

GT 3.1 Los retos de los grupos de interés: profesionalización, regulación, transparencia y legitimidad democrática

Los grupos de interés son actores clave en el diseño y en la implementación de las políticas públicas y, como sucede con tantos otros actores, ellos no son ajenos a las transformaciones y exigencias de la política actual. Una buena parte de la literatura sobre la interacción entre grupos de interés y los gobiernos se ha centrado en describir los modelos de interacción por área política o en analizar la capacidad de influencia de estos grupos en las decisiones públicas.

Programa:

Sesión 1

Día: martes, 14 de julio de 2015

Hora: 09:00 a 11:00

Lugar: Aula 6

Transparencia y regulación del lobby en Europa y España

Autor/a

Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos)

Coautor/es

Ana Revuelta (Transparencia Internacional España / IUIOG)

Fernando Jiménez Sánchez (Universidad de Murcia)

Abstract:

La ponencia sistematiza los resultados de un estudio de Transparency International sobre la regulación del lobby en 19 países europeos y en las propias instituciones de la Unión Europea (Comisión, Parlamento y Consejo), en la que han intervenido los autores, con la intención de presentar un modelo de análisis del problema de la representación/defensa de intereses particulares en el sistema político. A continuación, se analiza específicamente la situación del "lobby" en España, a través de una serie de casos desarrollados en el proyecto de investigación. Finalmente, se analiza muy brevemente el modelo que se va a poner en marcha en Cataluña a partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia de Cataluña. Se concluye con una reflexión sobre propuestas de mejora en nuestro sistema, basadas en las mejores prácticas y, también, en las características institucionales desde las que se parte.

Palabras clave: Lobby, transparencia, influencia, corrupción

I. Introducción

El estudio de los grupos de interés puede estar relacionado con diversos temas de interés para la Ciencia Política; así, podría conectarse a los estudios sobre calidad de la democracia (Lijphart, 2012), sobre modelos de toma de decisiones políticas (Lindblom, 2001), sobre políticas públicas específicas (Hernández Aguado, 2014), al estudio de los actores de la democracia (Molins y Casademunt, 2001), de las relaciones industriales (Medina y Molins, 2014; Oliet, 2004) o, entre otros, de la corrupción, que es la variable dependiente desde el cual abordaremos nosotros a estos grupos y sus interacciones con el sector público. Nuestro estudio sistematiza una serie de investigaciones previas en las que hemos participado y que, unidas, ofrecen una aproximación relevante, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, sobre cómo funcionan los grupos de interés y cuál es el marco institucional en el que están insertos en Europa, en España y, hasta cierto punto, en Cataluña, la primera Comunidad Autónoma que ha desarrollado una normativa en la materia).

Para ello, comenzamos indicando que la relación entre los grupos de interés y la corrupción tiene que entenderse desde una concepción de la corrupción que no sea meramente jurídica, sino que se inserte en una visión más politológica y normativa. La corrupción en países desarrollados debe estudiarse ampliando la visión de lo que podría ser corrupto o no. De acuerdo a Mendilow y Peleg, en nuestras democracias existen

“widely accepted standards that delineate the boundaries between social and economic clout and political power... Corruption is the violation of these standards: the use of public office to undermine the norms delineating the boundaries separating social and economic power from political authority in order to advance individual, group, or institutional benefits” (2014, 14-15).

La corrupción “legal” se refiere a todas aquellas prácticas que atentan contra los principios básicos que delimitan los límites entre lo político y lo económico, prácticas que pueden ser legales, pero son empleadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan al interés general (Seldes, 2014). Para Friedrich (1989), la corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es inducido, por medios monetarios o de otra naturaleza, a traicionar sus deberes y a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y a sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, debido a los beneficios extraordinarios que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables de la decisión. Desde este enfoque, una de las modalidades de corrupción más influyentes, rentables y dañinas consiste en la “captura de políticas”, es decir, en el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito (ver, entre otros, Shafer, 1994; Benink y Schmidt, 2004).

