



LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL LOBBY EN EL PODER EJECUTIVO: LECCIONES INTERNACIONALES

Elaborado por: D. Jorge Fernández-Rúa Mateo y Dr. Esteban Arribas Reyes

Evaluado por Dr. Manuel Villoria Mendieta:

LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL LOBBY EN EL PODER EJECUTIVO: LECCIONES INTERNACIONALES

La actividad de representación de intereses o *lobby* es parte del proceso normal de toma de decisiones públicas en todos los países. El *lobby* se define como una actividad profesional que se centra en la defensa de intereses legítimos ante los distintos ámbitos de la toma de decisiones pública con el objetivo de influenciarlas.

Distintas organizaciones internacionales ven la actividad como un elemento positivo y fundamental para los sistemas democráticos. Por ejemplo, la OCDE afirma que la actividad es un derecho democrático y que es muy útil para aquéllos que toman las 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 *lobby*, 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 implementadas¹. Además, la actividad facilita el acceso a las partes interesadas en el desarrollo e implementación de las políticas públicas², esto es, facilita la participación en la toma de decisiones públicas. Por otra parte, para Transparencia Internacional (TI), el *lobby* es una actividad ineludible en una democracia y puede aportar elementos muy positivos a la toma de decisiones, sin embargo, en numerosos países ha adquirido una connotación muy negativa en el imaginario público³.

El uso del término *lobby*, en su concepción más moderna, para asociarlo a la representación de intereses ante los poderes públicos tiene dos orígenes comúnmente aceptados, uno relacionado al proceso legislativo y otro al entorno Ejecutivo.

En primer lugar, el origen de la expresión hace referencia a los pasillos del Parlamento Británico que servían como punto de encuentro entre los diputados y los distintos representantes de una diversidad de grupos de interés, que les presentaban argumentos para que legislaran a su favor. Por otra parte, la aparición de este término, referido al Poder Ejecutivo, se sitúa en Estados Unidos y hace alusión al vestíbulo del Hotel Willard de la capital norteamericana. Supuestamente, la entrada de dicho hotel servía como punto de reunión entre el presidente de Estados Unidos, Ulysses S. Grant, con distintos actores de la sociedad civil, interesados en influenciar las políticas del Ejecutivo⁴. Por tanto, el propio origen de la

¹ OECD (2014), "Lobbyists, Governments and Public Trust, volume 3: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying". OECD Publishing. Doi: 10.1787/9789264214224-en. p. 29.

² *Ibíd.*, p. 15.

³ Villoria, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2014), Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparencia Internacional España.

⁴ "A Lobbyist by Any Other Name?" NPR. January 22, 2006. Obtenido el día 14 de febrero de 2017.

palabra *lobby* presupone la actuación ante los órganos legislativos, así como ante el Ejecutivo.

La regulación de la actividad del *lobby* se presenta hoy en día como una cuestión fundamental en términos de calidad democrática y de transparencia. Sin embargo, la OCDE afirma que el diseño e implementación de estas regulaciones no es sencillo, debido fundamentalmente a la naturaleza compleja y sensible del tema. Asimismo, cabe señalar que la adopción de medidas para la regulación de la actividad o las reformas en normativas existentes han sido *ad hoc* y, en la mayoría de los casos, como respuesta a escándalos políticos. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que la inclusión de estas regulaciones en un marco de integridad más amplio es fundamental para que realmente sean efectivas y se minimicen los riesgos asociados a la actividad. Existe un consenso general de que para hacer *lobby* hacen falta dos partes y que la responsabilidad de velar por el interés público recae sobre los decisores públicos, por lo que el mencionado marco de integridad es esencial que se amplíe al ámbito público⁵. Para ello, uno de los principales retos a los que se enfrentan los países es establecer el nivel adecuado de transparencia en cuanto a cantidad y tipo de información que se debe hacer pública, así como la puesta en marcha de mecanismos y herramientas eficientes a tal efecto.

En este contexto, la OCDE cuenta con unas recomendaciones específicas para llevar a cabo una regulación de la actividad de representación de intereses⁶, una vez analizadas las experiencias de países con diversos contextos socio-políticos y administrativos, y que se presentan como una guía para los decisores públicos. En total, son diez principios que se estructuran en cuatro bloques: construcción de un marco para la apertura y el acceso a la toma de decisiones eficaz y justo; mejorar la transparencia; fomentar una cultura de integridad; y mecanismos para la aplicación efectiva, su cumplimiento y revisión. De esta manera, la OCDE señala que los elementos fundamentales para contar con una regulación fuerte y efectiva son los siguientes: contar con una definición de la actividad y de quien la lleve a cabo que sea clara e inequívoca; proveer un campo de juego equilibrado en el que todas las partes interesadas tengan un acceso justo y equilibrado a la toma de decisiones; respetar el contexto de cada país; encuadrar la regulación dentro de un marco más amplio de transparencia e integridad; facilitar información suficiente y hacerla fácilmente accesible; establecer unas reglas claras de conducta, tanto para los decisores públicos como para los lobistas, fundamentados en la transparencia y en la profesionalidad; diseñar e implementar mecanismos que se puedan cumplir; y evaluar la regulación frecuentemente para poder ajustarla si es necesario.

Por otra parte, hay que destacar que en los últimos 8 años han aparecido más regulaciones sobre la actividad del lobby por primera vez que en las seis dé-

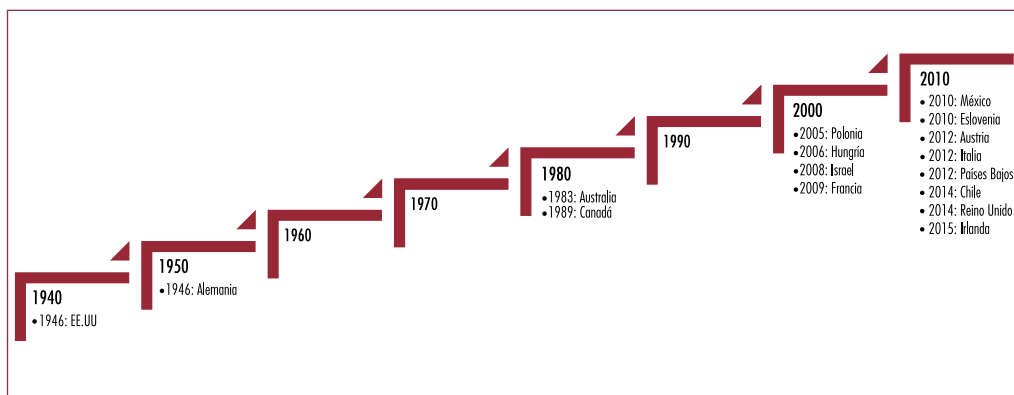
<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>.

