

PARLAMENTOS ABIERTOS COMO COMPLEMENTO EN LA REGULACIÓN DEL *LOBBY* PARLAMENTARIO

Rafael Rubio Núñez*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II, EL *LOBBY* COMO ENEMIGO DEL INTERÉS GENERAL – III. LA TRANSPARENCIA Y LA DIFICULTAD DE REGULAR LA INFORMALIDAD COMO RESPUESTA A LA REGULACIÓN DEL *LOBBY* – IV. LA EFICACIA DE LA REGULACIÓN TRADICIONAL DEL *LOBBY* – V. UNA PROPUESTA HACIA LA IGUALDAD: PARLAMENTOS ABIERTOS COMO INSTITUCIONALIZACIÓN DEL *LOBBY*

* Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

El *lobby* es una forma de participación política no institucionalizada. Esta falta de institucionalización históricamente ha generado problemas que van más allá del alcance a la reputación del *lobby*, pues han llegado a cuestionar su inserción y su funcionamiento dentro del sistema democrático, así como su acción sobre las instituciones y las actividades desarrolladas para ello¹.

Desde hace unos años, la regulación del *lobby* ha entrado en la agenda de los parlamentos de todo el mundo, especialmente en la de los países de la OCDE. Bajo su inspiración² se ha impulsado tanto la reflexión³ como la

1 La producción científica sobre este tema es escasa en nuestro país hasta la década actual. Podemos destacar entre otros: CATER, D., *El poder y los grupos de presión*, Madrid, 1965. RAMIREZ, M., *Los grupos de presión en la segunda República Española*, Tecnos, 1969. GARCIA PELAYO, M., *Constitución y grupos de presión en América Latina*, UNAM, 1977. PELEGRIN, E., *El lobby en la Unión Europea*, Madrid, ESIC, 1997. XIFRA, J., *El Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Gestión, 2000. FISAS, V., *El lobby feroz*, Icaria, 1998. CASTILLO, A., *Los grupos de presión ante la sociedad de la comunicación*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2001. RUBIO, R., *Los grupos de presión*, CEPC, 2003.

2 Principles for Transparency and Integrity in *Lobbying*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinLobbying.html>

3 Sólo en España, tras más de diez años sin publicaciones destacables, en los últimos años han escrito sobre el tema con distintas perspectivas: FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, J. L., *La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico: el caso del sector asegurador*, PPU, 2012. FRANCÉS, J., *¡Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España*, Ediciones Destino, 2023. VV.AA., *El lobby en España. ¿Asignatura pendiente?*, ALGÓN EDITORES, 2014. VILLORIA, M., *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*, *Transparencia Internacional España*, 2014. PONCE, J., *Negociación de normas y lobbies*, Pamplona, Aranzadi, 2015. MOLINS LÓPEZ-RODÓ, J. M., MUÑOZ MÁRQUEZ, L. y MEDINA IBORRA, I., *Los grupos de interés en España. La influencia de los Lobbies en la política española*, Tecnos, 2016. CASTILLO, A., *Lobbies y think tanks: comunicación política en la red*, Gedisa, 2017. RIDAO, J., *Los grupos de presión: análisis de la regulación del lobby en la UE y España*, Tirant lo Blanch, 2017. PONCE, J., *Mejora de la regulación, «lobbies» y huella normativa: un análisis empírico de la informalidad*, Tirant lo Blanch, 2019. RUBIO NÚÑEZ, R., *La regulación de los grupos de interés en España: Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019. HOREL, S., *Lobbytomía: Cómo los grupos de presión envenenan nuestras vidas y la democracia*, Madrid, Morata, 2019. BERMÚDEZ, J. y DE MARCOS, A., *Transparencia, lobbies y protección de datos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020. PLAZA JIMÉNEZ, V., *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Tirant lo Blanch, 2021. DE LA CRUZ, P., *Derecho de los asuntos públicos:*

regulación en países como Lituania (2001)⁴, Polonia (2006/2011)⁵, Hungría (2006/2011)⁶, Israel (2008)⁷, Francia (2009/2016)⁸, México (2010)⁹, Eslovenia (2010)¹⁰, Holanda (2012), Austria (2012)¹¹, Chile (2014), Reino Unido (2014)¹²,

una perspectiva jurídica del lobby, Tirant lo Blanch, 2022. Además, se han defendido distintas tesis doctorales, por ejemplo: CORDOVA, D., *La regulación de los Lobbies en Latinoamérica*, UCM, 2016. HERNÁNDEZ AGUADO, I., *El buen gobierno de la sanidad: Las influencias debidas e indebidas en la formulación de políticas de salud*, UCM, 2017. ELGUERO, J. M., *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*, UCM, 2017. OLIVER GONZÁLEZ, A. B., *Efectos de la comunicación persuasiva de los lobbies en las decisiones de las instituciones comunitarias y países miembros entre 2005 y 2015*, UCM, 2018. CRESPO VAL, V., *Estrategias de comunicación de lobbying indirecto. El lobby de la alimentación frente a un impuesto a bebidas azucaradas en España*, CEU, 2019. GARCÍA SUÁREZ, A. L., *El fortalecimiento de la democracia participativa a través del lobby*, UC3M, 2021. ESPINOSA JÁCOME, V. A., *La regulación del lobbying y sus fenómenos conexos en Ecuador: Evaluación y propuesta para un nuevo marco normativo basado en la experiencia chilena*, UB, 2021. MÚÑOZ JODAR, M. C., *Geopolítica del lobbying: hacia la privatización de la decisión política*, UCM, 2022.

- 4 *Law on Lobbying Activities* (2001) que, desde entonces, ha sufrido numerosas reformas, la más reciente en el año 2021, en materia de transparencia (reuniones, agendas, etc.) sobre el sector público, así como en lo referido a códigos éticos y de conducta.
- 5 *Act on Legislative and Regulatory Lobbying*, 2006.
- 6 En 2011 se deroga la ley del año 2006.
- 7 Enmienda núm. 5 de la Ley del Knesset 2008.
- 8 ‘*Loi Sapi II*’, de 9 de diciembre del año 2016, relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica (registros obligatorios, sanciones etc.).
- 9 En el año 2010, el Capítulo Cuarto del Título Noveno del Reglamento del Senado de la República (arts. 298 y 299) regula el *lobby* y su relación con los senadores. Un año después, el Reglamento de la Cámara de Diputados también regula todo lo referido a los lobistas en su Capítulo III.
- 10 *Integrity and Prevention of Corruption Act*, 2010.
- 11 La Ley Federal para la Transparencia de las Actividades de Cabildeo/*Lobby* y la Representación de los Intereses Políticos y Económicos (*Lobbying and Advocacy Transparency Law*).
- 12 *The Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act*, (30 January 2014). Luego, se implantaron avances en materia de registros especialmente (2015).

Irlanda (2015)¹³, Escocia (2016)¹⁴, Rumanía (2016)¹⁵, Australia (2016)¹⁶, Malta (2018)¹⁷, Perú (2019)¹⁸, Alemania (2021)¹⁹ e Italia (2022)²⁰, y se encuentra en tramitación en países como Argentina²¹ o Colombia²². Tanto a través de normas específicas como de normas vinculadas a la transparencia y los mecanismos de participación, la regulación del *lobby* se ha introducido con fuerza en la

13 Ley de Regulación del Cabildeo/*Lobby* (*Regulation of Lobbying Act 2015*).

14 En el año 2016 se aprueba la ley sobre el sector del lobby. En <https://www.legislation.gov.uk/asp/2016/16/contents>

15 Registro Único de Transparencia de Intereses (RUTI).

16 Ley de Integridad (Cabilderos/Lobistas) en el año 2016. A partir de la aprobación de dicha Ley, se crea un código de conducta. Además, en 2018 se presentó el Esquema de Transparencia de Influencia Extranjera (FITS), que impone obligaciones en materia de registro.

17 Aunque no es propiamente una ley de lobby, con la aprobación de la Ley de Normas en la Vida Pública de 30 de octubre de 2018 (*Standards in Public Life Act*) se intenta crear un sustento legal, a partir del cual desarrollar la regulación sobre el *lobby*.

18 Reglamento de la Ley N° 28024, que regula la gestión de intereses en la administración pública.

19 Ley Federal de Registro de *Lobby* (2021).

20 La Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Ley para regular el sector del lobby, y remitió dicho texto al Senado. En https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_lobbying.html#:~:text=L'Assemblea%20della%20Camera%20ha,della%20concorrenza%20e%20del%20mercato.

21 Más detalles sobre el Proyecto de Ley para la gestión de intereses en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/0990-D-2022.pdf> y https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/apuntes_sobre_conflicto_y_gestion_de_intereses.pdf

22 Se está debatiendo un Proyecto de Ley para regular el cabildeo/lobby e introducir un registro público. En <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4214-senado-aprueba-en-primer-debate-regulacion-del-ejercicio-de-cabildeo-y-modificacion-del-estatuto-de-ciudadania-juvenil>

agenda normativa mundial²³. En el ámbito parlamentario destacan Países Bajos (2012)²⁴, Italia (2016)²⁵, Bélgica (2018)²⁶ y Bulgaria (2018)²⁷.

La propuesta regulatoria estándar consta²⁸ de la combinación de un registro de grupos de interés (que incluye su obligatoriedad o voluntariedad, los sujetos obligados, o sus categorías en función de qué tipo de sujeto o institución se vea afectada: miembros del Gobierno o del Parlamento, sindicatos, organizaciones religiosas, *think tanks*, fundaciones u organizaciones benéficas o centros y grupos de investigación, la información que debe incluir el registro así como las obligaciones de actualización o de información periódica que deben proporcionar los registrados, los incentivos del Registro, así como la posibilidad y la intensidad de las sanciones por los distintos incumplimientos), el código de conducta de parlamentarios y de los propios lobistas, la agenda de los parlamentarios y la huella normativa, así como las normas que regulan las incompatibilidades de los parlamentarios (en el presente y en el futuro conocidas como puertas giratorias).

