

La regulación de los lobbies en el ámbito autonómico

Seminario Internacional USC

La regulación de los lobbies. Distintas perspectivas

Santiago de Compostela, 19.11.2021

Dr. Joan Ridao

Prof. agregado Dcho. Constitucional-Letrado Parlamento de Cataluña



Introducción

- Todo Gobierno abierto que aspira a altos estándares de calidad en términos no solo de transparencia y participación ciudadana, sino también de regulación de las actividades de influencia precisa de una regulación específica de lobbies (Teoría de la democracia contemporánea).
- Se trata de una exigencia derivada de la percepción social creciente (corrupción), como de requerimientos a nivel internacional (OCDE, GRECO, TI). Antídoto contra prácticas espúreas: financiación irregular de partidos, puertas giratorias, captura regulatoria y técnica, normas con “lagunas inducidas”, etc.
- La regulación del “buen gobierno” en algunas leyes autonómicas ya incluye esa posibilidad (anclaje: estrategias de calidad pública y de inmediatez proceso decisonal). Se trata de una regulación complementaria de la legislación estatal básica de transparencia (Ley 19/2013); en algún caso leyes adhoc.
- Se distinguen regulaciones de 1ª y 2ª generación (1ª/Cat, C-LM, Aragón; 2ª/ Asturias, CV, Navarra y Madrid, a partir de 2018).

Reflexión preliminar (I)

- Nos hallamos en una fase incipiente del fenómeno. Se trata de un proceso lento y complejo, tardará a dar sus frutos.
- Decepcionante la ausencia de regulación estatal (excepto registro CNMC) y en las CCGG. Paradójico: regulación tráfico influencias (CP), incompatibilidades (puertas giratorias), financiación partidos (LO 8/2007).
- Lenitivo: a nivel europeo continental se trata de un fenómeno poco desarrollado [el Acuerdo interinstitucional CE - Parlamento UE (2011) se limita a crear un registro voluntario].
- Pero España es un estado descentralizado, y la existencia de regulaciones en el ámbito autonómico (y local) es importante para tener un conocimiento (aunque no completo) en términos de probidad de la actividad de influencia. La regulación CCAA merece juicio globalmente positivo (se propone garantizar un régimen de transparencia e integridad, bajo la verificación necesaria). Implementación gradual. Ver tabla final.

Reflexión preliminar (II)

- No pueden desecharse los potenciales beneficios de esa regulación para todos los operadores: gobernantes y representantes (mayor confianza); grupos de presión (facilidades en la relación con la Admón, mejora reputacional: percibidos como organizaciones éticas); sociedad en conjunto (acceso a caudal información registros).
- Urge analizar falta de incentivos: utilización de dependencias, sello calidad, identificación, participación procesos normativas. Pese a todo: incipiente profesionalización del lobby de interés económico (*in house lobby*), consultores (*public affairs*). Al margen, grandes corporaciones.
- Eficacia registros requiere un impulso tenaz (teniendo en cuenta las inercias atávicas de la “casa administrativa”: opacidad y desconfianza hacia ciudadanía).

Rasgos comunes a las leyes CCAA

- A grandes trazos, las leyes autonómicas incorporan elementos comunes: concepto grupo interés, ámbito de aplicación, creación de registros públicos y obligatorios, sometimiento a un código ético (común, ampliable) y régimen sancionador (infracciones y sanciones).
- Esquema que se va replicando desde la LC 19/2014 (C-LM, Aragón), pero también resto 2ª generación [aunque estas aportan novedades: Asturias (LA 8/2018) y Comunidad Valenciana (LCV 25/2018): creación “huella normativa”, participación proceso de elaboración normas, publicidad de los contactos].
- Factor más relevante: creación registro (opción Acuerdo UE 2011): da a conocer personas/entidades ejercen influencia toma decisiones/políticas/elaboración normas. Las leyes fijan contenido mínimo: categorías lobbies (también en anexo), código de conducta mínimo, sistemas de control.
- Algunas normas prevén colaboración interregistral (registro único e interoperativo) (LCV 25/2018). Solución inducida por LC 19/2014, luego enmendada con D-Ley urgente (mundo local). Solución lógica: lobbies no tienen fronteras. Deseable simplificar procedimiento inscripción.

