

Módulo III

LOS CONFLICTOS DE INTERESES (2)

Tema 2. Los Lobbies

Madrid, mayo-junio 2018

Introducción.....	3
¿Qué es un lobby?.....	3
El rol de los lobbies.....	5
El control de los lobbies.....	6
Los lobbies en España.....	7

Introducción

En los módulos anteriores se han analizado los factores que pueden derivar en situaciones de riesgo para el empleado público y, en consecuencia, en conflictos de intereses.

Los conflictos de intereses se pueden clasificar en:

- Endógenos: que serían los conflictos que se originan por los intereses personales del empleado público, entendiendo estos en sentido amplio, es decir los que afectan a sí mismo, a su entorno familiar, clientelar, social, a sus aspiraciones y expectativas profesionales, y que suponen un menoscabo de las responsabilidades y obligaciones del puesto concreto del funcionario. (Por ejemplo, la aceptación de un regalo o el ejercicio de una actividad incompatible puede incidir en la imparcialidad o en la dedicación del puesto de que se trate).
- Exógenos, que son aquellos en los que los conflictos afectan, no a posiciones individuales, sino a los procedimientos de toma de decisión a través de la participación institucionalizada de otros agentes.

Se trata concretamente de los conflictos de intereses que pueden originar las relaciones con los grupos de presión, grupos de intereses o lo que el derecho anglosajón denomina “lobby” (y en los países de América latina, “cabildeo”).¹

Con carácter previo hay que precisar que a pesar de la visión peyorativa que, a través de la literatura o del cine, se tiene de los “lobistas”, lo cierto es que los grupos de presión y los lobbies sirven como cauces de participación y de relación con los poderes públicos y que, gestionándolos adecuadamente, no tienen por qué suponer un menoscabo a la objetividad e imparcialidad de la Administración.

¹ Véase la obra conjunta dirigida por **Molins, Joaquim M^a; Muñoz Márquez, Luz y Medina, Iván**: “Los grupos de interés en España”, ed. Tecnos, 2016

Por ello, su actuación ha de ser delimitada para evitar situaciones de riesgo en las instancias que se encargan de las tomas de decisiones, de forma que esta participación institucional, legítima, si es transparente, no derive en situaciones opacas.

¿Qué es un Lobby?

En primer lugar, hay que hacer una somera aproximación terminológica en relación con los conceptos: grupo de interés, grupo de presión y lobbies, términos que no tienen por qué ser sinónimos ni obedecer a los mismos supuestos de hecho, aunque se suelen confundir, ya que con ellos se quiere denominar una sola realidad: la asociación de personas que se unen con el propósito de hacer llegar a los poderes públicos sus intereses para que sean tenidos en cuenta en el diseño de las políticas legislativas.

Dentro de este concepto se puede incluir grupos institucionalizados, como sindicatos, asociaciones, organizaciones altruistas etc., o grupos creados con una finalidad única y sin estructura formal.

La distinción con grupo de presión es difusa; si bien hay que señalar que la propia denominación puede inducir a error, ya que precisamente la palabra “presión” tiene una connotación negativa (una de las acepciones que el término “presión”, en el diccionario de la Real Academia Española, tiene es la de *“Fuerza o coacción que se hace sobre una persona o colectividad”*) pues sugiere una acción violenta. En consecuencia, calificar a una colectividad de personas que se unen para defender sus intereses, a través de los cauces democráticos, como “grupo de presión” es inexacto. Conceptualmente es más idónea la que utiliza nuestro ordenamiento: asociaciones o entidades representativas de intereses.

En todo caso, hay que aclarar que estos grupos no pretenden utilizar medios ilegítimos de presión, sino sólo influir de forma legítima y participativa en los procesos de toma de decisiones, y dentro de las estructuras democráticas de cada país.

Otro término que, erróneamente, se utiliza como sinónimo de “grupo de presión” o “grupo de interés” es el lobby.

El lobby tiene un significado más concreto, pues está constituido por profesionales organizados cuyos servicios consisten en hacer llegar, a través de contactos, reuniones, etc. y siempre con medios legales, a los responsables del poder ejecutivo o legislativo los intereses de sus representados para que sean conocidos (no impuestos) en las políticas que se adopten.²

En definitiva el papel de los “lobbyists” no es ilegal, ni clandestino; todo lo contrario, ellos actúan con total transparencia, están registrados, cuando así lo requiere el país o el organismo internacional en el que actúan y sus reuniones con los distintos cargos son accesibles a los ciudadanos

El rol de los lobbies

El rol de estas organizaciones, en cuanto que estén legalmente constituidas según las normas que les sean aplicables ofrece aspectos positivos, ya que, indudablemente facilitan que los intereses del sector que representan sean conocidos por los responsables políticos.