⁵ OECD (2014), "Lobbyists, Governments and Public Trust, volume 3: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying". OECD Publishing. Doi: 10.1787/9789264214224-en. p. 16.

⁶ OCDE, 2013, "The 10 Principles of Transparency and Integrity in Lobbying".

cadast anteriores. Sin embargo, muchas de estas iniciativas han sido modificadas posteriormente, algunas de ellas llegando incluso a abolirse para volver a aprobarse como otras leyes. En el siguiente cronograma⁷ se puede ver la evolución en la aprobación en países de la OCDE:

Figura 1: Cronograma sobre iniciativas de regulación de la actividad



Con todo, el propósito de las siguientes líneas es el de facilitar la comprensión de los distintos modelos de regulación de la actividad del *lobby* que se han implementado, y modificado, a lo largo de las últimas décadas en diferentes países del entorno OCDE.

⁷ Elaboración propia. Adaptado de OCDE: Timeline of lobbying regulations. Obtenido el 29 de mayo de 2017 en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

I La regulación en España

En España, la regulación de la actividad de representación de intereses sigue siendo escasa y poco elaborada⁸. Sin embargo, la Constitución de 1978 normalizó hasta cierto punto la influencia de determinados grupos de interés en el proceso legislativo, al otorgar relevancia a los sindicatos y a la patronal en la elaboración de la legislación económica y social⁹. Desde entonces, las iniciativas políticas para regular la actividad en España han sido relativamente tímidas y, en su práctica totalidad, se han referido exclusivamente al entorno legislativo.

Por tanto, la acepción del término *lobby* y su regulación en España en el ámbito nacional se ha referido únicamente a su vertiente parlamentaria. Prueba de ello es la mención del presidente del Gobierno Mariano Rajoy, en su discurso del Debate del Estado de la Nación de 20 de febrero de 2013: *“sería positivo incluir también la regulación parlamentaria de las organizaciones de intereses (los llamados “lobbies”), con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites”*.

A pesar del énfasis de la actividad del *lobby* como un fenómeno exclusivamente parlamentario, lo cierto es que una gran parte de la actividad que se ejerce en España se concentra alrededor del Poder Ejecutivo, ya sea nacional o autonómico¹⁰, debido a la relevancia de este ámbito en la génesis de la legislación.

En consecuencia, resulta llamativo que no se tome en consideración la regulación de la actividad del *lobby* ante el Poder Ejecutivo. Este desinterés no es algo exclusivo de España. Por ejemplo, en países como México o Brasil, la representación de intereses es entendido como un fenómeno que concierne únicamente a la rama legislativa del poder político. En otros países, como en EEUU, el Reino Unido o Austria, no obstante, se ha avanzado hacia una comprensión del *lobby* como un fenómeno que afecta a la totalidad de los poderes políticos del Estado, ya sea en su rama ejecutiva, legislativa e incluso judicial.

Tal y como se ha señalado, el *lobby* en España es percibido como un fenómeno que alcanza únicamente a la rama legislativa del Estado, aunque dicha percepción se aleja de una realidad en que la actividad de representación de intereses se centra muchas veces en el Poder Ejecutivo. Prueba de ello es la Proposición de Ley¹¹ registrada recientemente en el Congreso en aras de establecer una regulación de la actividad del *lobby* (la primera a nivel estatal que se establecería en España, aunque sería de manera parcial al focalizarse sólo en una de las dos Cámaras Legislativas nacionales). Este hecho está motivado, además, por la circunstancia de que, en el sistema político español, la existencia de mayorías absolutas

⁸ Villoria, M. (dir.) y Revuelta, A. (coordinadora) (2014), Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparencia Internacional. p. 10.

⁹ *Ibid*, p. 14.

¹⁰ *Ibid*, p. 16.

¹¹ Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la Regulación de los Grupos de Interés, 3 de marzo de 2017. BOCG, Congreso de los Diputados. Serie B, Núm. 96-1. Obtenida el 26 de marzo de 2017 en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF.

a nivel parlamentario implica que los esfuerzos de aquéllos que llevan a cabo la actividad se centren en el Ejecutivo¹², pues es donde tiene lugar la génesis de la elaboración de las políticas públicas. En todo caso, existe también una proposición de Ley Ómnibus¹³ contra la corrupción, propuesta por Ciudadanos, que sí recoge la regulación del lobby ante el ejecutivo. Y hay ya experiencias autonómicas y locales de regulación del lobby que son de interés, especialmente la catalana. En Cataluña no sólo está la normativa autonómica, sino que existen también registros locales que poco a poco se van unificando con el registro de la Generalitat. Algunas de estas regulaciones en el ámbito subnacional se recogen en la siguiente tabla¹⁴:

Tabla 1: Normativa autonómica y local de la actividad del lobby

Cataluña ¹⁵	Castilla-La Mancha ¹⁶	Aragón ¹⁷	Comunidad Valenciana ¹⁸	Ayuntamiento de Madrid ¹⁹
Diciembre 2014 y febrero 2017	Diciembre 2016	En tramitación parlamentaria*	Anteproyecto de Ley*	En consultas, aprobado en 2016 por la Ordenanza de Transparencia*

* A fecha 29 de mayo de 2017, en el momento de la finalización de este informe.

¹² Villoria, M. y Revuelta, A. "Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas", p. 48.