Cataluña

- Cataluña fue la comunidad pionera (Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno) (arts. 29, 43 y 71 EAC). Adolece de falencias por su carácter temprano (sobre todo ámbito subjetivo). Modificada D-Ley para registro centralizado con entes locales. Desarrollada por Decreto 171/2015 (RRGI).
- El T IV (“Del registro de grupos de interés”) incluye la creación de un registro público (datos accesibles vía regulación general de transparencia) (art. 46).
- Sobre la obligatoriedad, art. 47 establece: “deberán” inscribirse personas/org que actúan interés propio/ajeno realizan actividad influencia (tampoco aclara art. 11 RRGI). Redacción tributaria dudas s/alcance art. 105 CE: CJA advirtió posible restricción derecho de participación. Algunos sectores plantearon que la inscripción fuese a los solos efectos beneficios otorga Ley.

El ámbito subjetivo incluye: entidades, organizaciones y personas que realizan actividades susceptibles de influir en el diseño de políticas públicas y en la elaboración de leyes y disposiciones generales. No nota clara de “profesionalismo” [(Luego enmendado en parte con el reglamento: Decreto 171/2015 (RRGI)].

Abanico de excepciones (luego replicadas en otras regulaciones CCAA): actividades de asesoramiento profesional y jurídico; defensa de intereses en el procedimiento administrativo/jdco; actividad de conciliación/mediación.

Críticas al ámbito subjetivo (derivada de la experiencia del derecho comparado):

- hubiera sido mejor que la ley determinase que las personas obligadas a inscribirse realizan actividades de influencia de forma “profesional”. Dejar claro que no actúan como meros ciudadanos.
- Mediante las excepciones parece se excluyen: bufetes de abogados, asesorías, consultores que asesoran contratistas, concesionarios, constructores, etc.
- Posible nueva condicionalidad: nivel de ingresos (personales y corporativas).

Contenido del registro (art. 49):

- Relación ordenada por categorías de personas y organizaciones; Información sobre la actividad realizada, ámbitos de interés, financiación, etc.
- Código de conducta común;
- Sistema de control/fiscalización: mecanismos de denuncia (amplia legitimación: todas las personas);
- Sistema de publicidad (reuniones, audiencias, contactos con diputados).

Obligaciones de los declarantes (art. 50):

Aceptar que se divulgue la información facilitada; proporcionar información correcta y fidedigna; sumisión al régimen de control.

Régimen sancionador (art. 52), muy gravoso: todas las infracciones constituyen falta grave + cuantía onerosa + no distingue las infracciones derivadas de la mera falta de diligencia leve (ej. retraso en actualizar los datos).

Gestión:

colaboración con el Parlamento de Cataluña (DA 1ª)(registro ya creado según DA 5ªg)
+registro centralizado (entes locales).

Aspecto polémico: dependencia Dir. Gral Derecho y entidades (asociaciones y fundaciones). Departamento de Justicia. Posible conflicto de intereses en la medida que asoc y fund también pueden ser lobbies..

Parlamento de Cataluña: DA 5a LC 19/2014 mandató reforma RPC (creación Registro):

- adición nuevo T VI RPC (arts. 216-220). Acuerdo Mesa (28.07.2015) (aspectos organizativos, procedimiento de inscripción, derechos y deberes, Código de conducta y Acuerdo Mesa con Normas de organización (24.01.2017).

Características:

- Órgano encargado de la gestión: dirección del Departamento de Gestión Parlamentaria (BOPC 333, 16.02.2017).
- Se invitó inicialmente a participar a 493 entidades y se impartió formación específica a los diputados. Inscripción fácil desde la web del Parlamento (www.parlament.cat/grupsinterès), donde también puede obtenerse la información.
- Beneficios de la inscripción (Norma III.1 i 2): actuar en promoción intereses ante diputados; acceso y organización actos en dependencias; obtención sello de calidad transparencia; inclusión en listas distribución de correo.
- 454 solicitudes atendidas. Escasa operatividad.

Castilla – La Mancha

- Ley 4/2016, de Transparencia y Buen Gobierno. La Ley la subsume (T IV, cap IV), relativo a Buen gobierno. Sigue a grandes rasgos LC 19/2014+RRGI. Crea un registro público y obligatorio. Fija obligaciones y régimen sancionador.
- Mandato de desarrollo reglamentario (DA 6ª.): Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula (efectivamente) el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.
- Ámbito subjetivo (art. 43): más preciso que la ley catalana. Organizaciones y personas, cual sea estatus jurídico, dedicadas “profesionalmente” (totalmente o en parte) a influir directa/indirectamente en la toma decisiones + elaboración normas y aplicación de las mismas, ante Admón +órganos y entidades vinculadas.