Pero al mismo tiempo, la crítica que se plantea es que los lobbies sólo trabajan para grupos poderosos, con fuertes intereses económicos, que son los que pueden permitirse el abono de sus servicios, por lo que su influencia en los poderes de decisión supone un desequilibrio de la balanza en detrimento del resto de los agentes sociales que no pueden contar con estos intermediarios.

²Recomiendo la consulta al siguiente link para conocer lo que se hace en otros países :
<http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

Control de los lobbies

La situación real es que estas organizaciones existen y trabajan activamente no sólo en los destinos países sino en organizaciones como la Unión Europea (Parlamento y Comisión) y la OCDE.

De hecho son presencia habitual y, como tal están regulados en algunos países como EEUU, Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca, etc.

Si se ha señalado antes que los lobbyists son profesionales, sin más, que sólo representan o gestionan los intereses de sus clientes, ¿por qué es necesario establecer una regulación, “ad hoc” para ellos? De hecho, la OCDE ha elaborado una amplia documentación referente a los principios que se han de tener en cuenta en la regulación de este sector.

El motivo de esta regulación es que el lobbying crea situaciones de riesgo en cuanto que hay una interrelación directa e intensa con los poderes legislativo y ejecutivo, por lo que, estas reglas de actuación han de ser definidas de forma clara y precisa.

En los países en los que operan estas organizaciones, se ha optado por una regulación expresa, bien mediante normas legales, bien a través de códigos de conducta.

Estas previsiones afectan a los siguientes aspectos de los lobbyists, si bien no en todos los países se regulan de la misma manera:

- Exigencia de transparencia en sus actuaciones.
- Regulación de la profesión: requisitos académicos, ausencia de antecedentes penales
- Creación de un registro y publicidad del mismo. (En algunos países, como Alemania o Hungría, la inscripción en este registro es voluntaria)
- Honestidad en relación con sus clientes.

- Regulación de la aceptación o entrega de regalos.
- Incompatibilidad de la simultaneidad de la profesión del lobbyist con el desempeño de un puesto público.
- Limitaciones en cuanto a la posibilidad de que un cargo público pueda desempeñar, tras su cese, sus servicios profesionales en un lobby.
- Procedimientos de abstención.

Los lobbies en España

En España hasta ahora no se ha abordado de una forma integrada la regulación de esta materia. Y ello, por los siguientes motivos:

Uno de ellos es que no hay una demanda social de la necesidad de regular el lobbying, dado que son percibidos por la opinión pública de forma negativa y, en todo caso, como instrumentos al servicio de las corporaciones con mayor poder económico en detrimento de los intereses de otros grupos.

El otro es que no se considera necesario, ya que nuestro ordenamiento ya cuenta con las suficientes garantías para permitir la participación de asociaciones y grupos representativos de intereses en los procesos de decisión, no sólo de forma aislada, sino mediante una presencia permanente en los propios órganos administrativos (Consejo Económico y Social, Consejo Escolar del Estado, Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, etc.).

A estos efectos, la Constitución Española, en su artículo 105. a) establece que La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

En cumplimiento de dicho precepto constitucional, el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, reguladora del Gobierno, que dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.”

En su desarrollo hay que mencionar el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Además, diferentes normas sectoriales exigen, en su articulado, la participación de asociaciones y agrupaciones representativas de intereses, especialmente

De hecho, ha habido experiencias, como la tramitación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en las que a través de páginas webs específicas, se abren procesos de trámite de información pública para que los ciudadanos hagan sus aportaciones y sugerencias, concretamente, en el caso mencionado, se recibieron más de 3,600 contribuciones.

Recientemente, la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia ha creado un Registro de Grupos de Interés en el que se pueden inscribir, voluntaria y gratuitamente, *“Las personas físicas y las jurídicas que trabajan por cuenta propia o ajena y que, en relación con la actividad de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y, muy especialmente, en la conformación de su opinión, actúan en defensa de intereses*

*proprios, de terceras personas u organizaciones, o incluso de otros intereses generales.*³

³ <https://rgi.cnmc.es/>