¹³ Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, 26 de septiembre de 2016. BOCG, Congreso de los Diputados. Serie B, Núm 33-1. Obtenida el 28 de mayo de 2017 en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF

¹⁴ Aunque no es el objetivo principal de este documento el análisis de los niveles de gobierno Autonómico y Local, hemos considerado útil hacer esta breve referencia.

¹⁵ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés en Cataluña.

¹⁶ Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

¹⁷ Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública.

¹⁸ Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad del lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.

¹⁹ Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se establecen las líneas básicas del Registro de lobbies regulado en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

II El lobby como un fenómeno exclusivamente parlamentario

Esta percepción específica del *lobby* no es algo que ocurra únicamente en España, sino que se observa también en numerosos países de la UE, como en Francia, Alemania o Italia, así como en otros países del entorno OCDE como Brasil o México.

Francia y Alemania

En primer lugar, resulta interesante mencionar en este contexto la situación de las dos mayores potencias económicas de la UE: Francia y Alemania. En ambos casos, la regulación de la actividad de representación de intereses resulta pobre y goza de una tradición escasa. En el caso alemán, no existe una regulación específica para la actividad, y tan sólo el Parlamento (Bundestag) cuenta con un Registro voluntario de lobistas²⁰. En Francia, el *lobby* también se regula exclusivamente a nivel parlamentario desde el año 2009²¹, mientras que los otros niveles de toma de decisiones permanecen al margen de una regulación²². Sin embargo, la recientemente aprobación de la Ley Sapin II a finales de 2016 y que entrará en vigor a lo largo de 2017, contempla cambios sustanciales como la obligatoriedad del registro o distintos niveles de la rama Ejecutiva del Estado Francés²³.

En su estudio de 2015 *"Lobbying in Europe"*, TI calificó en la materia a Francia con una puntuación de 27%, mientras que asignó la puntuación de 23% a Alemania, siendo niveles comparables a los de España, que alcanzó un 21%. En parte, las razones que explican dichas calificaciones, radican en una visión de la actividad del *lobby* como un verdadero tabú político, que se prefiere no mencionar en lugar de regular. Las consecuencias de dicha visión resultan problemáticas: tal y como queda reflejado en el estudio mencionado de TI: en Alemania, *"la industria automovilística alemana no sólo ejerció influencia sobre [la regulación medioambiental], también la inició en gran medida (para evitar la amenaza de una directiva más estricta de la UE) y redactó su contenido"*.

Italia

Al igual que en España, la regulación de la actividad en Italia ha sido escasa y sujeta a numerosas polémicas. De acuerdo con el profesor Pier Luigi Pe-

²⁰ Humborg, C. (dir) y Hecht, T. (ed.) (2014), *Lobbying in Germany*. Transparencia Internacional. p. 10.

²¹ Nationale, Assemblée. "Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale." Représentant d'intérêts - Assemblée nationale. Obtenido el día 14 de febrero de 2017. http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.

²² Transparence et integrite du lobbying, un enjeu de democratie - Etat des lieux citoyen sur le lobbying en france (2014). Transparencia Internacional.

²³ Transparency International France. "Analyse et recommandations de Transparency International France sur la Loi Relative a la Transparence, la Lutte contre la Corruption et la Modernisation de la Vie Economique. 8 de Novembre de 2016. Obtenido el 29 de mayo de 2017 en: <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/11/Analyse-de-la-loi-Sapin-2-apr%C3%A8s-vote-final-0911-V5.pdf>

trillo²⁴, la propia palabra *lobby* tiene una connotación negativa en Italia, hasta el punto de ser entendida como sinónimo de corrupción. Según este mismo autor, el *lobby* en Italia se entiende como algo “*oscuro e ilegal*”. Además, a ello se une una concepción política, conforme a la cual sólo los partidos políticos están en disposición de cristalizar la voluntad popular, de tal modo que la existencia de grupos de interés se entiende como algo políticamente reprochable.

Por tanto, partiendo de este condicionante histórico-cultural, que tiene elementos en común con el caso español, no es sorprendente que en Italia no exista una regulación sistémica y nacional sobre la actividad de representación de intereses. Sí existe, sin embargo, legislación a nivel regional. Por ejemplo, en la región de Toscana, la Ley No. 5 sobre transparencia en el funcionamiento del Consejo Regional establece un Registro de lobistas sobre el Poder Legislativo, pero obvia a la rama ejecutiva.

Con todo, existen ejemplos recientes en Italia que hacen pensar en una evolución de la concepción del *lobby* como una materia que afecte al Poder Ejecutivo. En este sentido, el Ministerio italiano de Agricultura, Alimentación y Política Forestal dictó el Decreto Ministerial No. 2284 de 6 de febrero, por medio del cual reguló el papel de los grupos de interés en el establecimiento de políticas y regulaciones propias a dicho Ministerio, suponiendo, por tanto, una verdadera transformación en la concepción de la actividad del *lobby* en el país transalpino.

Brasil

Otro país en el que existen raíces históricas poco favorables a la regulación de la actividad es Brasil. En este caso, y de acuerdo con Luiz Alberto dos Santos and Paulo Maurício Teixeira da Costa, de la Casa de la Presidencia de Brasil, a nivel histórico se ha percibido en este país la existencia de una élite política con acceso privilegiado a la toma de decisiones. Como resultado de ello, los niveles de corrupción percibida permanecen altos y no ha fructificado una regulación específica de la actividad en Brasil, aunque sí existen determinadas normas que puedan afectar a los representantes de intereses (p.e. leyes penales sobre corrupción). Como en los casos señalados anteriormente, no hay regulación acerca del Registro de lobistas en la rama ejecutiva, aunque sí a nivel legislativo. No obstante, en los últimos años se ha podido observar una ligera evolución, en la medida en que la Ley 12.813 sobre conflictos de intereses prohíbe a los antiguos funcionarios divulgar información obtenida en relación a sus actividades.

²⁴ OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Doi: 10.1787/9789264214224-en. p. 183.