Registro (art. 44):

Público, accesible desde el Portal de Transparencia.

Dependencia funcional y orgánica de la Administración (Consejería competente en materia de Buen Gobierno) (aspecto polémico, en términos de “independencia”)

Contenido: clasificación de personas y organizaciones; información proporcionada a los declarantes; código de conducta; procedimiento y tramitación de denuncias/cancelación inscripciones.

Inscripción (art. 45)

- Obligatoria: a) los sujetos descritos (art. 43) (profesionalización); b) plataformas/redes u otras actividades (con/sin personalidad jurídica) que realicen actividades de influencia.
- Obligación de inscribirse para acceder a agendas altos cargos.
Supérfluo: Ya dijo Consejo Consultivo que esos datos son públicos (art. 9.3 Ley Transp + Acuerdo Consejo Gob 19.05.2017 = asistencia reuniones, fecha, personas convocadas).
- Excepciones = Cat: se excluyen actividades de asesoramiento jurídico, mediación/conciliación (enmienda GP PP).

Contenido mínimo del registro (art. 46):

- Relación de categorías (personas/organizaciones) y sede;
- Información a facilitar: actividad y financiación;
- Código de conducta común.
- Aceptación de que la información que se proporcione se haga pública y sea fidedigna;
- Cumplimiento del Código de conducta (remisión a art. 50 régimen sancionador).

Obligaciones derivadas de la inscripción (art. 47): las habituales. Aceptar que la información se haga pública; corrección de la información; cumplir código de conducta; aceptar régimen de control.

Régimen sancionador (art. 50) para incumplimiento obligaciones inscripción y código de conducta.

Otras cuestiones relevantes:

- La coordinación de toda la ley (incluidos lobbies) se encomienda a la Comisión Interdepartamental para la Transparencia y se crea un órgano de garantías, adscrito a las Cortes: Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.
- Ámbito parlamentario: la Mesa de las Cortes adoptó un Acuerdo (9.01.2017) para aplicar la Ley (DA 1a, mandato de adaptación). El ap. 3 prevé la creación de un registro de grupos de interés (no efectivo).
- Novedad: Informes estadístico y anual (art. 17). Semestralmente el órgano responsable del Registro elaborará un informe estadístico sobre la actividad y funcionamiento del Registro en los seis meses precedentes. Dicho informe se hará público en el Portal de Transparencia.

Aragón

- Las Cortes aprobaron La Ley 8/2015, de Transparencia, que no incluye ninguna regulación relativa a grupos de presión.
- La Ley 5/2017, de Integridad y Ética Pública contiene el “Régimen de los lobbies” (cap. IV). Amplio debate (GP Aragonés planteó supresión apartado, no ley). Preámbulo justifica opción ley por específica porque “la capacidad de influir debe someterse a [mayores] exigencias éticas y de transparencia”.
- Definición amplia de lobbismo (art. 26): cualquier “comunicación” de altos cargos/autoridades sector público con la finalidad de influir en la toma de decisiones desarrollada por o en nombre de grupos organizados privados o no gubernamentales con interés privativo (no necesariamente lucrativo).
- Dependencia del registro: Agencia de Integridad y Ética Pública (dependiente Cortes). Propuesta Justicia de Aragón. GP Cs propuso supresión Agencia.

Ámbito subjetivo (acorde con la definición): persona que desarrolle “profesionalmente” (transacción enm. GP Podemos) en nombre propio o de terceros actividad descrita. No pacífico: GP Mixto planteó supresión.

Concreción del ámbito subjetivo (amplio espectro):

- Dudosos: “talleres o grupos de ideas” (think tank?), medios de comunicación, organismos académicos, organizaciones religiosas, consultores de relaciones públicas, sindicatos.
- Claros: despachos de abogados, ONG, corporaciones, empresas, asociaciones Industriales o profesionales, colegios profesionales.
- GP C’s propuso añadir a los partidos políticos, al margen de los altos cargos o autoridades implicadas en la “comunicación”.
- GP Cs planteó (y se incorporó): a) exclusiones habituales (asesoramiento jdco y conciliación), y b) organización campañas de comunicación dirigidas a influir.

Características del registro (art. 27). Redacción final influida enmienda GP Mixto.