Este *kit* normativo que, de manera completa o parcial, se ha ido extendiendo por todo el mundo, responde a la lógica de la transparencia y la dación de cuentas, asume una concepción del *lobby*, y sobre todo de aquellos que realizan esta actividad, los *lobbies* y *lobistas*, como una actividad sospechosa²⁹ a

23 Según el texto *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “los niveles de transparencia varían de un país a otro, y algunas de las medidas vigentes brindan solo una transparencia limitada en el proceso de influencia”. Señala que en 2020, “23 de los 41 países analizados brindaron algún nivel de transparencia sobre las actividades de los lobbies”.

24 *House of Representatives Rules of Procedure* (2012) en la que se introdujo un registro de grupos de presión.

25 Modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados.

26 *Code of Conduct appended to the Chamber of Representatives' Rules of Procedure*) para establecer un registro de los *lobbies* en el Reglamento del Parlamento.

27 Introduce un registro voluntario de lobbies en relación con el Parlamento.

28 *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

29 Una muestra de ello sería el marco en el que los dos últimos presidentes del Gobierno español han puesto las promesas de regulación del *lobby* en sus intervenciones parlamentarias. El presidente del Gobierno Mariano Rajoy, en el Debate del Estado de la Nación de febrero de 2013 señalará la necesidad de una “regulación parlamentaria de las organizaciones de intereses (los llamados

caballo entre el marco penal³⁰ y la prohibición de determinadas actividades en las normas de función pública, con sus respectivas normas de régimen disciplinario, en las reglas sobre abstención de las leyes reguladoras del procedimiento administrativo y las normas de incompatibilidades, que en el ámbito parlamentario se aplicaría el Reglamento de las Cámaras y el Estatuto del Parlamentario³¹.

Esta propuesta se desarrolla dentro de un marco conceptual formado por una serie de asunciones:

lobbies), con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites” (Debate del Estado de la Nación, Mariano Rajoy, 20.2.2013. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/default-document-library/discurso-integro.pdf?sfvrsn=0> (consultado: 3 de noviembre de 2017). Por su parte, el presidente del Gobierno Pedro Sánchez anunció en su intervención dentro del Debate del Estado de la Nación de julio de 2022 que “próximamente aprobaremos una ley para regular la actividad de los lobbies” (Puede leerse su intervención en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2022/prsp12072022.aspx>).

- 30 El Consejo de Europa 1744/2010 insistió en la necesidad de clarificar el límite en el que los profesionales de las relaciones institucionales pueden hacer su trabajo. La Comisión de Venecia 2013 se refiere directamente a las consecuencias penales del *lobby* oculto. En España, los límites los marcaría el Código Penal dentro de los delitos cometidos por la adopción fraudulenta de decisiones públicas, e incluiría los delitos de prevaricación, abuso de funciones, cohecho, o tráfico de influencias (arts. 428, 429 y 430). Sin embargo, el modo de tipificar la conducta (exigiendo prevalimiento en la relación entre privado y funcionario o autoridad), la dificultad de prueba de estos supuestos (STS de 15 de julio de 2013, Sala 2ª penal) y el hecho de que se considere que los actos políticos o de gobierno no son susceptibles de tráfico de influencias (RUBIO NÚÑEZ, 2003: 250 y 251), hacen de difícil aplicación este tipo penal. Por ejemplo, un estudio de la Fundación "Hay Derecho" (2015) que analiza 330 sentencias del TS, AN, AP y TSJ entre 2011 y 2014, encontró que el tráfico de influencias es el delito que da lugar a menos condenas en España: de 14 sentencias, sólo existen 5 condenas.
- 31 En España las normas relativas al conflicto de interés se centran en un régimen de incompatibilidades que se extiende hasta dos años después del cese, la transparencia sobre causas de posibles incompatibilidades y sobre cualquier actividad que les pudiera proporcionar ingresos, así como de sus declaraciones de bienes patrimoniales y la obligación de abstención e inhibición en casos que afecten a sus intereses personales. Estas cubrirían sólo una parte de las acciones de *lobby*, aquellas que afectarían a los intereses personales, económicos o profesionales, del funcionario público, entendiendo como tal sus intereses propios, los familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, los de las personas con quien tengan amistad íntima, los de aquellas de personas jurídicas o entidades privadas a las que haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento y los de personas jurídicas o entidades privadas a las que los familiares previstos en la letra b) estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier tipo, en el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración. Estas medidas, que en ocasiones son criticadas por

- En primer lugar, tendríamos la presentación del *lobby* como enemigo de las instituciones, que busca promover intereses particulares, que serían por definición contrarios al interés general. Este se situaría, desde una perspectiva idealista e incluso utópica, en las instituciones, que detentarían

excesivas, se desenvuelven en el marco de prevenir situaciones de riesgo que puedan derivar en situaciones concretas de corrupción.

En este sentido el ordenamiento establece una regulación preventiva que busca impedir el conflicto de intereses, evitando que la relación profesional anterior de una organización con el empleado público, por haber trabajado previamente en la empresa privada, pueda contaminar sus decisiones. Las incompatibilidades se recogen actualmente en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que establece un marco amplio de limitaciones en esta materia, y cuya exigibilidad se inicia incluso desde una etapa anterior al nombramiento del alto cargo (pues se le exige que acredite su idoneidad para el puesto) y que se extienden hasta los dos años siguientes al cese.

Además, todas las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas, deberán, según el artículo 23.2.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, abstenerse en caso de: “Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar”. Este deber de abstención se agrava para los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, a los que el artículo 12 de la LAACC, impone un deber de abstención más riguroso en cuanto que exige obligaciones formales adicionales para su constancia y publicidad.

También es importante considerar en este punto la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público en cuyo capítulo VI se establece el Código de Conducta de los empleados públicos, que incluye en sus artículos 53 y 54. En lo referido a las incompatibilidades en el ámbito parlamentario, la necesidad de llevar a cabo un refuerzo en materia de transparencia, derecho de acceso a la información pública y normativa sobre la conducta de los parlamentarios comenzó a hacerse notable a partir de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (GONZALO, RUBIO, 2017) y el Informe de Evaluación sobre España que fue aprobado por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, en diciembre del año 2013 (reclamando este Código de Conducta de las Cortes Generales). Tomando como referencia los reglamentos de las Cámaras y el Estatuto del Parlamentario, debemos remitirnos, en primer lugar, al régimen de incompatibilidades de los funcionarios de las Cortes Generales, que quedó regulado en el Capítulo VI (“De los deberes e incompatibilidades de los funcionarios”) del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, aprobado –en una reunión conjunta entre las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado– por acuerdo el 27 de marzo de 2006. En segundo lugar, el artículo 24.4.f) del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Congreso de los Diputados –de 21 de enero de 2009– también hace mención a las incompatibilidades del personal laboral. Por otro lado, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su Capítulo II, habla de incompatibilidades (causas de inelegibilidad e incompatibilidad de Diputados y Senadores). Asimismo, el 1 de octubre del año 2020, se aprobó un acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado que dio luz verde al Código de Conducta de las Cortes Generales (ya existía en el Congreso desde 2019). Un acuerdo que sirve para reforzar los preceptos de los Reglamentos de las Cámaras sobre esta cuestión (Capítulo III del Título I del Reglamento del Congreso –arts. 15 a 19– y Capítulo Primero del Título II en el caso del Senado: artículos 20 a 26).

una suerte de monopolio sobre el bien común. Desde esta perspectiva, los *lobbies* no serían más que una amenaza que empaña su trabajo o, en el mejor de los casos, obstaculiza su labor.

- En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se plantea una respuesta jurídica centrada exclusivamente en la transparencia del sujeto “sospechoso”, más centrada en su existencia que en su actividad y que vincula su nivel de eficacia a su exhaustividad.
- En tercer lugar, la escasa eficacia de una visión centrada en el sujeto que hace que todo intento de regulación encuentre respuesta en forma de atajo pero, sobre todo, provoca que las actividades del *lobby* se concentren en el terreno informal, territorio en el que, como consecuencia de todo lo anterior, esta actividad obtiene mejores resultados. Provocando las consiguientes dificultades y favoreciendo —en contra del espíritu de la norma— a aquellos que cuentan con más recursos, que se favorecen de esta informalidad.

Esta visión no se corresponde con la existencia de una actividad, y de un sector económico, cada vez más normalizado, que realiza este tipo de servicios, normalmente a cambio de una contraprestación económica, así como de la incorporación de estas acciones al funcionamiento ordinario de organizaciones de todo tipo, convencidas de que la forma más eficaz de lograr sus objetivos pasa por la interacción con los poderes públicos influyendo tanto en la definición de políticas públicas como en el establecimiento de un marco normativo favorable a las causas e intereses defendidos. Esta visión resulta además poco eficaz, de cara a abordar las amenazas que este tipo de actividades pueden plantear a la democracia, al abordar el problema desde un enfoque poco realista, y asumir la presunción de culpabilidad, una sospecha de corrupción, fruto de esta concepción equivocada del *lobby*.

Como propuesta ante el diagnóstico anterior, planteamos la necesidad de una visión integral que, partiendo de un enfoque adecuado, pretende ofrecer una respuesta más realista, completa y eficaz, que junto a la transparencia incorpore la participación complementando el principio jurídico de la integridad con el de la igualdad. Y para conseguirlo proponemos un marco regulatorio que, en lugar de establecer obstáculos para el ejercicio del *lobby*, lo que reduce

el número de sujetos que pueden acudir a esta labor como instrumento de participación política, reduzca los costes para su ejercicio, cargando los mismos sobre la Administración, y estableciendo instrumentos formales complementarios y que, al facilitar la participación y tratar de institucionalizarla, rebaje el carácter informal del *lobby* que, lejos de ser un elemento constitutivo del mismo, se convierte en un obstáculo para lograr su correcta inserción en el sistema democrático.