México

Por último, en México la regulación de la actividad se centra también en la rama legislativa, de tal modo que el grueso de la misma concierne al propio reglamento de las Cámaras Alta y Baja. No obstante, en el pasado han existido unas pocas iniciativas que han tratado de regular la actividad del *lobby* ante el Poder Ejecutivo. De este modo, en el año 2002 se presentó el “*Proyecto de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas*”, cuyo capítulo II definía que “*el cabildeo frente al Poder Ejecutivo lo constituyen las acciones de promoción que se realizan en el ámbito de la Presidencia de la República, sus dependencias y organismos descentralizados, que tienen por objeto la búsqueda y legítima promoción de intereses públicos y privados*”. Dicha ley no llegó a prosperar.

III Modelos de regulación legislativo-ejecutivo

Por otra parte, encontramos países en los que la regulación de la actividad afecta también al Poder Ejecutivo, aunque ciertamente existen bastantes diferencias entre ellos. Destacan en este sentido los países anglosajones, donde hay una mayor normalización de la actividad ante la sociedad.

Estados Unidos

Resulta de gran relevancia señalar el caso de Estados Unidos, por ser no sólo el país en el que destaca una muy poderosa industria del *lobby*, sino también por ser uno de los países en los que existe mayor normativa al respecto. 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 el sustento constitucional de la actividad de representación de intereses.

Además, conviene recordar, que es en Estados Unidos dónde, históricamente, las propias autoridades y el Poder Ejecutivo han reconocido por sí mismas la sobrerrepresentación de intereses privados en sus propios órganos. Resulta célebre, en este sentido, la denuncia formulada por el entonces presidente Dwight Eisenhower en su discurso de despedida a la nación el 17 de enero de 1961. En él hizo referencia a la existencia de un complejo industrial-militar en el que, entre otros, se difuminaban los intereses de las empresas armamentísticas con las del Pentágono, que es, en esencia, una parte fundamental del Poder Ejecutivo. En particular, el presidente Eisenhower subrayó en dicho discurso que, *“en los consejos de gobierno, debemos evitar la compra de influencias injustificadas, ya sea buscadas o no, por el complejo industrial-militar. (...). No debemos permitir nunca que el peso de esta conjunción ponga en peligro nuestras libertades o los procesos democráticos”*.

Por tanto y 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* ante el Poder Ejecutivo.

De este modo, la primera normativa respecto a la actividad a nivel federal data de 1946 (*Federal Regulation of Lobbying Act*), reemplazada en 1995 por medio de una nueva norma (*Lobbying Disclosure Act*). De acuerdo con dicha norma, existe un Registro obligatorio para lobistas frente a la rama legislativa, provisto de un estricto sistema de sanciones para los que incumplan sus obligaciones de inscripción. Sin embargo, la ley de 1995, en su sección tercera, incluyó también como sujetos susceptibles de la actividad del *lobby* al presidente de los EEUU, a su vicepresidente, así como a miembros de su Gabinete²⁵.

²⁵ Straus, J. “Lobbying the Executive Branch: Current Practices and Options for Change” (2011) – Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40947.pdf>

Posteriormente, bajo la presidencia de Barack Obama, la regulación de la actividad ante el Poder Ejecutivo cobró un nuevo impulso como parte de la “*American Recovery and Reinvestment Act*” de 2009. En concreto, dicha ley, que aprobaba una serie de subvenciones y medidas de estímulo económico, se acompañaba con un memorando que regulaba y restringía las comunicaciones de los directores de las Agencias ejecutivas con los distintos grupos de interés que se vean afectados por las subvenciones establecidas en dicha ley²⁶.

Con todo, y a pesar de los recientes cambios políticos, la regulación de la actividad con respecto al Poder Ejecutivo en los EEUU sigue siendo, de hecho, una cuestión prioritaria en la actual agenda política y es un tema de discusión habitual en las campañas electorales. Así, en enero de 2017, el recién elegido presidente de los EEUU, Donald Trump, dictó una Orden Ejecutiva²⁷ con la finalidad de limitar la actividad del *lobby* ante el Ejecutivo por parte de sus antiguos miembros (la denominada política de puertas giratorias). No obstante, la Orden Ejecutiva del presidente Trump también flexibiliza dichas puertas giratorias en sentido inverso, al autorizar que antiguos lobistas se unan a Agencias pertenecientes al Ejecutivo federal ante las que antes hicieron *lobby*²⁸.

Además, algunos Estados también regulan la actividad ante el Poder Ejecutivo de forma específica y suponen, de este modo, un ejemplo a destacar.

En este sentido, podemos destacar el caso de Iowa. En efecto, encontramos una serie de medidas relativas a la actividad del *lobby* ante el Ejecutivo de este Estado que merecen ser señaladas. De este modo, y de acuerdo con la legislación estatal (*Iowa Code chapter 68B*), los lobistas deben presentar un formulario de registro antes de participar en sus actividades, de modo que la no presentación del mismo puede dar lugar a medidas coercitivas. Como medida destacada, podemos resaltar que dicho Registro debe incluir a todos los clientes del lobista que vayan a ser representados, siendo insuficiente divulgar un único cliente y después representar a otros sin señalarlo ante el Registro²⁹. Existen, además, otras medidas de cierto interés en lo que se refiere al código ético de los lobistas. Por ejemplo, se regula expresamente que los lobistas no puedan aceptar un pago en función de los resultados alcanzados, lo cual ciertamente constituye una medida que puede evitar la sobrerrepresentación de intereses privados dentro de las instituciones democráticas³⁰.

²⁶ Ibid.

²⁷ Executive Order: Ethics Commitments by Executive Branch Appointees <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/executive-order-ethics-commitments-executive-branch-appointees> Obtenido el día 14 de febrero de 2017.

²⁸ Trump ethics rules curtail lobbyists, while also loosening some Obama restrictions. The Washington Post Matea Gold - https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/28/trumps-lobbying-ban-is-both-tougher-and-weaker-than-obamas-rules/?utm_term=.5c60114829f3 - Publicado el día 28 de enero de 2017

²⁹ Iowa Ethics & Campaign Disclosure Board Iowa Disclosure - http://www.state.ia.us/ethics/forms_brochures/brochures/lobbyist/lobbying%20guide.htm - Obtenido el día 14 de febrero de 2017.

