidad de Madrid.....	132
5. EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO LOCAL.....	135

	Pág.
CAPÍTULO IV. RETOS DE FUTURO INMEDIATO EN LA REGULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA NORMATIVA RELATIVA A LOS GRUPOS DE INTERÉS	139
1. DETECCIÓN DE NECESIDADES Y PRIMEROS APRENDIZAJES DE LA REGULACIÓN ACTUAL.....	139
2. SOBRE EL ÁMBITO SUBJETIVO DEL REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS	142
2.1. Los sujetos obligados a la inscripción	142
2.2. Los destinatarios de la actividad de influencia. La prevención de los conflictos de intereses y las limitaciones al fenómeno de las puertas giratorias	145
2.2.1. La ley reguladora de ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado.....	146
2.2.2. La regulación del estatuto de los altos cargos en la esfera autonómica	152
2.2.3. El régimen de incompatibilidades y conflictos de interés en el ámbito parlamentario	156
3. LA DELIMITACIÓN DE LAS ACTIVIDADES INCLUIDAS, LAS ACTIVIDADES EXCLUIDAS Y LOS MECANISMOS PARA SU CORRECTO SEGUIMIENTO.....	158
4. LA INTERVENCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES	161
4.1. Cuestiones específicas que plantea la actuación de los grupos de interés en el ejercicio de la potestad normativa	161
4.2. Regulación actual de la intervención de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones generales.....	165
4.3. Problemas detectados y propuestas para abordar la intervención de los grupos de interés en la potestad normativa	167
4.3.1. El seguimiento de la huella normativa.....	170
4.3.2. Evitar la captura de intereses.....	172
5. EL TRATAMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES ECONÓMICAS COMO ACTIVIDADES DE INFLUENCIA. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	177
5.1. La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de Financiación de los Partidos Políticos.....	177
5.2. Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.....	181
CONCLUSIONES.....	187
BIBLIOGRAFÍA Y RESUMEN DE TABLAS	197

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS *LOBBIES* Y SU REGULACIÓN

La existencia de *lobbies* o grupos de interés¹, que participan de manera activa en las políticas públicas es una cuestión que, aunque controvertida, ha devenido un hecho cotidiano, a tal grado que parece impensable que exista un proceso de toma de decisiones en el que no intervengan en mayor o menor medida.

Sin perjuicio de que posteriormente examinaremos con más detalle los elementos que definen los rasgos esenciales del *lobbying* —anglicismo con el que se describe la actividad que llevan a cabo los grupos de presión—, debemos precisar ya en este momento que el término *lobby* alude a aquellos sujetos que, aunque ajenos al poder legislativo o ejecutivo, intentan influir en su actuación y, a través de diversos medios, impulsar aquellas políticas favorables a sus intereses o evitar la adopción de otras contrarias a los mismos.

No se trata, por tanto, de una mera interacción entre los poderes públicos y los ciudadanos que defienden legítimamente sus derechos e intereses en el contexto de una actuación pública concreta, sino de una actividad que se lleva a cabo de manera profesional, regular o estable y en la que se invierten

¹ A pesar de que el término «grupo» de interés es el más extendido en España, las actividades de *lobbying* pueden desarrollarse de manera individual. En este sentido, el *Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia* (2006), acuña una definición muy ajustada del concepto de *lobbying*: «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-thanks* u abogados». Puede consultarse en línea en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0194> [Última consulta: 9/02/2024].

una notable cantidad de recursos humanos y económicos², y con la que se pretende orientar la elaboración y aplicación de las políticas públicas o la toma de decisiones con un alcance que es variable. A título meramente ilustrativo, puede decirse que esta actividad se halla especialmente presente en algunos ámbitos sectoriales de la actividad pública, como, por ejemplo, el urbanismo³, pero también es bastante elocuente en la esfera del ejercicio de ciertas potestades o actividades públicas consideradas relevantes, entre las que destaca, por encima de todas, la elaboración de disposiciones generales o normas, tanto legales como reglamentarias⁴, como tendremos ocasión de analizar en el último capítulo.

Si bien hay cierto consenso sobre que nos hallamos ante «una actividad legítima en un sistema democrático, que contribuye a llamar la atención de las instituciones en asuntos importantes»⁵, y que la propia jurisprudencia comunitaria, como veremos, ha confirmado su carácter lícito siempre que no exceda una «actuación normal de presión»⁶, la falta de regulación de esta actividad puede derivar potencialmente en opacidad en la toma de decisiones y en la falta de consideración igualitaria de los intereses de todas las partes⁷. Además, ni que decir tiene que el abordaje normativo de esa actividad tan sensible es propio de una Administración abierta, que promueve diversas mo-

² En este sentido, en Estados Unidos, de acuerdo con los datos suministrados por la Oficina del Senado, había en 2021, 11 533 *lobbies* registrados, siendo la cantidad invertida en realizar actividades de *lobbying* superior a los tres mil millones de dólares. En el caso de la Unión Europea (UE), el Registro de organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE tiene en la actualidad más de 13 000 personas y entidades inscritas.

³ En esa dirección se pronuncia el *Informe de lucha contra la corrupción de la UE*, [COM (2014) 38 final, de 3 de febrero]. En su Anexo relativo a España (p.5), señala que: «Si bien se han realizado pocos estudios sobre los riesgos asociados a la actividad de los grupos de presión en España, los recientes casos de corrupción indican la influencia potencial, en la toma de decisiones a nivel local y regional, de determinados grupos de interés relacionados con los sectores del urbanismo y la construcción». Puede consultarse en línea en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0038> [Última consulta: 9/2/2024].

⁴ El Informe de la OCDE, *Mejora de la regulación en Europa. España* (2011), destaca, como es habitual en él, que las leyes creen consejos consultivos cuya misión sea la de revisar los futuros reglamentos derivados de la misma. Asimismo, este informe señala cómo en la elaboración de normas, «la implicación de otros grupos de interés organizados, como ONG relacionadas como el medio ambiente, no deja de crecer» (p.107). Puede consultarse en línea en: https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/simplificacion/doc-referencial/26_Informe_OCDE_mejora_regulacion.pdf [Última consulta: 09/02/2024].

⁵ *Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia* (2006).

⁶ Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (TGUE, Sala Quinta), de 12 de mayo de 2010, caso *EMC Development AB c. Comisión Europea*, validando la creación de un comité técnico en el que se incorporaron fabricantes de cemento para elaborar la Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre los productos de construcción [*Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)* 1989, L 40, (p. 12)], según su versión modificada por la Directiva 93/68/CEE del Consejo, de 22 de julio.

⁷ En este sentido se pronuncia el Informe elaborado en 2014 por TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA: *Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas*, al analizar el Anteproyecto de Ley del sector eléctrico (posteriormente aprobado como Ley 24/2013, de 26 de diciembre); y el Proyecto de reglamento referido al autoconsumo (aprobado como Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre). Puede consultarse en línea en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf [Última consulta: 09/02/2024]. Sobre esta cuestión, vid. FERNÁNDEZ (2012).