II. EL *LOBBY* COMO ENEMIGO DEL INTERÉS GENERAL

El *lobby* se presenta habitualmente como enemigo de las instituciones. Esta caracterización es fruto de la identificación de estas con el interés general. Como recoge DE VEGA haciendo referencia a FRANCOIS RANGEON y su libro *L'ideologie de l'interet general* (2017: 552) “la historia del Estado moderno desde Maquiavelo hasta nuestros días, es inseparable de las formulaciones teóricas de interés general. Desde que Maquiavelo”, continua De Vega, “desacralizando la noción escolástica del bien común, comienza a hablar del bien público no existe teórica del Estado que, de una u otra manera, expresa o tácitamente, haya podido prescindir de ese concepto, bien bajo la denominación de bien público (Maquiavelo, Hobbes, Bodino, Monstesquieu), bien bajo la expresión –sobre todo a partir de Rousseau– de interés general (Sieyes, A. Smith, Bentham, Suartt Mil, etc.)”. Aunque cada uno lo haga de manera diferente todos coinciden en que sin el reconocimiento de un interés común y general el propio concepto de Estado deja de tener sentido, y es a esta creencia a la que responde la lógica del Estado Constitucional, y su noción de representación.

Como recuerda PONCE (2022), España se inscribe en el modelo tradicional continental de raíz francesa que considera que el interés general reside en la ley (principio de legalidad) y trasciende a los intereses de los ciudadanos (NIETO, 1991). El art. 103 de la Constitución Española parece asumirlo así cuando afirma que “la administración sirve al interés general”, aunque esto no suponga que lo haga en régimen de monopolio, o que no necesite ni de control ni de colaboración para hacerlo.

Si bien es cierto que los actos normativos, por su carácter político, gozan de lo que GARCÍA DE ENTERRÍA denominaba las inmunidades del poder, su ejercicio por parte del legislador supone la “conversión de la metafísica en

técnica (...) la conversión técnica de este soberbio mito de la libertad en una técnica jurídica operante y concreta” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1962: 160-162) y esa conversión, para responder al interés general, no solo debe ajustarse a un procedimiento, sometido al principio de legalidad, sino que podrá ser más o menos acertado, y servir más a ese interés general adoptando determinadas decisiones frente a otras. La discrecionalidad no significa libertad de elección, ni arbitrariedad, ni exime del debido cuidado en la ponderación de todos los intereses. Aun dentro del margen de discrecionalidad del que gozan por su naturaleza determinados tipos de actos inmunes al control y a la fiscalización de los jueces (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1962: 166), los procedimientos normativos no pueden aislarse de la sociedad, amparados en el principio de legalidad, y deben adaptarse a otros principios como el de buen gobierno y el derecho a una buena administración³².

Sin embargo, al asumir de manera absoluta este carácter trascendente se siembra de desconfianza el escenario de toma de decisiones, especialmente la participación ciudadana en el mismo, lo que justifica el rechazo durante tantos años a regular las distintas formas de influencia más allá del Código Penal, que en España se remonta hasta los debates constitucionales³³.

Tampoco cabe entender el bien común como una mera yuxtaposición de intereses particulares. Como señala DE VEGA (2017: 529) “el entendimiento de la sociedad –en la típica contraposición liberal entre sociedad y Estado– como lugar de encuentro y racionalización de los intereses individuales, y donde las leyes de la competencia son capaces de convertir, según el eslogan de Mandeville, los egoísmos privados en intereses comunes, ni pudo sostenerse durante mucho tiempo”.

32 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones (Art. 41.1 y 2, Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea).

33 Sesión número 15 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 2 de junio de 1978.

No podemos negar que es precisamente la existencia de los intereses privados la que justifica la acción del *lobby*. Así lo recoge, por ejemplo, la definición de la Asociación Profesional de las Relaciones Institucionales (APRI) que define la actividad de *lobby* como el “traslado de intereses privados a las instituciones públicas”. Más allá de la definición de bien, con un alto componente subjetivo, su condición de común, según TUDELA-FOURNET (2017: 28) nos indicaría, por un lado, que pertenece a todos los miembros de una sociedad, de cuyo disfrute no puede quedar excluido nadie y, por otro lado, sería aquel que debe incidir sobre la esfera pública. De esta manera, si consideramos el ideal del bien común como prioridad ante la satisfacción de los intereses individuales, e incluso si asumimos un bien común superior basado ya en la libertad del individuo, ya en la promoción de una forma de vida propia de la comunidad, o en la gestión de lo contingente, en democracia tendremos la necesidad de concreción de este bien común, su materialización ante supuestos concretos y cambiantes, especialmente en sociedades cada vez más plurales y diversas, en las que el acuerdo sobre el bien común resulta más difícil ante la ausencia de referentes compartidos. Para lograrlo no hay mejor aliada que la participación activa del ciudadano en la definición de ese bien común (VALLESPÍN, 2017: 15). No hacerlo de otro modo supondría una suerte de democracia militante, que dejaría en manos del gobernante la definición del interés general, renunciando a controles y contrapesos imprescindibles en un sistema democrático.

De ahí el problema que genera contraponer interés privado frente a interés general, y el error que supone basarse en esta distinción para condicionar a priori las formas y procedimientos de participación política. En primer lugar, porque cualquier decisión, especialmente las legislativas, afectan a la sociedad, y de alguna manera representa el interés de una parte de ella, siendo tan difícil encontrar una decisión que no beneficie a una parte de ella como encontrar una decisión que beneficie a esta en su totalidad, por lo que cualquier decisión es el resultado de la conciliación y la ponderación entre diferentes intereses.

En segundo lugar, porque es precisamente la definición del interés general el objeto del procedimiento normativo, tanto es así que las excepciones o atajos que alteran el procedimiento normativo suponen siempre una amenaza para el interés general.

En tercer lugar, porque adoptar esa posición nos plantea la dificultad de identificar esta defensa del interés general a partir de la condición del sujeto que pretende influir o del contenido de sus propuestas, ya que habitualmente aquellos interesados en influir presentarán sus propuestas siempre desde la perspectiva del interés general, destacando aquellos efectos de las mismas que benefician a una proporción mayor de la sociedad. Como señala PONCE (2022) “el papel de los *lobbies* se relaciona con el aspecto más amplio de la participación en la definición del interés común”. Ningún grupo, sea de la naturaleza que sea, defenderá su interés poniendo el foco exclusivamente en los beneficios que su influencia tendrá para el propio grupo, sino que al desarrollar las actividades de *lobby* siempre tratará de buscar y poner la atención en el interés público de la posición defendida. Si a esto se le une que, en la propuesta, diseño e implementación de políticas públicas o leyes siempre nos podemos encontrar con distintos actores defendiendo intereses contrapuestos, concluimos que resulta discutible que en una sociedad pluralista se puedan establecer discriminaciones a la participación política a priori, en función de una identificación previa de sus intereses como generales (algo habitual, por ejemplo, en las ONG) o particulares (como podrían ser las empresas). Así, podemos concluir que las decisiones normativas no son más que una opción entre distintas opciones de defensa del interés general y que tan absurdo sería afirmar que sólo una de ellas se identifica con el interés general como negar que otras muchas pueden perjudicar a este.

Tampoco parecen adecuados otros tipos de filtros establecidos a priori, que guardan relación con la confusión señalada en torno a los intereses defendidos. Por ejemplo, son muchos los que recomiendan reservar la regulación exclusivamente para aquellos que desarrollan esta actividad de manera organizada y profesional. Esta decisión, asumida por un buen número de normas que regulan el *lobby* en todo el mundo, ofrece dos problemas. El primero, y más evidente, sería la dificultad de establecer el criterio para determinar cuándo esta actividad es o no ejercida de manera profesional. En este punto nos encontramos con el problema de las personas que desempeñan esta actividad dentro de las organizaciones, que no necesariamente lo hacen a tiempo completo, e incluso con aquellas que realizan este tipo de actividades y ni siquiera reciben una remuneración a cambio. Buena muestra de este problema es la dificultad para encontrar una denominación común para todos aquellos que realizan actividades de presión e influencia. Empresas y organizaciones parecen no

ponerse de acuerdo y una mirada rápida a los departamentos que ejercen este tipo de participación política no institucionalizada deja una lista casi infinita de nomenclaturas: *Lobby*; cabildeo; *Legal & Corporate Affairs*; relaciones institucionales; relaciones públicas; *Public Affairs*; *Government Affairs*; *Legislative Affairs*; relaciones institucionales; asuntos públicos; diplomacia corporativa, etcétera. Lo mismo ocurre con la forma jurídica, no resulta difícil detectar este tipo de actividades, con mayor o menor peso, en ONGs, *think tanks*, asociaciones, fundaciones, empresas, uniones o confederaciones sectoriales–regionales, empresas, grupos empresariales, agrupaciones ciudadanas, e incluso, hasta movimientos sociales, lo que dificulta mucho su identificación. Además, esta lógica hace que queden fuera de estas obligaciones de transparencia, otros sujetos del ámbito laboral, voluntariado, consumidores,... a los que la ley otorga un papel en procesos institucionalizados pero que no por eso renuncian a desarrollar actividades de influencia en el ámbito informal, sin razón alguna para que queden al margen de estas obligaciones, ignorando además que muchas veces no son los motivos económicos, sino los de afinidad ideológica con los que defienden determinada posición, los que más pueden influir en el decisor. Por último, esta tendencia parece asumir que la participación espontánea y voluntaria, que en ocasiones puede también resultar sistemática y eficaz, aun realizando el mismo tipo de actividades debería estar sometida a un tipo diferente de control.