³⁰ Ibid.

Por otra parte, también puede ocurrir que, en determinados Estados, como por ejemplo en Indiana, se requiera también que los lobistas efectúen un pago simbólico para entrar a ser parte del Registro habilitado a tal efecto³¹. En Indiana existe, además, un código ético específicamente redactado para lobistas ante el Poder Ejecutivo³².

Canadá

Otro país considerado como uno de los pioneros en la materia es Canadá, que cuenta, desde el año 1989, con legislación específica en la materia (*Lobbysts Registration Act*). La ley obliga a que las personas que vayan a comunicarse con cargos electos a nivel federal sean registradas, tanto en materia legislativa como en toda materia que implique un beneficio económico (concesión de subvenciones, etc.).

En concreto, la ley especifica como tales al primer ministro, a sus ministros y subordinados, así como los cargos equivalentes en España a secretario de Estado. No obstante, y siguiendo la tradición política canadiense, la ley otorga especial atención al derecho a acceder libremente al gobierno. Además, los lobistas están obligados a divulgar sus actividades con periodicidad y existe un Código de Conducta obligatorio para que se comuniquen con cargos electos del Gobierno de Canadá.

Un aspecto que merece la pena subrayar se encuentra en los programas educativos, puesto que existe un programa para divulgar públicamente las normas relativas a la actividad del *lobby*, así como un programa para informar a los miembros del Gobierno sobre el *lobby*. Por otra parte, los cargos electos no pueden realizar la actividad hasta cinco años después del cese de sus actividades.

Reino Unido

Dentro de esta tradición anglosajona, el Reino Unido se ha mostrado tradicionalmente como un país abierto a los grupos de interés, especialmente a través del derecho de petición ante el Parlamento. No obstante, y tras una historia que confiaba en que los profesionales de representación de intereses llevaran a cabo una autorregulación de la actividad, ésta sólo fue regulada en este país en los últimos años, siguiendo la tendencia de los países del entorno OCDE y especialmente a raíz de la publicación en 2009 por la Cámara de los Comunes del informe “*Lobbying: Access and Influence in Whitehall*”, que finalmente desembocó en la aprobación en 2013 de una ley específica al respecto (*Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*).

³¹ Indiana Department of Administration <http://www.in.gov/idoa/2471.htm> - Obtenido el día 15 de febrero de 2017.

³² “The Executive Branch Lobbying Registration And Reporting Manual, 25 Iac 6 “, disponible en https://www.in.gov/idoa/files/EBLR_Manual_090911_.pdf - Obtenido el día 15 de febrero de 2017.

En particular, la ley británica regula de manera extensiva los contactos entre lobistas y el Ejecutivo, en especial en lo que se refiere a proyectos de ley, contratos públicos y subvenciones. Además, dicha ley establece un Registro obligatorio de lobistas, que está en funcionamiento desde el 25 de marzo de 2015. Además, y de acuerdo con la legislación mencionada, los lobistas en el Reino Unido están también obligados a actualizar sus datos y registro de actividades de manera trimestral.

Irlanda

De manera casi paralela, Irlanda también ha empezado a regular la materia por medio de una norma aprobada en junio de 2014 (*Registration of Lobbying Bill*). No obstante, la ley irlandesa guarda grandes similitudes con el modelo canadiense en su ámbito de aplicación, al hacer especial hincapié en el concepto de cargos electos como objetivo primordial de los lobistas (es decir, miembros del gobierno, así como del parlamento).

Austria

Otro país europeo que ha desarrollado un marco regulatorio bastante ambicioso es Austria, que cuenta desde el 1 de enero de 2013 con una legislación específica al respecto (*Österreichische Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*), que afecta tanto al Legislativo como al Ejecutivo. La ley austriaca es particular, en la medida en que se ocupa únicamente de contactos organizados o estructurados (es decir, no regula posible contactos privados o sociales con miembros del ejecutivo), sin importar que el proceso de toma de decisiones se haya iniciado. Sin embargo, no afecta a actos preparatorios o de investigación. Por otra parte, se trata de una normativa que excluye a los partidos políticos y a las instituciones centrales de seguridad social.

Respecto a las incompatibilidades, la ley austriaca es bastante permisiva, ya que, aunque los ministros no pueden hacer llevar a cabo la actividad en asuntos que afecten a sus actividades, sí pueden hacerlo en otro tipo de cuestiones. Como medidas para garantizar la eficacia de la norma, la ley austriaca prevé la imposición de multas y la nulidad de contratos. En su estudio de 2015 *"Lobbying in Europe"*, TI calificó en la materia a Austria con una puntuación de 40%.

Hungría

En este orden, por ejemplo, puede señalarse el caso de la difícil transición de Hungría hacia la democracia, que incluyó una serie de escándalos durante la década de los noventa y erosionó la credibilidad de las instituciones del país, de modo que en el año 2001 el Gobierno adoptó las primeras normas anti-corrupción (Decisión 1023). Posteriormente, en 2006 se estableció

una normativa específica para la representación de intereses. Curiosamente, fueron los propios lobistas los que solicitaron una normativa para aclarar su estatus. La normativa húngara abarca a los miembros del Parlamento, así como al Ejecutivo y a los municipios. También afecta a los partidos políticos y a las Agencias presupuestarias del Gobierno, así como los operadores económicos controlados por el Estado. Con todo, podemos albergar dudas sobre la eficacia de dicha normativa a nivel general, puesto que, si Hungría aparecía en el puesto 28 del Índice de Corrupción Percibida de Transparencia Internacional de 1997, en 2016 el país había descendido al puesto 57. Igualmente, en su estudio *“Lobbying in Europe”* de 2015, Transparencia Internacional calificó en la materia a Hungría con una puntuación de 14%, siendo de hecho la más baja de todos los países estudiados. De acuerdo con Transparencia Internacional, la normativa húngara es extremadamente frágil y fácil de incumplir³³.