- Público, accesible y gratuito
- Inscripción, a instancia de parte
- Obligatorio (extremo introducido en la ponencia (GP Mixto+C's), pese a enm. GP PP que planteaba lo contrario: voluntariedad (“en consecuencia con la actual regulación europea”).
- Régimen jurídico diferido al Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia (enm. in voce GP SOC), conforme a reglas mínimas (art. 28): categorías, publicidad, control, etc.
- Código de conducta (art. 29 y 29 bis): propuesta de letrado a raíz enm GP.
- Cs propuso incluir 29 bis (baja temporal o definitiva, dependiendo gravedad infracción).

Navarra

- LFN 11/2012, de transparencia y Gobierno abierto (pionera entre leyes de transparencia). No contemplaba lobbies.
- En junio 2016 se presentó en el Parlamento Foral una proposición de ley de modificación de la Ley 11/2012 (GP SOC), para añadir T X (lobbies). Muy sucinta. No tomada en consideración. Informe desfavorable del Gobierno foral.
- Finalmente, Ley Foral 5/2018, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (derogó ampliamente Ley 11/2012 y reguló grupos de interés).

Ámbito subjetivo (derivado de regulaciones precedentes) (art.46):

a) organizaciones/personas que desarrollen su actividad en Navarra y se dediquen “profesionalmente” a influir; b) plataformas/redes/otras formas de actividad colectiva, con o sin personalidad jurídica.

Crea un registro público (art. 47)(según cánones precedentes):
publicidad de reuniones, informes emitidos.

Impone Código de conducta común;

incluye régimen sancionador.

Asturias

- La Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de interés. Contiene, congruente con la rúbrica de la Ley, un Título específico (III).
- Definición y ámbito subjetivo (art. 51): sigue la estela de regulaciones precedentes (incluida nota de “profesionalismo”).
- Destaca por la precisión contornos sector público asturiano: organismos, entes públicos, sociedades mercantiles, fundaciones (participadas mayoritariamente o con “dominio efectivo”).
- Excluye, como de costumbre: asesoramiento jurídico, defensa en el procedimiento administrativo, conciliación/mediación.

Características del registro (art. 52):

- Público (accessible a través del Portal de Transparencia);
- Obligatorio
- Adscripción a la Dirección General competente en materia de participación ciudadana;
- Requisitos inscripción: habituales, pero se requiere aportar Código de conducta propio (no común) (art. 53).
- Régimen sancionador (art. 55-58)

Novedad destacada: crea “expediente de huella en la actuación pública” (art. 54):
garantía trazabilidad cambios introducidos elab normas, planes o programas. Recoge comparadamente todas versiones texto (desde primer borrador) e identifica reuniones donde se han operado cambios. Accesible a través Portal.

Comunitat Valenciana

- Antecedentes: El Pleno de Les Corts debatió una PNL para crear por ley ad hoc un registro (GP SOC) (mayo 2016). Fue aprobada. GP PP expresó reservas y propuso modificar Ley de transparencia. Resolución contenía directrices generales (al uso): ámbito subjetivo, objeto [políticas/actividad legislativa (?), obligatoriedad, código de conducta, régimen de control.
- Ley 25/2018, reguladora de la actividad de los grupos de interés (desarrollada por Decreto 172/2021, de 15 de octubre) (entrada en vigor 27 octubre pasado). Regulación prolija.
- Ámbito subjetivo (art. 2-3): no expresamente nota de profesionalismo. Excluye: a) ONG y organizaciones vinculadas; b) corporaciones de derecho público cuando realicen funciones públicas; c) partidos políticos. No se consideran grupos de interés las personas físicas que actúen respecto de asuntos que no impliquen intereses económicos individuales que, por su dimensión o relevancia, sean significativos.

- Características del registro: público y gratuito (art. 5) + obligaciones (art. 6-11).
- Requisitos: aceptación de Código de conducta mínimo, ampliable (regulado arts. 12-13), obligaciones y derechos (arts. 6-11), información sobre agenda, régimen sancionador (mecanismos de verificación, arts. 14-17: alerta y tramitación de denuncias. Controles aleatorios y específicos. Competencia órgano encargado registro).
- Novedades: a) huella normativa (parecido a Asturias) (el órgano competente de elaborar la norma o política debe realizar un informe sobre los cambios experimentados, accesible a través del Portal); b) regulación de participación previa anteproyectos y decretos Consell (arts. 20-23). Objetivo: mejora calidad normativa y evitar litigiosidad. Compatible con trámite audiencia y participación (leyes de procedimiento). No vinculante.

- DA única prevé la posibilidad de impulsar convenios u otros mecanismos de colaboración con otras Admones (por ej. a efectos de establecer canales telemáticos para la comunicación de posibles incumplimientos).