Por ejemplo, en febrero de 2009, el Comisario europeo para los mercados y servicios interiores, Charlie McCreevy, en una conferencia en el Institute of International and

European Affairs, en Dublín, reconocía que “...estoy convencido de que durante años ha existido demasiada captura regulatoria en el mercado de venta de los servicios financieros: sus lobbies son fuertes y poderosos”. Los resultados de los lobbies del sector financiero son impresionantes: 1975, desregulación del New York Stock Exchange en “May Day”; 1986, desregulación del London Stock Exchange; 1992, la Directiva de la U.E. sobre actividades bancarias; 1999, anulación de la Ley Glass-Steagall. Precisamente, la ley Glass-Steagall, aprobada en 1934, al calor de la crisis financiera de 1929, pretendía evitar que los bancos estuvieran en los dos lados del mercado –la banca comercial y la banca de inversión-, para lo cual exigía la separación de ambas actividades y trataba de controlar la tendencia de los bancos a realizar inversiones de riesgo y aprobar créditos a empresas insolventes en las que habían invertido, animando además a sus clientes a invertir también en dichos valores. La anulación de la citada ley fue definida por Ed Yingling, director del lobby American Bankers Association, como “la intervención ante el Congreso más fuertemente apoyada y más cara de toda una generación”. Efectivamente, sólo entre 1997 y 1998 el lobby bancario aportó 58 millones de dólares a candidatos al Congreso, 87 millones a partidos políticos y 163 millones más se gastaron en apoyo a la anulación de la ley, según el Center for Responsive Politics.

Todas las fases del proceso de elaboración de una política pública entrañan riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el lobby¹, desde la formulación, a la toma de decisión y la implantación de la política. Algunos ejemplos de prácticas y actividades que pueden suponer riesgos de corrupción o prácticas no éticas son²:

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.

¹ Ver, con respecto a las fases de las políticas públicas, por ejemplo: J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

² Villoria, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2015), *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España.

En todos estos casos, el regulador, o el responsable de la implementación de la política, abusa de su poder para favorecer intereses privados específicos, dañando al interés general o, cuanto menos, desconsiderándolo.

II. Definición de la actividad de lobby y justificación de su regulación

La definición de lobby que utiliza Transparencia Internacional es “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado”³.

Esta definición implica que los lobistas no son sólo los profesionales que ejercen la intermediación de intereses, sino también los representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas, los consultores de relaciones públicas, los representantes de ONG, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, los sindicatos, los *think tanks*, los despachos de abogados, las organizaciones religiosas y académicas⁴. En el caso de España, dada la naturaleza descentralizada de nuestro Estado, cabría la posibilidad de incluir un grupo de actores muy especiales como “lobistas”: los representantes de los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas) y locales, o asociaciones como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en la defensa de los intereses de las regiones/municipios ante los reguladores centrales. Finalmente, cualquier ciudadano podría ser considerado un lobista si participa, consciente o inconscientemente, en una actividad de influencia guiada por un grupo de interés.

Ciertamente, algunos grupos de interés han usado medios de dudosa moralidad para conseguir sus objetivos, como el “*astroturfing*”⁵. Para combatir estos medios es preciso no “matar moscas a cañonazos”, obligando a que toda persona que firma una petición o participa en una votación *on line* tenga que inscribirse en un registro. La clave es que quien lanza una petición de este tipo o la financia sí debería ser conocido e inscribirse, máxime cuando puede tratarse de una ONG u otro grupo utilizado como pantalla por otros intereses. En el Reino Unido, en 2012, el Departamento de Salud publicó una denuncia contra el lobby tabaquero, pues, según se demostró, éste había lanzado una campaña de recogida de firmas –“Hands off our packs”-, a través de un grupo encubierto de lobby –Forest- financiado por dicha industria. Se descubrió que, además de usar el *astroturfing*, habían falsificado miles de firmas. Irlanda es el primer país europeo que ha

³ Villoria, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2015), *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España.

⁴ Transparency International (2012), Regional Policy Paper ‘Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field’: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf.

⁵ El *astroturfing* es una técnica de marketing que consiste en ocultar al verdadero emisor de un mensaje publicitario o propagandístico, y hacerlo pasar por una expresión popular y espontánea. A través de este controvertido método, se crea popularidad y masividad ficticias, para que otras personas estén más proclives a aceptar la idea, marca o producto que se desea promover. Existen diversas formas de realizar *astroturfing*, la mayor parte de ellas se sirve de las redes sociales. Una de las más comunes técnicas es la compra de seguidores, que puede hacerse para Twitter, Facebook, YouTube, Google Plus y todas las redes sociales más populares.

regulado este sistema de peticiones on line, exigiendo la transparencia y el registro de tales grupos, en su reciente Ley sobre regulación del lobby.

En general, sería positivo, cuando se plantea la regulación del lobby, evitar una generalización excesiva. La actividad de lobby es la de influir efectivamente en la formulación de políticas públicas y en procesos de toma de decisiones importantes relacionadas con la implementación de políticas, reflejadas esencialmente en la labor reguladora, normativa y sancionadora, espacios donde existe discrecionalidad suficiente como para que la influencia tenga sentido; y, además, hacerlo de forma profesional o, al menos, dedicando a tal actividad una parte importante de la jornada laboral.