Eslovenia

No obstante, el camino emprendido por otro país que tuvo que culminar una difícil transición en la década de los noventa, Eslovenia, parece distinto. En particular, cabe señalar que este país cuenta con una Ley de Integridad y de Prevención de la Corrupción desde 2010, cuyo artículo 4 caracteriza al *lobby* de manera amplia, bajo las siguiente definición: *“Se entiende por “lobbying” el trabajo de los grupos de presión (...) sobre las decisiones de los organismos gubernamentales, las autoridades locales y los titulares de los poderes públicos en la discusión y adopción de reglamentos y otros documentos de carácter general, así como en las decisiones de los organismos gubernamentales, las autoridades locales y los titulares de los poderes públicos (...)”*. En otros términos, el fenómeno del *lobby*, tal y como lo entiende dicha ley, ha de regularse ante todos los poderes públicos, y no sólo ante el poder legislativo.

Además, y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, desde 2001, Eslovenia cuenta con un Código de Conducta aplicable a los funcionarios y miembros del Ejecutivo, y que regula los estándares éticos que éstos últimos deben de cumplir a la hora de preparar actos legislativos y regulatorios.

De acuerdo con el estudio *“Lobbying in Europe”* de TI (2015), Eslovenia es hoy en día uno de los países más avanzados de Europa en la regulación de la actividad del *lobby*, con una puntuación global de 55%. No obstante, a pesar de la buena posición de Eslovenia, el informe³⁴ de Transparencia Internacional concluye que resulta todavía muy mejorable, al afirmar que *“a pesar de un cierto número de acontecimientos positivos, la situación general en la regulación de la relación entre el gobierno y terceros es inadecuada. El*

³³ Bartha, A. “Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary - Lobbying In An Uncertain Business And Regulatory Environment” (2014). Transparencia Internacional.

³⁴ Habic, S. (ed.) “Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia – Call for Transparent and Ethical Lobbying” (2014). Transparencia Internacional, p. 8.

riesgo de influencia indebida es alto (...) Se necesita más educación, empoderamiento y capacitación de funcionarios, funcionarios públicos, periodistas, grupos de presión profesionales y no profesionales, así como del público en general, para lograr un lobbying transparente y ético en Eslovenia.”

En estos dos últimos casos, se trata de países que tuvieron que enfrentarse a complicadas reformas durante la década de los años noventa para transformarse en Estados democráticos y de derecho. De hecho, se ha llegado a decir que es en Europa del Este, tal vez de manera un tanto paradójica³⁵, dónde se han producido los mayores avances regulatorios en este sentido.

Chile

El caso de Chile es paradigmático por estar cercano a los casos del ámbito anglosajón a pesar de su distancia geográfica e histórica. En su Ley 20.730, del 8 de marzo del 2014, que “Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios” el Artículo 1º dice que “Esta ley regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado”. Abarca ampliamente el ámbito ejecutivo de los distintos niveles de la Administración³⁶.

En su Artículo 2º destaca la influencia anglosajona en su definición de lobby: “aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas”.

Además, en el Artículo 2 apartado 5) se define lobbista como “la persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza *lobby*. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos...”. Es decir, el lobby se entiende como una actividad remunerada.

Sin embargo, a diferencia de los casos norteamericano y británico, en el caso chileno, la Ley N° 20.730 no contiene una regulación exhaustiva del lobby, sino que simplemente se regula un aspecto de la actividad: la publi-

³⁵ Holman, C. & Luneburg, W. Int Groups Adv (2012) 1: 75. doi:10.1057/iga.2012.4

³⁶ Artículos 3 y 4 de la Ley 20.730, del 8 de marzo de 2014, que “Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”

cidad de la actividad de *lobby* y de gestión de intereses particulares. Ello, a través del deber de elaborar y publicar las agendas públicas por parte de las autoridades.

Por último, un aspecto positivo que destaca en el caso chileno es el papel del Consejo para la Transparencia³⁷ por su carácter independiente. En este caso, su papel es el de consolidar, sistematizar y publicar la información que entreguen los organismos públicos. En ese sentido, le corresponde centralizar los registros de agenda pública de los distintos órganos y servir como una suerte de repositorio de dichos registros y, trimestralmente, publica las nóminas de personas que durante ese tiempo han desarrollado actividad de *lobby* o de gestión de intereses particulares ante esas instituciones públicas.

La Ley no entrega al Consejo facultades para fiscalizar ni sancionar en esta materia. Por ende, no le corresponde, por ejemplo, controlar el cumplimiento de la obligación de elaborar dichos registros por parte de los organismos públicos, ni controlar la veracidad de la información que figura en ellos, ni menos sancionar a quienes incumplan sus deberes en esta materia³⁸. Sin embargo, creemos un acierto que tenga cierta importancia en la fiscalización de la implementación de la *Ley del Lobby Chile*.

³⁷ El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009: <http://www.consejo-transparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/inicio.html>.

³⁸ Para un seguimiento de la Ley del Lobby chilena: <https://www.leylobby.gob.cl/>.

IV El caso de la Unión Europea

Finalmente, un modelo que resulta especialmente interesante, y que muestra las posibilidades de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo en materia de la actividad del *lobby* se refiere al modelo adoptado en los últimos años por las instituciones de la Unión Europea. Pese a que la 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 regulación.

En efecto, tal y como apunta Emiliano Alonso en su libro *“El lobby en la Unión Europea”* durante bastantes años, la Comisión Europea no quiso regular la actividad de representación de intereses dentro de su ámbito³⁹. En 1992, el informe Gallé ponía las primeras bases sobre la regulación de la actividad del *lobby*, aunque limitándolo al Parlamento Europeo. Entre otras medidas, proponía limitar el carácter público de las comisiones parlamentarias, favorecer la difusión de documentos a aquellas personas inscritas en un registro o la obligación de adoptar un código de conducta por parte de los representantes de intereses o lobistas⁴⁰. No obstante, la importancia de la Comisión Europea en el origen de la formulación de políticas públicas hacía que la actividad de representación de intereses fuera más importante en este ámbito que ante el Parlamento Europeo. Por ello, en 2005 se decidió que era el momento para fortalecer la transparencia de la actividad del *lobby* ante la Comisión Europea y se formalizó en 2008 con el establecimiento del Registro de grupos de interés de la Comisión Europea, de carácter voluntario. Sin embargo, no fue hasta 2011 cuando se culminó el proceso con la instauración de un registro único y común a estas dos instituciones⁴¹.