En segundo lugar, al establecer como objeto de transparencia los sujetos del *lobby*, y hacerlo de manera parcial (los profesionales), nos encontramos con que, además de plantear grandes problemas prácticos y abrir espacio al fraude, esta perspectiva asumida exclusivamente perjudica la trazabilidad de las normas (en las que solo aparecerían cierto tipo de actuaciones desarrolladas por los grupos de presión profesionales) y el objetivo de buscar mecanismos y procedimientos que nos ayuden a mejorar la calidad de las normas y su utilidad social.

Esta reducción del *lobby* a la defensa de intereses particulares supone que de manera más o menos lógica se planteen regulaciones que sólo pongan coto a lo que se denomina “*lobby* profesional” con las dificultades de definición del mismo y la conveniencia o no, de adoptar este criterio que en el que no es fácil distinguir si lo privativo es siempre lucrativo, y si lo lucrativo se refiere a la causa defendida o al que la defiende (no es lo mismo cobrar por defender

una causa sin ánimo de lucro que defender de manera gratuita una causa que supone un interés económico directo o indirecto, como, por ejemplo, facilitar las condiciones para realizar abortos). Esta tendencia a identificar el interés general con la ausencia de ánimo de lucro, atribuyendo un extra de legitimidad a aquellos que defienden causas en las que no hay un interés lucrativo directo, resulta, cuanto menos, aventurada al identificar el ánimo de lucro con el interés personal y, lo que es más significativo, la ausencia del mismo con el interés general, pero además se plantea hasta qué punto adoptar este criterio de distinción puede resultar discriminatorio y contrario al bien jurídico que se pretende defender.

Sin embargo, son distinciones tan habituales, como inadecuadas, a la hora de afrontar la regulación de este fenómeno. Una falsa dicotomía que contrasta, como hemos visto, con la creciente pluralidad de actores que desarrollan acciones de influencia, cada vez más numerosos y diversos, y que van mucho más allá del mundo empresarial, alcanzando a los *think tanks*, la academia, o los grupos de la sociedad civil que no dudan en adoptar estas técnicas en defensa de los intereses defendidos (ALEMANNO, 2017). Cualquier grupo, asociación, empresa o ciudadano que pretende influir ante los poderes públicos deberá obtener una misma acogida por parte de la regulación. De este modo, serán los objetivos defendidos, una vez escuchados, y las actividades realizadas, las que determinarán hasta qué punto la intervención de esos grupos sirve para mejorar el resultado del proceso de toma de decisiones, adecuándolo a la realidad del asunto y al punto de vista de afectados e interesados o, por el contrario, lo perjudica introduciendo un elemento de desigualdad en un sistema democrático que se basa en la representación.

III. LA TRANSPARENCIA Y LA DIFICULTAD DE REGULAR LA INFORMALIDAD COMO RESPUESTA A LA REGULACIÓN DEL *LOBBY*

La regulación de los grupos de presión ha avanzado a golpe de escándalos. No en vano, las propuestas de regulación suelen plantearse como respuesta ante el crecimiento del malestar social frente a la corrupción que suele acompañar estos escándalos. De ahí que el enfoque regulatorio sobre los *lobbies* se haya centrado siempre o en la prohibición o en la transparencia. Si la actividad de

lobby es intrínsecamente antidemocrática, la única regulación posible será su prohibición y la penalización a su ejercicio. En España la STS de 11 de junio de 2012, Sala 1ª, civil, en la que se planteaba la nulidad de un contrato de *lobby* por causa ilícita, al ser un contrato de *lobby* o de influencias, aclara que un contrato que tenga por objeto el desarrollo de *lobbying* no es ilícito per se, y que el límite vendría determinado por el derecho penal, en línea con lo establecido en la STJUE de 12 de mayo de 2010³⁴. Y parece que es ante esta situación, en la que se plantea la necesidad de obstaculizar su labor, estableciendo una serie de requisitos administrativos centrados en la transparencia de su existencia y su actividad. El objetivo perseguido sería el de impedir intervenciones espurias en la adopción de decisiones públicas. Una decisión espuria sería aquella que degenera en su naturaleza, en este caso en su carácter público, y como tal, al servicio del interés general. Pero, como ya hemos visto, lograr que las decisiones públicas estén al servicio del interés general no quiere decir que estas no recojan intereses particulares, sino que tengan una orientación hacia este interés general. Lo relevante desde el punto de vista normativo es que este enfoque asume que la principal amenaza del *lobby* contra la democracia es la corrupción y que lo prioritario será entonces una dación de cuentas detallada, en la que participen tanto los decisores como los que tratan de influir en la decisión, lo que permitirá entender mejor la lógica que está detrás de la decisión adoptada, así como detectar las influencias indebidas.

A esta primera advertencia que cuestiona la propia existencia del *lobby*, podemos añadir la del Tribunal Supremo norteamericano (*Rumely v. United States*, 197 F.2d 166, 173-174, 177, D.C. Cir. 1952) que matiza esta valoración distinguiendo entre el contacto personal que “puede ser un mal y un peligro potencial para lo mejor en los procesos legislativos” y lo que denominaba “el *lobby* indirecto”, a través de la presión de la opinión pública sobre el Congreso que, para el Tribunal, sería “un bien, la sana esencia del proceso democrático”.

De ahí que se asuma que la transparencia de este contacto directo, y todo lo que le rodea, sea la mejor forma de regular el *lobby*, dejando a un lado, ya sea porque su regulación resultaría imposible o plantearía más inconvenientes

34 La STJUE de 12 de mayo de 2010, puede leerse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62005TJ0432>

que ventajas, o por considerar su utilización como algo beneficioso para la democracia, otro tipo de acciones como las de presión a través de la opinión pública a las que hacía referencia la sentencia del Tribunal norteamericano. El problema es que esta distinción resulta bastante artificial. El contacto directo no es más que una parte de las actividades de *lobby* que incluye muchas otras como la mencionada actuación frente a la opinión pública; la representación de sus miembros frente a las instituciones; el ofrecimiento de un canal de participación política al margen de las elecciones; la aportación de conocimiento a sus miembros sobre la situación del proceso político; el diseño de la agenda pública o el seguimiento de la actividad del Gobierno para comprobar el estado de sus intereses (BERRY, 1977).

Además, incluso ese contacto directo se produce en un doble plano. Por un lado, el ejercicio de la influencia a través de modelos institucionalizados y, por otro, el de la participación informal. En el entorno de la participación orgánica (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 1999: 86 y ss.), encontramos espacios para la interacción entre grupos y poderes públicos, a través de órganos o procedimientos de participación institucional, establecida, sólo en el ámbito administrativo, en más de 600 normas en nuestro país o en instituciones del poder legislativo como la Iniciativa Legislativa Popular, el derecho de petición, o las comparecencias parlamentarias.

Mientras, la participación informal es frecuente y habitualmente más efectiva (SÁNCHEZ MORÓN, 2014) lo que, en buena medida, nos ayuda a encontrar el sentido de la importancia que ha ido adquiriendo el *lobby* en la actualidad. La actual crisis de la democracia tiene que ver, entre otras cosas, con su dificultad para canalizar los intereses de la sociedad. Diferentes estudios, con grupos diferentes como el de los jóvenes (RUBIO, LOBERA, 2015), nos muestran como lo que tradicionalmente interpretamos como desafección ciudadana es, muchas veces, un desplazamiento de la actividad política a espacios informales en los que no se encuentran las instituciones lo que provoca una doble frustración: de la sociedad por no sentirse representada y de las instituciones al observar que sus intentos de representación no reciben la respuesta deseada. Este desencuentro, no es más que la manifestación política de los cambios que están sufriendo los mecanismos de intermediación y que afectan a las instituciones, a los partidos políticos (RUBIO, 2021), y también a otro tipo de organizaciones.

El problema es que, la propia informalidad de estas actividades dificulta su control y, en consecuencia, como denuncia *Transparencia Internacional*, es en este ámbito informal donde “se producen la inmensa mayoría de los casos de influencia indebida e, incluso de corrupción”.

Si nos acercamos un poco más a esta informalidad que caracteriza la acción de los grupos de presión sobre los distintos actores que participan en el proceso legislativo vemos como esta consiste, como hemos visto, en una serie de actividades de “comunicación directa o indirecta”. La acción del *lobby* es fundamentalmente una labor que tiene en la información, personal o a través de la opinión pública, su materia prima fundamental. De ahí que todas sus acciones, realizadas de manera continua, velando por promover un entorno político favorable para los intereses defendidos; o con objetivos concretos, a través de campañas con inicio y fin, tengan como eje la información, su consecución y su transmisión a los distintos actores que participan, directa o indirectamente, en las decisiones públicas.

Es cierto que durante mucho tiempo, el *lobby* se ha caracterizado principalmente por facilitar el acceso a los decisores públicos, contando entre sus filas con antiguos políticos o antiguos funcionarios que garantizaban ese acceso, como parte fundamental de sus servicios, pero hace tiempo que eso empezó a cambiar. Aunque tradicionalmente las acciones de lobby preferían permanecer al margen de la opinión pública, hoy en la sociedad de la información la sociedad reclama a la política y a los políticos más transparencia, más legitimidad (GUTIÉRREZ-RUBI, 2011), y estas nuevas dinámicas de la política exigen que las actividades que buscan incidir en la vida política se desarrollen de cara a la opinión pública y cuenten con apoyo social. Los *lobbies* han entendido que la opinión pública puede convertirse además en la forma de llegada más directa a los decisores. Hoy la opinión pública puede servir para introducir una cuestión en la agenda política, lograr una reunión que no termina de producirse, fortalecer la legitimidad de sus propuestas, o cambiar los términos de una negociación.