Madrid

- En abril 2016 el Gobierno de la Comunidad presentó un proyecto de ley de Gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia. El T IV incluía la regulación de un registro (caracterizado, a grandes rasgos, como los registros de 1ª generación, aunque voluntario). Muy debatido: GP SOC i C's cuestionaron el carácter dispositivo; GP Podemos, la ausencia de control de la agenda; GP C's, la indefinición de la finalidad y los derechos amparados por la inscripción. No superó el debate de totalidad.
- La Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación (entró en vigor en enero de 2020), prevé en el cap 2º T IV (art. 65-71) un “Registro de transparencia y Código ético”. Debate profuso (500 enmiendas). Elude hablar de grupos de presión (según el preámbulo, “para armonizar la terminología a la de la UE”).
- Caracterización del registro: obligatorio (art. 65.3); público (a través Portal Comunidad); gratuito (art. 65.3) descrito orgánicamente a la dirección general competente en materia de calidad de los servicios y atención ciudadana.

- Definición y ámbito subjetivo: el habitual (actividad de influencia dir/indirecta elaboración normas y políticas), pero incluye el mundo local.
- También precisa algunas conductas incursas: “contactos” con cargos y directivos; preparación y difusión comunicados; organización de actos; contribuciones voluntarias o participación en procesos de consultes; prestación de asesoramiento táctico o estratégico. (Comunidad Valenciana) (art. 66).
- Exclusiones habituales (art. 67): asesoramiento jurídico, defensa procedimiento adtvo, arbitraje/conciliación.
- Contenido (art. 68): datos y financiación. Renovación cada 2 años, so pena caducidad inscripción.
- Derechos y obligaciones (art. 69). Requisitos (cumplir exigencias transparencia anexos I-II Ley; aceptar que la información proporcionada sea correcta y se haga pública excepto si se ha condicionado su entrega a confidencialidad (?); aceptar el Código ético (art. 70) y el régimen de control y sanciones (T VI), atribuido a Consejo de Transparencia y Participación. Derechos (actuar en defensa de intereses propios/terceros/interés general (innecesario); obtener un documento identificativo, ejercer los derechos del cap. I Ley (art. 58-63): derecho de consulta en el procedimiento de elaboración de normas y a proponer reglamentos (innecesario).

Conclusiones

- Tanto las recomendaciones Internacionales como la praxis ponen de relieve la necesidad de contar con un concepto robusto, claro y preciso de grupo de interés. Las excepciones subjetivas son fuente de huída/opacidad.
- Urge mejorar los derechos y ventajas de la inscripción como vía para incentivar la inscripción: posibilidad de actividades conjuntas, acceso a dependencias e información, etc.
- Estudiar la posibilidad de introducir una regulación diferenciada (con mayores o menores cargas), atendiendo a la heterogeneidad de lobbies: según capacidad de influencia, frecuencia...
- Conviene regular las puertas giratorias en sede de lobbies (personal de lobbies que pasan a la Admón y altos cargos que van a lobbies como opción profesional): periodos de enfriamiento, régimen sancionador, etc.

- Abordar la actividad transnacional: establecer mecanismos de cooperación, interconexión e intercambio de información registral.
- Extender la dinámica de registros a parlamentos y órganos reguladores.
- Mejorar la información, sensibilización y formación entre altos cargos y empleados públicos.
- Encomendar el control a un órgano independiente (responsable del registro o ad hoc).
- Dotar a los registros de medios personales y materiales necesarios: mejora de la publicidad, aplicativos informáticos, avanzar en los circuitos de colaboración intergubernamental y parlamentarios.

Estadística

COMUNITAT AUTÒNOMA	NÚMERO DE GRUPS DE PRESSIÓ	LINK
Catalunya	4094	http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/
Castella – La Manxa	39	https://transparencia.castillalamanc
Aragó	El registre està creat, no hi ha encara accés online	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-10292
Astúries	Hi ha una regulació creada i aprovada, però no hi ha encara accés online	https://masconsulting.es/blog/2018/06/19/la-regulacion-del-lobby-en-asturias-podra-aprobarse-en-septiembre/
Madrid	406	https://tomadedecisiones.madrid.es
València	Regulació en retràs	https://www.lasprovincias.es/politic
Navarra	Regulació creada i aprovada, no hi ha accés obert a les dades del registre.	https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-7644-consolidado.pdf

Registro de *lobbies* en las Comunidades Autónomas

■ Tiene registro ■ No tiene registro ■ En trámite