De esta manera, en este modelo el Registro es llevado a cabo por un Secretariado conjunto entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (JTRS), lo cual muestra las posibilidades de colaboración entre el poder ejecutivo y el legislativo en materia de regulación de la actividad de representación de intereses o *lobby*. A pesar de tener carácter voluntario, el registro común establece una serie de incentivos para los inscritos, entre las que se destacan las siguientes: permitir mantener reuniones con altos cargos de la Comisión Europea y la participación en audiencias públicas de las comisiones del Parlamento Europeo; avisar de forma automática de la apertura de consultas públicas; o la posibilidad de ser miembros de grupos de expertos, entre otras⁴². Además, la inscripción en el Registro obliga a cumplir con el Código de Conducta a raíz del acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea⁴³, que establece una serie de normas, principios y reglas de comportamiento.

³⁹ Alonso, E. “El lobby en la Unión Europea: manual sobre el buen uso en Bruselas” (2016). ESIC Editorial. 2ª Edición. p. 139.

⁴⁰ Ibid. p. 138.

⁴¹ Ibid. p. 139 – 142.

⁴² Ibid. p.143 – 144.

⁴³ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. Anexo 3. DO L 277 de 19 de septiembre de 2014, p. 11 – 24.



Sin embargo, las instituciones europeas son conscientes de que hacer transparente la actividad de representación de intereses mediante registros y códigos de conducta para los que la llevan a cabo no es suficiente. Por ello, la función pública europea está sujeta a su propio código de conducta y ética, que se fundamentan en los principios de apertura y transparencia, además de deber de comportarse prudentemente, de forma cortés y eficiente en sus relaciones con lo público.⁴⁴ Los miembros de la Comisión Europea están sometidos a un régimen especial de conducta en el cual, entre otras cosas, no se les permite dedicarse, durante los 18 meses siguientes del término de su mandato, a la actividad de representación de intereses en aquellos asuntos en los que tuvieron responsabilidad directa. Por otra parte, cabe destacar la obligatoriedad de publicar las reuniones de trabajo con distintas organizaciones que mantengan los comisarios, miembros de su gabinete y directores generales.

Aun reconociendo la buena dirección emprendida por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en relación a la regulación de la actividad del *lobby*, Transparencia Internacional considera que el sistema mejoraría su eficacia de manera notable si el Registro fuera obligatorio⁴⁵. En este sentido, en la actualidad se está produciendo un debate público en el ámbito de las instituciones europeas para llegar a un acuerdo interinstitucional para establecer la obligatoriedad del mismo. En la misma línea, se ha planteado la posibilidad de incluir al ámbito del Consejo Europeo en la próxima modificación de la regulación.

No obstante, cabe señalar aquí también los esfuerzos de dicha organización en presentar de manera clara y visual el *lobby* del que es objeto la Comisión Europea, especialmente a través del portal *integritywatch.eu*, en el que, entre otros aspectos, se detallan los encuentros mantenidos por los distintos Comisarios eu-

⁴⁴ Alonso, E. "El lobby en la Unión Europea". p. 149 – 150.

⁴⁵ <http://www.integritywatch.eu/about.html>

ropeos con distintas organizaciones. Por tanto, no cabe duda que, gracias a estas iniciativas, la Comisión Europea es una de las instituciones europeas sometida a mayor escrutinio público en todo lo referente a la actividad de representación de intereses.

Tabla 2: Comparativa de regulación de la actividad del *lobby* en los países estudiados

País	Regulación del <i>lobby</i> parlamentario	Regulación del <i>lobby</i> sobre el ejecutivo	Existencia de registro
España	NO	NO	NO
México	SI	NO	SI
Canadá	SI	SI	SI
Austria	SI	SI	SI
Irlanda	SI	SI	SI
Francia	SI (parcial)	NO	SI, voluntario
Alemania	SI (parcial)	NO	SI, voluntario
Hungría	SI	SI	SI, voluntario
Eslovenia	SI	SI	SI
Reino Unido	SI	SI	SI
Chile	SI (parcial)	SI (parcial)	SI
UE (PE+CE)	SI (parcial)	SI (parcial)	SI, voluntario

Nota: sólo se considera la normativa relativa a instituciones de carácter nacional o federal

V Conclusiones

La regulación de la actividad de representación de intereses o *lobby* ha proliferado sustancialmente en los últimos años en el entorno OCDE, habiéndose aprobado más normas en los últimos 8 años que en los 60 años anteriores. Sin embargo, la mayoría de las regulaciones que se han implementado han tenido lugar de forma reactiva y como respuesta a escándalos públicos, en lugar de llevarlas a cabo con visión de futuro.

En este contexto, la concepción predominante sobre el *lobby* afecta al Poder Legislativo, pero raramente se ha regulado el *lobby* sobre el Poder Ejecutivo. Resulta llamativo, en este sentido, que, en las principales democracias europeas, tales como Alemania, Francia, Italia y España, la regulación del *lobby* ante el Ejecutivo brille por su ausencia. Sobre todo, teniendo en cuenta que en muchos de los casos el origen de las políticas públicas proviene de los distintos Ministerios y de la figura del Presidente. Fue así como empezó a regularse la actividad en el ámbito de las instituciones europeas, aunque más adelante se subsanó al incorporar a la Comisión Europea a la regulación existente, habida cuenta de la importancia de este órgano en la promoción de políticas públicas. La excepción entre los principales países europeos parece constituir el Reino Unido, en donde en los últimos años se han adoptado medidas regulatorias de la actividad del *lobby* ante el Poder Ejecutivo.