La lista de actividades de influencia a día de hoy es prácticamente infinita y abarca desde las actividades de transmisión de información directa, como la elaboración de análisis regulatorios, estudios e informes, la negociación, la participación en comisiones parlamentarias o grupos de trabajo,

las intervenciones públicas, etc., hasta otras actividades como el seguimiento legislativo, el acceso a los parlamentarios, la creación de una red de contactos, el mantenimiento de relaciones profesionales con decisores (que cuenta con mecanismos propios de las relaciones humanas básicas como un mensaje de interés, una llamada telefónica de preocupación, un cruce casual, una comida...), la relación con medios de comunicación y la opinión pública, la financiación de congresos y reuniones e incluso de informes técnicos, la gestión de la reputación, el establecimiento de alianzas, la sensibilización, la movilización ciudadana, etc. Además, encontramos otras que, aunque no coincidan en el tiempo, pueden influir en los procedimientos normativos predisponiendo la voluntad de los actores que participan en la toma de la decisión, como la financiación de campañas electorales o las puertas giratorias.

Aunque estas actividades se desarrollen mayoritariamente al margen de los mecanismos formales previstos por el ordenamiento jurídico, eso no significa que sean indiferentes para el Derecho (GORDILLO, 1982). Las actividades informales están también sujetas a los principios jurídicos constitucionales aplicables a cualquier actividad administrativa, aunque, como advierte CERRILLO (2011: 87), las instituciones tradicionales de garantía propias del Estado de Derecho no se han diseñado para ser útiles contra la actividad informal. De este modo la actividad de negociación normativa se produce con frecuencia de modo informal, “a la sombra del derecho”, pero no necesariamente contra el Derecho, pues informal e ilegal son dos conceptos distintos. Como recuerda PONCE (2015: 39) aunque informalidad no es equivalente a ilegalidad, “el proceso decisorio informal lleva consigo también el peligro de desatender –y, por ende, recortar– las posiciones jurídicas de terceros”, lo que hace que tal proceso lleve “el peligro de una posible tendencia hacia una actuación administrativa ilegal” (SCHULZE-FIELITZ, 1993: 98-99).

Dentro de estas actividades, como señalan REVUELTA Y VILLORIA (2016: 410), encontramos algunas que “pueden ser legales, pero son empleadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan al interés general” y pueden entrañar riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el *lobby*, produciéndose, cuando esto ocurre, la “captura de políticas”, definida como “el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado”. Como señalan VILLORIA y REVUELTA (2015), algunos ejemplos de prácticas y actividades

habituales en el *lobby* que pueden suponer riesgos de corrupción o prácticas no éticas son:

1. Financiación de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno;
2. Puertas giratorias;
3. Captura regulatoria y técnica (por ejemplo, mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores);
4. Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles (*diluting regulation*);
5. Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o *window dressing* (*debilitating restrictions*);
6. Debilitamiento de los controles y la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*);
7. Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*);
8. Redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc.

IV. LA EFICACIA DE LA REGULACIÓN TRADICIONAL DEL *LOBBY*

La regulación del *lobby* es una tarea pendiente del sistema democrático. No se trata solo de la dificultad tradicional de aprobar normas sobre el sector que se refleja, por ejemplo, en los 50 años transcurridos desde la primera y la segunda regulación federal norteamericana de la materia y los numerosos intentos

que se quedaron en el camino; la imposibilidad de aprobar una regulación nacional en España; o las permanentes reformas en la Unión Europea, que ha provocado que prácticamente antes de la aprobación de una reforma ya estaba en la mesa la siguiente.

Ante esta compleja realidad, la respuesta normativa ha adoptado distintas posturas. Ya en 1780, MADISON (1787) alertaba de que existen dos formas de paliar las consecuencias de una facción: la primera, eliminando sus causas; la segunda, controlando sus efectos. Desde entonces, la necesidad de regular los grupos de presión se ha ido imponiendo como consecuencia de su protagonismo y su visibilidad en la vida política. Siguiendo con la lógica kelseniana de la “democracia real”, la existencia e importancia transcendental de los grupos de presión, algo que para GARCÍA PELAYO (1977: 22) “no solo es un hecho, sino que es parte de un mecanismo necesario para el funcionamiento de la sociedad y del Estado de nuestro tiempo”, haría necesaria su inserción dentro del sistema (KELSEN, 1977: 43). De esta manera, se trata de compaginar su actividad legítima con las garantías de independencia y salvaguarda del interés general de los poderes públicos.

En este asunto nos encontraríamos ante la paradoja de que aquellos que más reacios son a la actuación de los grupos de presión son los menos partidarios de regularlo, al considerar que regular el *lobby* supone otorgarle una legitimidad de la que carece en el sistema democrático³⁵. Mientras, son aquellos que observan con mayor interés la participación de estos grupos en la vida política, incluidos los sujetos de la misma, los que tratan de impulsar su regulación, bajo la lógica de la necesidad de reconocer lo realmente existente, dotándolo de un cierto grado de formalidad y de transparencia. De ahí la necesidad de adoptar los mecanismos necesarios para evitar las amenazas que este tipo de actividades pueden suponer a la seguridad jurídica, la reserva de ley o la igualdad.

35 Una muestra de este fenómeno puede observarse en los debates constituyentes españoles. Tras el voto particular introducido por Manuel FRAGA (Boletín Oficial de las Cortes, num. 44, de 5 de enero de 1978, págs. 698-699) se plantea un debate que se celebra en la sesión número 15 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 2 de junio de 1978 y está recogida en el Diario Sesiones. <http://www.congreso.es/publicoficiales/L0/CONG/DS/C1978080.PDF> (págs. 2910-2914).

De esta manera al abordar la regulación del *lobby* podemos observar hasta cuatro modelos centrados en el sujeto activo de la presión.

El primer modelo sería el de la no regulación, lo que conlleva que los actores que desarrollan actividades de influencia y su actuación queden sometidos a la normativa general que puede afectar a este tipo de actividades como el tráfico de influencias³⁶, las incompatibilidades, las puertas giratorias, el conflicto de intereses, etc. Los argumentos que sostienen la defensa de este modelo son variados, pero fundamentalmente se apoyan en dos ideas principales: por un lado, se piensa que las respuestas penales y administrativas frente a la toma de decisiones fraudulenta por parte de los funcionarios públicos es suficiente para abarcar esta realidad y hace innecesario regulaciones específicas; por otro lado, se considera que regular los grupos de presión implicaría, como hemos visto, otorgarles carta de naturaleza dentro del sistema democrático.

El problema de este modelo es el de la propia realidad, la evidencia nos muestra como la actuación de los grupos es generalizada, y así es reconocida, tanto por los poderes públicos como por las empresas³⁷, y sus modos de actuar presentan unas peculiaridades, que, de no afrontarse de manera específica, pueden generar situaciones de abuso y desigualdad.

Unido habitualmente a este modelo de regulación, que hace referencia a la regulación no específica, se encuentra el segundo modelo, que opta por la autorregulación, que deja en manos del propio sector, a través de sus asociaciones sectoriales, el establecimiento de los requisitos para ejercer la profesión,

36 En el caso español, la tipificación del tráfico de influencias se realiza en los artículos 428-430 del Código penal, artículos que, como ya advertíamos en 2003, hacen de difícil aplicación este tipo penal. La última reforma de 2015, que afecta también al ámbito de la negociación de normas jurídicas, pretendió dar respuesta a este problema sin mucho éxito.

37 Según una encuesta de BURSON-MARSTELLER y CARIOTIPO, en España el 56% de los políticos entrevistados afirma hablar con lobistas y lo hace porque es su obligación atender a quien se lo requiere. Además el 86% considera que el *lobby* contribuye al desarrollo político. Por el lado de los grupos de presión, según un estudio encargado por la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) y realizado por la Escuela Internacional de Comunicación (2017), todas las grandes empresas (100%), la práctica totalidad de asociaciones profesionales (98%), el 90% de ONGs o el 80% de los Sindicatos realizan estas actividades para influir en la regulación de las actividades sectoriales (98%) y mejorar el entorno de negocio de las compañías (94%).

habitualmente a través de un código de conducta. El modelo de autorregulación ha tenido peso, de manera autónoma, en regulaciones de tradición anglosajona, pero durante los últimos años se ha convertido en un modo de actuación complementario al tercer modelo, el de registro.

Este modelo, cuyo origen se encuentra en Estados Unidos, es el más extendido entre los países que optan por una regulación específica. La regulación gira en torno al establecimiento de un registro, voluntario u obligatorio, para los grupos de influencia y sus miembros. Es el modelo regulatorio habitual desde 1946 (Estados Unidos) y es el que ha adoptado, tanto la Unión Europea³⁸ como la OCDE, en sus recomendaciones a los países miembros³⁹.

Este tipo de regulaciones tiene su principal problema en la definición del sujeto activo y el establecimiento de la obligatoriedad de registro, que podría colisionar con los derechos de participación política, o el establecimiento de incentivos suficientes para el registro, en caso de que este sea voluntario.

El último modelo de regulación, que es complementario con la autorregulación y el registro, implica el ejercicio de control sobre los poderes públicos. La base de este modelo serían las agendas públicas. De esta manera, serían los poderes públicos los obligados a informar sobre las personas de las que han recibido acciones de influencia, así como del contenido de las mismas. La peculiaridad de este modelo, también de regulación específica, sería su concentración en la actividad y la atención al sujeto pasivo, el poder público. Este modelo es novedoso y ha empezado a ser aplicado recientemente por Chile (2014)⁴⁰, que establece un sistema de registro en el que cualquier autoridad pública debe dar cuenta, tanto de las audiencias de *lobby*, como de los

38 El Parlamento Europeo estableció su registro en 1995 (tal y como establecía el artículo 9.2 de su reglamento), la Comisión hizo lo propio en 2008. Años después, 2011, se unificó el registro en el Registro de Transparencia Europea, en el que el Consejo es un mero observador. En 2014 volvieron a revisarse dichos acuerdos, pero fue en el año 2021 cuando se aprobó un nuevo acuerdo interinstitucional entre las tres instituciones (Parlamento, Comisión y Consejo) sobre la puesta en marcha de un registro de transparencia obligatorio (reforzando e impulsando medidas, añadiendo nuevos requisitos, etc.).

39 <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

40 Ley Núm. 20.730 regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>)

viajes realizados y los donativos recibidos. La suma de toda esta información, disponible en formato reutilizable, va construyendo una base de datos en la que es posible controlar las influencias que se han ejercido sobre cualquier ley o decisión pública.

En resumen, vemos cómo se va generalizando un modelo de regulación a caballo entre la autorregulación, el registro y el control por parte de los poderes públicos que se centra en la transparencia a través de la identificación y el control de los grupos de presión. La gran mayoría se centra en la transparencia del sujeto activo, de los que pretenden influir, y los recursos que emplean en estas actividades, a través de los informes periódicos en los que deben dar cuenta, al menos, de los intereses que defienden y en nombre de quién lo hacen, de las políticas públicas en las que han tratado de influir, y de aquellos actores políticos con los que han contactado con este fin.

Esta ha sido, en nuestra opinión, la causa principal de los problemas regulatorios del *lobby* desde la primera ley estatal norteamericana, la *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*⁴¹, hasta los distintos intentos de regulación en la Unión Europea⁴². De este modo, se produce una paradoja por la que, como consecuencia de la dificultad de definir el *lobby* como sujeto de la regulación, la apuesta por la transparencia de los *lobbies* puede no ser la manera más eficaz de lograr la transparencia del ejercicio del *lobby*.

41 <http://www.gao.gov/products/T-GGD-91-56>. Poco después de su aprobación, el Tribunal Supremo en *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954) salvó la constitucionalidad de la ley pero restringió su aplicación de una manera sustancial.

42 En el Parlamento Europeo, el primer intento de regular el sector del *lobby* se remonta al año 1992, con el conocido Informe Galle, como repuesta a una solicitud de Enrique Barón, entonces presidente del Parlamento Europeo; la Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales y de Inmidades adoptó algunas de las propuestas que se realizaban. En 1996 se estableció un registro y en 1997 un código de conducta. Respecto a la Comisión Europea, el debate comenzó también entorno al año 1992, con la inclusión en el Programa de trabajo de un proyecto de código de buena conducta del *lobbying* (RUBIO, 2003). En 1993 se publicó una Comunicación en la que se trataron asuntos como los códigos voluntarios de buena conducta. Ya entrado el siglo XXI, en el año 2005 la Comisión impulsó la iniciativa europea en favor de la transparencia (9 de noviembre del citado año), en 2006 publicó el Libro Verde de la Transparencia Europea y en el año 2008 dio luz verde también a un registro voluntario de lobistas. En 2011 se unificó el registro en el Registro de Transparencia Europea, en 2014 volvieron a revisarse y a actualizarse dichos acuerdos y, en el año 2021 se aprobó un nuevo acuerdo interinstitucional entre las tres instituciones (Parlamento, Comisión y Consejo) sobre la puesta en marcha de un registro de transparencia obligatorio (reforzando e impulsando medidas, añadiendo nuevos requisitos, etc.).

Por un lado, cuando cualquier sujeto que trata de influir sobre cualquier poder público es un *lobby* nada o nadie es realmente un *lobby*, ya que la amplitud del concepto acaba difuminando su objeto. Por otro lado, como ya hemos visto, cuando se trata de seleccionar entre los sujetos que realizan influencia solo a algunos que deberían ser objeto del registro frente a otros que aun ejerciendo el mismo tipo de actividades no necesitarían ser objeto de control, se abre una casuística infinita y se multiplican los intentos de permanecer al margen del mismo. Los *lobbies* profesionales son solo una parte mínima de la incidencia. Tomando como referencia los datos del registro de grupos de interés de la CNMC, podemos aportar algunos datos al respecto: el sector empresarial y de base asociativa representa un 25,7% de los inscritos; las asociaciones profesionales, empresariales y sindicales el 19,8%; el sector de servicios de consultoría y asesoramiento el 10,8%; las organizaciones no gubernamentales el 9,3%; las fundaciones y asociaciones el 8,9%; las consultorías profesionales el 7,9% y las empresas o grupos de empresas el 5,3%. Ya por debajo de dichos porcentajes, y representando una mínima parte de los inscritos, encontramos a los despachos unipersonales; despachos y bufetes colectivos y sociedades profesionales; el sector científico y de investigación; las plataformas y redes, coaliciones *ad hoc*, estructuras temporales y otras formas de actividad colectiva sin ánimo de lucro; los grupos de análisis y reflexión, e instituciones académicas o de investigación general; corporaciones de derecho público, entidades organizadoras de actos, medios de comunicación vinculados a empresas y entidades con finalidades de investigación; grupos de reflexión, e instituciones de investigación vinculadas a partidos políticos, así como organizaciones empresariales y sindicales; otras empresas y organizaciones. Por otro lado, según el Informe Anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia del año 2021 para el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de Europa, con el nuevo formulario de inscripción se pudo concluir que de todos los inscritos –452 representantes de intereses– entre septiembre y diciembre de ese mismo año, “la mayoría eran organizaciones que no representaban intereses comerciales”.

Por otro lado, nos encontramos con las dificultades de implementación de las medidas adoptadas que dificultan su puesta en marcha y que se reflejan en los retrasos en la puesta en marcha de regulaciones ya aprobadas como Aragón, Castilla-La Mancha o Madrid. En el caso de Aragón, aunque la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas establece en su

artículo 36 la creación de un registro de lobistas y lobbies, este aún está en trámite y pendiente de ponerse en marcha. Además, no se ha desarrollado el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia de Integridad y Ética Públicas, que según la Ley es la responsable de este registro. Por otro lado, respecto a Castilla-La Mancha, aunque la legislación se aprueba en el año 2016 con la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, que regula y da luz verde al Registro de Grupos de Interés (del artículo 43 a 47), no será hasta la aprobación del Decreto 8/2018, de 20 de febrero, cuando se creó el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha. Otras comunidades autónomas que han impulsado regulaciones del *lobby*, también con algunos retrasos en su implementación, son Cataluña y la Comunidad Valenciana. En el caso de Cataluña, aunque la Ley se aprueba en el año 2014 (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), no será hasta la aprobación del Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, cuando se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña. Por último, respecto a la Comunidad Valenciana, la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés, recoge la creación de un registro de grupos de interés. No obstante, dicho registro se reguló posteriormente a través del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre; y a través de dos resoluciones (11 de febrero del año 2022): una para declarar la disponibilidad de la aplicación informática que da soporte al Registro de Grupos de Interés y otra para crear los sellos electrónicos para las actuaciones administrativas automatizadas del Registro de Grupos de Interés.

A esto se añade una cierta frustración que ha provocado que, incluso tras su aprobación, las regulaciones de la influencia sean sistemáticamente cuestionadas, provocando una dinámica permanente de reformas, sin prácticamente tiempo a consolidarse. Centrándonos solo en las grandes reformas, solo por poner dos ejemplos, en Estados Unidos desde la aprobación de la primera ley, la *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*, y después de su práctica anulación por *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954) pasaron 50 años sin una regulación efectiva del *lobby* pero con cientos de propuestas de reformas hasta la aprobación de otra ley en el año 1995 (la *Lobbying Disclosure Act*), y en 2007 con la conocida como *Honest Leadership and Open Government Act*, que sirvió para endurecer los controles

y las obligaciones de transparencia de los lobistas. Posteriormente, todos los presidentes en EEUU han realizado compromisos o introducidos cambios regulatorios sobre los *lobbies*. Barack Obama, en el año 2008, se comprometió a reducir la influencia de los lobistas en Washington, impulsando unas normas éticas que impedían a los lobistas donar dinero, así como intentar influenciar al equipo de transición, durante el periodo transitorio entre la Administración Bush y el nuevo Ejecutivo de Obama. También buscó limitar las “puertas giratorias” entre miembros de la Administración (o asesores) y grupos de *lobbies*. No obstante, el caso más llamativo fue el de Donald Trump que, tras firmar en el mes de enero de 2017 un decreto que exigía a los miembros de su Administración aceptar un código de conducta que les impedía hacer *lobbying* –durante los cinco años posteriores– una vez abandonasen su puesto de trabajo, revocó dicho decreto justo antes de abandonar la Casa Blanca en el año 2021. Tras esta polémica decisión, Joe Biden firmó al iniciar su mandato una orden ejecutiva sobre compromisos éticos que afectaría a todos los nombramientos realizados por el nuevo Ejecutivo. Entre las normas establecidas, destacó la prohibición de aceptar regalos de lobbies o la prohibición también de llevar a cabo acciones de *lobbying* durante, al menos, los dos años posteriores a salir de la Administración. También, en el Parlamento Europeo, como hemos visto⁴³ la regulación se ha modificado varias veces desde su aprobación en 1996.