Esta excepción no debería resultar, sin embargo, tan sorprendente, ya que la tradición política del Reino Unido está conectada con la de otros países como Canadá o EEUU, en los que la regulación del *lobby* está más avanzada. En este esquema, la inclusión de Irlanda como uno de los países que también regula con



mayor detalle esta cuestión parece confirmar la existencia de una verdadera tendencia en el mundo anglosajón hacia la normalización de la actividad del *lobby*, que aún necesita desarrollo en Europa continental. En estos casos, la regulación de la actividad abarca tanto al Legislativo como al Ejecutivo.

Chile es otro de los ejemplos a destacar pues incorpora visos de tradición anglosajona a su regulación y abarca un amplio espectro de decisores como sujetos pasivos de la actividad, lo que implica que la regulación tiene en cuenta no sólo a los que realizan la actividad, sino también al ámbito público. También hay que subrayar el papel del Consejo para la Transparencia, como órgano independiente encargado de velar por el cumplimiento de la regulación.

Por otra parte, es conveniente resaltar la apertura de determinados Estados de Europa, como Eslovenia, en el desarrollo de la regulación de la actividad de representación de intereses. Posiblemente porque, al tratarse de Estados con una menor tradición democrática, resultan a su vez más permeables a nuevas normas de regulación de sus instituciones. En la misma línea, se explicaría parcialmente la razón por la cual los Estados europeos más importantes son reacios a incorporar una regulación más amplia de la actividad de representación de intereses ante el Poder Ejecutivo.

Con todo, regular de manera efectiva la representación de intereses se ha mostrado como una tarea ardua que en muchas ocasiones ha implicado la modificación de normas establecidas a tal efecto, debido fundamentalmente a la naturaleza compleja y sensible del *lobby*. En este sentido, la definición de la actividad y del sujeto que la realiza es primordial, pues el resto de elementos contenidos en la regulación serán efectivos en cuanto la definición sea lo menos ambigua posible. Entre ellos, destacan como básicos los registros y los códigos de conducta. Además, la transparencia y la integridad, tanto del que realiza la actividad como del que la recibe, se presentan como cuestiones fundamentales a tener en cuenta a la hora de establecer una regulación del *lobby* en los distintos niveles de la toma de decisiones pública que sea efectiva.

VI Recomendaciones para la regulación en España

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:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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**.
6. 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.

7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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**⁴⁶.
11. 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.
12. En todo caso, la **transparencia en la actividad de lobby debe conjugarse con la confidencialidad** necesaria para proteger intereses comerciales, patentes y estrategias empresariales.

⁴⁶ Sobre este tema ver Ponce, Juli (2015) Negociación de normas y lobbies. Thomson Reuter-Aranzadi. Navarra

**MANUEL VILLORIA:**

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es Director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG) -UIMP y del Máster en Gestión de la Seguridad, crisis y emergencias IUOG-URJC; Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA, donde estudió el Master in Public Affairs por la Indiana University. Es autor de cerca de doscientas publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública y ética administrativa. Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. En la actualidad es miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas y Calidad de los servicios (AEVAL) y del Consejo Científico del organismo internacional CLAD. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency Internacional, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, así como en diversos institutos de Administración Pública, consultor para el Banco Mundial, la OCDE, el BID, la Unión Europea, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina.

**JORGE FERNÁNDEZ-RÚA:**

Consultor de asuntos públicos con seis años experiencia asesorando a multinacionales y organismos internacionales en España y otros países. En la actualidad es director asociado de Cariotipo MH5, consultora pionera y líder en España en el desarrollo de estrategias de lobbying en sectores fuertemente regulados. De forma previa, trabajó como consultor en esta área para la Organización de Naciones Unidas en el Tribunal contra los Jemeres Rojos en Nom Pen (Camboya) y colaboró con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en Sri Lanka en un proyecto de investigación sobre la adopción de tecnologías verdes por parte de pequeñas y medianas empresas en países en desarrollo. Ha colaborado con Transparencia Internacional España como investigador en la elaboración del informe “Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas” y, más recientemente, en el informe “La regulación de la actividad del lobby en el Ejecutivo: lecciones internacionales”.

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE E-2), ha realizado diversos cursos de posgrado sobre asuntos públicos y lobbying. Además, completó su educación con el Master de Asuntos Públicos en el Instituto de Estudios Políticos de París (SciencesPo), especializándose en el análisis de políticas de transparencia y de cambio climático, con el que obtuvo una calificación de cum laude. Es profesor invitado en SciencesPo y en la Fundación Botín.



ESTEBAN ARRIBAS:

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad en Administración Pública y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Alcalá de Henares, Director de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, Investigador del Observatorio de Buena Gobernanza en la Universidad Rey Juan Carlos e Inves-

tigador Principal de Integridad en la Contratación Pública en Transparencia Internacional España. Posee un Doctorado Europeo en Ciencia Política: "*Public Service Broadcasting in Spain and the United Kingdom: Continuity, Change and Europeanization (1979-2009)*", un Master of Arts (MA), en European Integration Studies (University of Bradford, Reino Unido). Dissertation: "*The Politics of Media Regulation in Europe: the Case of Spain (1979-1997)*" y un Marie Curie Fellow, (doce meses – 2003/2004) pre-doctoral para el estudio de "*Europeanization of Public Policy*" dirigido por el Catedrático D. Claudio M. Radaelli, Director del Centre for European Governance de la Universidad de Exeter. Participa como investigador en proyectos como "*Implementing and Evaluating Corporate Integrity Policies in the Spanish Private Sector: A Holistic Approach*" para Transparencia Internacional España, el proyecto competitivo de la Unión Europea: "*Lifting the lid on lobbying*", financiado por la Unión Europea (HOME/2014/ ISEC/AG/01) para la Universidad Rey Juan Carlos, el proyecto competitivo nacional: "El marco institucional de lucha contra la corrupción en España: ¿Está siendo eficaz la represión de la corrupción en España?" del Ministerio de Economía y Competitividad de España, o el proyecto competitivo Unión Europea: "*The European Integrity Systems Project*", financiado por la Unión Europea (HOME/2009/ISEC/AG/010) para el Instituto Universitario Ortega y Gasset.



Cariotipo^{MH5} | 1997
2017


TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ESPAÑA