En resumen, a pesar de suponer un indudable paso adelante, mucho mejor que la no regulación, el tipo de norma que se centra exclusivamente en el registro se convierte en una obligación meramente formal que no supone ninguna ventaja de cara a la consecución del objetivo pretendido por la regulación. No existe una vinculación, ni directa ni indirecta, entre el cumplimiento de las obligaciones registrales y los procesos de participación. Mientras aumenta la percepción de que el terreno de la verdadera influencia se encuentra en otro sitio, lejos de los canales de participación establecidos y, de alguna manera, lejos también de las obligaciones establecidas⁴⁴. El *lobby*, a pesar de

43 Ref. supra nota 38.

44 Según el estudio *La visión de los poderes públicos sobre las relaciones institucionales en España*, impulsado por APRI y Deusto Business School en 2021, tan sólo el 22% de los encuestados consideró adecuada la normativa que regula actualmente el sector del *lobby*, y casi el 70% se mostró partidario

las distintas regulaciones, seguiría desarrollándose con mayor eficacia en los espacios informales, sin un objeto de influencia específico, sino con objetivos de influencia indirectos y las regulaciones establecidas resultarían ineficaces para su formalización.

En resumen, utilizando por ejemplo el análisis empírico de PONCE (2022) sobre el funcionamiento del Registro de Cataluña podemos decir que el requisito formal, la inscripción en el registro funciona, pero ni siquiera logra cubrir de manera adecuada el contenido de las actuaciones, ni mucho menos dar luz sobre otro tipo de actividades informales ni, por último, favorecer la participación política.

V. UNA PROPUESTA HACIA LA IGUALDAD: PARLAMENTOS ABIERTOS COMO INSTITUCIONALIZACIÓN DEL *LOBBY*

Las actividades de influencia forman parte de la democracia desde tiempo inmemorial, sin embargo, el derecho ha optado durante mucho tiempo por esquivar su regulación, pero la crisis de confianza de los ciudadanos en las instituciones ha incluido la regulación de estas actividades en la agenda política, aunque para lograrlo no basta con plantear mecanismos jurídicos de lucha contra la corrupción. Así lo señala PONCE (2022) “los grupos de presión están conectados con la buena gobernanza, el buen gobierno y el derecho a una buena administración, como veremos enseguida, así como con la igualdad y la desafección ciudadana, basada en parte en la lejanía que se percibe del poder ejercido y el poco acceso e influencia real que los ciudadanos en diversas encuestas expresan en relación con la toma de decisiones que les afectan en ámbitos muy diversos (energía, vivienda, etc.). La desafección ciudadana está vinculada también con el extraordinario incremento de la desigualdad en los últimos años, en la que los *lobbies* tienen, sin duda, su papel reconocido”.

La regulación se ha planteado desde el inicio, y de una manera generalizada, como una forma de evitar la influencia indebida y su capacidad de afectar a las decisiones públicas. De este modo, se ha asumido la actividad del

de impulsar mejoras en los mecanismos establecidos para la participación de los *lobbies* en la elaboración de las políticas públicas.

lobby como una labor propia de determinadas élites socio económicas ante las que el Estado de Derecho sólo puede actuar promoviendo su control. Esta postura ha demostrado reiteradamente su ineficacia, víctima de un formalismo incapaz de dar respuesta a la realidad del problema que trata de resolver. Sin negar los riesgos evidentes de que la influencia de los *lobbies* en un sistema democrático “transmute fácilmente en una influencia indebida y opaca” (PONCE, 2022: 2), es necesario adoptar una visión más integral del *lobby*, que parta de la asunción de la realidad y de una concepción de la influencia como un componente necesario de los procesos de toma de decisiones, y utilice la regulación para facilitar esos procesos en beneficio de la democracia.

La democracia se basa en la igualdad política, en considerar los intereses de todos los ciudadanos de forma equilibrada y para hacerlo confía en el pluralismo democrático pero para no caer en sesgos la igualdad precisa de la objetividad, la imparcialidad y la buena administración. Aunque existen algunos elementos normativos que pueden contribuir a la igualdad del *lobby*, no podemos olvidar que esta desigualdad tiene un componente fáctico, de hecho, que hace que en igualdad de condiciones, algunas organizaciones o sujetos gocen de una ventaja objetiva vinculada a contar con más contactos, más información, mejor organización, o más recursos para invertir en la creación de canales a través de los que hacer llegar esta información, que la regulación podría tratar de “igualar”.

La pluralidad de la sociedad hace que en la misma encontremos multiplicidad de intereses, que pueden entrar en conflicto, de ahí la necesidad de articular los mismos en beneficio de un interés general, que no es trascendente, sino inmanente a los ciudadanos, lo que hace su participación indispensable para complementar la perspectiva del gestor público. La pluralidad de la sociedad obliga a establecer mecanismos de toma de decisiones inclusivos capaces de tener en cuenta a todos ellos y ponderarlos en la búsqueda de ese interés general, en el momento concreto. La toma de decisiones democrática exige analizar todas las propuestas en condiciones de imparcialidad y equidad, desarrollar procesos deliberativos y elegir las opciones que mejor superan el análisis de su impacto sobre el bien común, con la diligencia debida o debido cuidado propio del derecho a una buena administración, de acuerdo con lo establecido por la normativa

europea y española, el TJUE⁴⁵ y el TS⁴⁶. La desigualdad en la escucha y ponderación de estos intereses resulta contraria a los principios esenciales de la democracia. La transparencia no es un fin en sí mismo, sino que “nos permite conocer si se cumplen o no los principios de igualdad, racionalidad y buena administración (razonabilidad) en la toma de decisiones”, de ahí que la regulación debería mejorar el conocimiento de la toma de decisiones, incluyendo la posibilidad de influencias indebidas y asimetrías en la consideración de intereses, y del cumplimiento por los poderes públicos de los principios de buen gobierno y buena administración. (PONCE y VILLORIA, 2022: 55).

La ausencia de esta perspectiva integral en las regulaciones existentes ha sido denunciada, por ejemplo, por el informe de Transparencia Internacional sobre el estado del *lobby* en España que señalaba:

“(…) el principal riesgo que se identifica es la opacidad en la toma de decisiones y, tal vez, la falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes interesadas en el proceso de desarrollo normativo. En este sentido, se observa que la ausencia de regulación de la práctica del *lobby* ha podido provocar que se regule escuchando más a unos que a otros” (VILLORIA y REVUELTA, 2015: 30). Coincidimos con Transparencia Internacional cuando señala que “(L)a regulación del proceso de elaboración de leyes y de reglamentos debería revisarse, para asegurar un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego... se precisa mayor garantía de participación para todos los afectados, más

45 Entre otras sentencias, la STJUE de 12 de mayo de 2010, establece una diferencia clara y latente entre aquellas actividades normales de presión y aquellas que son manifiestamente indebidas, que incumplan cualquier requisito de transparencia e imparcialidad; y la STJUE de 12 de junio de 2014, en relación con el derecho y el principio de una buena administración, determina la necesidad de dejar constancia en el expediente de cualquier contacto, también los informales, durante la tramitación de la ley.

46 Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, podemos destacar las siguientes sentencias: la STS de 16 de septiembre de 2003, en la que se concluye que la Administración puede reunirse con cualquier sujeto, y en el momento que considere oportuno, y no hay nada ilegal en dicha decisión, aunque puedan quedar al margen de las reuniones y de las conversaciones otros sujetos, organizaciones o grupos interesados; la STS, Sala de lo Penal, de 18 de diciembre de 2008, en la que se menciona el derecho de todos los ciudadanos a una buena administración; o la STS de 12 de junio de 2012 en la que el TS insiste en defender la libertad de la Administración para reunirse con quien quiera.

información acerca de los mecanismos de consulta y participación y canales claros de comunicación entre ciudadanos y gobiernos/parlamentos” (VILLORIA y REVUELTA, 2014).

La regulación del *lobby* no puede limitarse al control, por otro lado imprescindible, de la actuación de unos pocos, sino que debe ofrecer una respuesta general al papel de los actores no institucionales en la toma de decisiones públicas. Desde esta perspectiva, el gran reto de la regulación del *lobby* no es su control sino su democratización. La regulación no debe ceñirse únicamente a evitar la corrupción, sino que debe ir mucho más allá, articulando vías de participación y acceso a los poderes públicos, evitando la influencia indebida y el trato discriminatorio, garantizando el principio de igualdad de participación, “una de las igualdades positivas más importantes de la vida moderna” (SHAPIRO, 1999). De este modo, las medidas para contribuir a la transparencia son indispensables pero insuficientes, por lo que se hace necesario complementarlas con elementos que sirvan para fortalecer la integridad pública y rebajar las barreras de acceso al sistema político, reconociendo el papel del *lobby* como una forma de participación política de la sociedad.

De ahí la necesidad de establecer normas que regulen la actuación de los grupos de presión, y hacerlo, como destaca SCHMIDT-ASSMANN (2013), saliendo de un modelo regulatorio meramente limitativo o prohibitivo, incorporando a la regulación procedimientos que permitan salvar la flexibilidad de la informalidad y compatibilizarla con la buena administración y la garantía de los derechos de los participantes en la negociación y de los terceros (AGUDO, 2013). Como señala CASSESE (2012), “la libertad crece en los intersticios del procedimiento” y sólo podrá ser así tratando que estas prácticas y procedimientos informales puedan llegar a alcanzar soluciones que tengan en cuenta todos los intereses afectados (SHDMIDT-ASSMANN, 2003). En resumen, garantizar la transparencia y la participación de todos los actores representantes de intereses, como intenta recientemente la Ley 25/2018 de la Comunidad Valenciana y su reglamento de desarrollo⁴⁷ que por primera

47 Reglamento valenciano contenido en el Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana. Arts. 21, 22, 23, 24, 25 y 26.

vez en España regulan de forma pionera la “negociación” de normas”, en un intento de dar cauce a esta informalidad.

Se propone un sistema de regulación centrado en la transparencia de las actividades de influencia, que no se base en los grupos que las desarrollan sino en las actividades de influencia, y que se complemente con una promoción decidida de los instrumentos institucionalizados de participación, facilitando la labor de los distintos actores que pretenden influir sobre el ejercicio de los poderes públicos. El contenido de estas propuestas busca un acceso justo y equitativo de los distintos actores al proceso legislativo para que estas decisiones se correspondan con las demandas de la sociedad civil; la regulación debe insertarse en un marco más amplio en torno a la participación política y la transparencia, y ajustarse al marco constitucional y las peculiaridades socioeconómicas del país.

En primer lugar, se podrían reducir las cargas administrativas excesivas para los grupos de presión. Por ejemplo, excluir del registro la información que ya está en poder de la Administración, que podría transparentarse a través de otros mecanismos. En segundo lugar, integrar los distintos medios de participación parlamentaria y, en lugar de excepcionar la participación de los grupos en los procesos institucionalizados, optar por integrarlos para permitir un análisis más completo de las actuaciones de cada uno de los grupos, mejorando además la trazabilidad del proceso legislativo, que de otra forma sería incompleta. En tercer lugar, en esta línea de integración, se propone vincular el mantenimiento de reuniones y relacionados bilaterales a la participación en los procesos institucionalizados de consulta pública, para aumentar la visibilidad de la influencia y aumentar la publicidad. En cuarto lugar, se debería mejorar la información previa al proceso participativo, la concreción de los resultados que se pretenden de la misma, así como el *feedback* y los resultados de estos procesos. La educación sobre el funcionamiento de los procesos ayudaría también a mejorar la calidad de la participación y su eficacia (RUBIO, GONZALO, MARAÑÓN, 2021 y RUBIO, GONZALO, MARAÑÓN, 2022). Todas estas medidas ayudarán a mejorar la concreción de la participación ciudadana y mejorar la percepción de su utilidad.

Además, se plantea la incorporación de otros mecanismos parlamentarios, que ya existen en algunos parlamentos, y que pueden contribuir a mejorar la participación ciudadana, integrando a los grupos de presión en el proceso. En

primer lugar, el escaño ciudadano, que permite a los ciudadanos opinar sobre proyectos legislativos, en fase de tramitación, incorporando sus aportaciones al expediente⁴⁸; las preguntas parlamentarias, que se convierten no solo en un mecanismo de control, sino también de información⁴⁹, o la posibilidad de que cualquier persona física o representante de persona jurídica pueda registrar propuestas de enmienda al articulado de un proyecto de ley⁵⁰ para su tramitación, siempre que sean asumidas por, al menos, un grupo parlamentario o agrupación parlamentaria, y presentadas como enmiendas al proyecto de ley en tramitación, haciendo constar en la motivación de las mismas su origen en la iniciativa ciudadana. Una figura original de participación que también puede servir a aquellos que buscan influir en el Parlamento es la de las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana⁵¹.

También contribuiría a hacer más democrática esta participación permitir que las organizaciones cívicas o empresariales pudieran solicitar comparecer⁵², estableciendo un procedimiento de las comparecencias de particulares y entidades cívicas abierto y motivado, a través de un canal público en el que todos puedan conocer las solicitudes de comparecencias y su interés o relación con la materia

48 En España se ha puesto en funcionamiento en algunos Parlamentos autonómicos como el de Cataluña con el escaño 136 (art. 224.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de julio de 2015, disponible en <https://www.parlament.cat/document/cataleg/165485.pdf>) o el escaño 110 en el Parlamento de Andalucía, las Cortes Valencianas (art. 110 bis 4) o las Cortes de Aragón (art. 305).

49 Tanto Murcia (art. 178 del Reglamento de la Asamblea de Murcia), como Canarias (art. 172 del Reglamento del Parlamento de Canarias), Andalucía (art. 165) y Aragón (266) admiten la presentación por parte de los ciudadanos de preguntas por escrito para su respuesta oral tanto en el registro como a través de la página web.

50 Las Cortes Valencianas (art. 113 bis) y las Cortes de Aragón (art. 165).

51 Establecida, por ejemplo, en el Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 270).

52 Así lo establecen las Corts Valencianas (art. 182 ter), que incorporan a los alcaldes de municipios de la Comunidad Valenciana. El Parlamento de Cataluña (art. 106) incorpora también un trámite de audiencia a lo largo del procedimiento legislativo en las ponencias o subcomisiones a «las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo». Andalucía (art. 112.1) permite incluir entre los interesados a las Administraciones Públicas y admite excepcionalmente la comparecencia de personas a título individual (art. 112.2), algo que también sucede en Extremadura (art. 165). En Asturias [art. 67.1.f)], además, si las comparecencias las proponen dos grupos o una quinta parte de los miembros de la Comisión, no hará falta la aprobación por la Mesa o por la Comisión (art. 67.3 y 4), reconociendo un derecho a las minorías inexistente en otros reglamentos parlamentarios.

que se encuentra en estudio o tramitación. La aceptación sería la regla general, salvo acuerdo contrario de una mayoría cualificada (evitando así tantas comparecencias «fraudulentas», pero evitando también que la mayoría pueda vetar las comparecencias de entidades no afines)⁵³, rigiendo el principio de igualdad de trato a los que soliciten audiencias sobre la misma materia.

Por otro lado, estaría la posibilidad de reforzar la institución de las peticiones ante las Cámaras, establecidas en el art. 77 de la Constitución, y que se puede ejercer de forma individual o colectiva dirigiéndose a las Cámaras para poner en conocimiento de estas ciertos hechos, reclamar una intervención o ambas cosas a la vez. La publicación de estas peticiones, que ya hemos visto antes, es otra vía de contribución a la transparencia de las acciones de influencia, pero, además, la tecnología permite realizar dichas peticiones y adherirse a las mismas a través de Internet. De hecho, vemos como, donde las instituciones no lo han facilitado, la sociedad civil ha organizado campañas e, incluso, plataformas que han buscado hacer más sencillo y eficaz el uso de las peticiones a los parlamentarios.

Desde el punto de vista de la participación, además de la posibilidad de asociarse a peticiones colectivas podría simplificarse el procedimiento de registro; acortar los plazos de tramitación de las peticiones en el seno de la comisión parlamentaria correspondiente; desarrollar la convocatoria en audiencia especial de los peticionarios, posibilidad ya utilizada en el Senado, aunque esporádicamente, y que podría realizarse, según la propuesta de ARANDA (2017), a través de la reconversión de «la Comisión de Peticiones en una verdadera Comisión de Participación Ciudadana» (ARANDA ÁLVAREZ, 2017), en la que incluso se podría establecer la obligatoriedad de la convocatoria para aquellos que reúnan un número determinado de apoyos a su petición. E incluso se podría ir más allá facilitando que el organismo receptor de las peticiones pueda utilizarlas para presentar las iniciativas parlamentarias que estime adecuadas; dar traslado del escrito a los grupos parlamentarios para la adopción por los mismos de estas medidas; acordar su remisión a la comisión parlamentaria o a otras instituciones interesadas como el Defensor del

53 Además, se podría garantizar el papel de los grupos parlamentarios asegurando a cada grupo, al menos, una comparecencia por iniciativa legislativa; de manera que, al igual que lo establecido en el art. 67.4 del Reglamento del Parlamento de Asturias, cuando la comparecencia sea solicitada por dos grupos parlamentarios o un número suficientemente amplio de parlamentarios miembros de la Comisión no se requiera aprobación por la Mesa de la citada comparecencia.

Pueblo, o el autonómico, el Gobierno nacional, autonómico o local, incluso al Ministerio Fiscal o los tribunales, como hace el Parlamento de Aragón.

En el Derecho comparado existen otras formas de participación de los grupos de interés en el Parlamento como los intergrupos. Estos son grupos informales de diputados y senadores pertenecientes a distintas tendencias políticas que en ocasiones están abiertos a personas ajenas a las propias instituciones que, en aquellos lugares en los que existen, con más o menos apoyo institucional, se convierten de hecho en un punto de contacto entre expertos, afectados, interesados y parlamentarios. Estas instituciones podrían servir de correa de transmisión de las opiniones y solicitudes de las organizaciones y particulares. Promueven la transversalidad tanto entre miembros de distintos grupos políticos como entre miembros de distintas Cámaras, otorgando a determinados temas visibilidad, identificando personas de referencia y aportando formatos de relación con la formalidad propia del reglamento parlamentario, evitando a su vez el secretismo que acompaña en ocasiones este tipo de reuniones informales. De ahí que, evitando cualquier confusión con los órganos oficiales de la institución, se pudiera dotar de visibilidad y operatividad a estos grupos, respetando su informalidad, pero estableciendo un reglamento interno⁵⁴.

La evaluación del propio proceso de participación en el Parlamento, como establece el Parlamento de Cataluña⁵⁵, también serviría sin duda a este propósito.

Esta serie de medidas dirigidas a aumentar la transparencia y la participación en el Parlamento contribuirían sin duda a la integración institucional de las actividades de influencia sin descartar el control del trabajo de los grupos de presión en el Parlamento, ajustando su comportamiento a los principios democráticos y en su gran mayoría requerirían la modificación de los reglamentos parlamentarios.

54 Así se organiza, por ejemplo, en el Parlamento de Cataluña. *Vid.* <http://www.parlament.cat/web/composicio/intergrups/informacio-intergrup?plegislatura=10&ptipus=IG&pcodi=506> (consultado el 7 de febrero de 2018).

55 En el art. 226 se establece la obligación para el Parlamento de evaluar el impacto «que los procesos participativos tienen sobre la actividad parlamentaria» y para tal fin se establece el deber de elaborar y publicar (en el portal de transparencia) una memoria que refleje, al final de cada tramitación, la influencia que el proceso participativo ha tenido en la ley aprobada.