La regulación de esta actividad tiene bases normativas, constitucionales y estatutarias muy sólidas. Para empezar, desde la pura teoría de la democracia, es importante destacar que la democracia, tal y como la entendemos en la actualidad y es mayoritariamente comprendida por los expertos, se basa en tres tipos de principios. En primer lugar, la soberanía popular. Por ejemplo, el artículo 1.2 de la Constitución Española lo recoge de forma clara. La democracia exige un gobierno por consentimiento popular y, más aún, un gobierno que trata de dar respuestas a las demandas populares en el marco de la ley. Ello explica los intentos de mejorar la representación con instrumentos de democracia más directa y con mecanismos de participación ciudadana efectiva. Facilitar la relación y la comunicación entre los representantes de intereses y los poderes públicos es coherente con dicho principio y por ello debe ser defendido. Pero, por su propia naturaleza, cada grupo representa intereses o visiones parciales de la realidad y la soberanía popular exige una visión amplia y, a ser posible, integrada. De ahí la importancia de evitar las relaciones privilegiadas, el acceso a los poderes públicos de forma opaca e inequitativa. La regulación de los grupos de interés consiste en promover la soberanía popular mediante la facilitación de vías de participación y acceso a los poderes públicos, al tiempo que se dificulta la influencia indebida y la corrupción que deriva de la opacidad y el trato discriminatorio.

Por otra parte, un segundo principio esencial en la democracia es el de la igualdad política. Este principio ha sido ampliamente analizado desde la teoría política, aunque no ha sido suficientemente protegido institucionalmente en la mayoría de las democracias. Según Robert Dahl (1998), la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Esto parte de aceptar que cada individuo debe ser considerado como el mejor juez de sus propios intereses, que los individuos deben obedecer las leyes que ellos mismos eligen y que la democracia debe maximizar las oportunidades de autogobierno de los individuos. E implica que, para que sea posible considerar de forma igualitaria los intereses de cada individuo en un proceso de adopción de decisiones colectivas, “deben ser equitativamente tratados y divulgados los intereses de la totalidad de las personas involucradas en tales decisiones” (1998). Nuevamente, la regulación de los grupos de interés se inserta en la defensa de este principio de igualdad y lo refuerza institucionalmente. Por ello, es importante conectar la regulación de los grupos de interés con la defensa de este principio esencial en la democracia y evitar que el régimen político se convierta en una

oligarquía o una plutocracia -un gobierno real de unos pocos grupos poderosos que, gracias a su poder económico, deciden lo esencial del sistema y refuerzan, además, su patrimonio con decisiones opacas y dañinas para el interés de la inmensa mayoría-.

Finalmente, la democracia parte del principio de la dignidad de la persona y su protección jurídica, por ello, exige el respeto a todo un sistema de derechos civiles (y, consecuentemente, políticos y sociales) que la hacen real y efectiva. Así, la libertad de expresión (art. 20 CE), de reunión (art. 21 CE), de asociación (art. 22 CE), de participación (art. 23 CE) y de petición (art. 29 CE), etc. Reconocidos estos derechos constitucional y estatutariamente, es obvio que la actividad de influencia y la propia existencia de los grupos de interés no pueda ser prohibida y, por ello, deba ser facilitada de manera que se inserte pacíficamente en el marco de la convivencia democrática y coadyuve al interés común. Por ello, es importante que la normativa que regule los grupos de interés no atente contra derechos fundamentales y sepa conectarse con la promoción de estos.

III. Regulación del lobby en la UE

Vamos a comenzar resumiendo algunas ideas de un informe que investiga la práctica del lobby y los intentos de regularlo en 19 países europeos y dentro de tres instituciones fundamentales de la UE⁶. El informe se centra en examinar tres elementos críticos e interrelacionados para una regulación eficaz del lobby: en primer lugar, si las interacciones entre lobistas y funcionarios/representantes públicos son transparentes y abiertas al debate público (transparencia); en segundo lugar, si existen unas normas claras y aplicables de conducta ética, tanto para lobistas como servidores públicos (integridad), y por último, si la toma de decisiones públicas está abierta a una pluralidad de voces que representen una gran variedad de intereses (igualdad de acceso). Toda voluntad seria de combatir la influencia indebida en la política debe reconocer que las medidas de transparencia han de acompañarse de medidas más amplias, cuyo fin sea fortalecer la integridad pública y fomentar las oportunidades de acceso al sistema político para una amplia gama de sectores de la ciudadanía.

En la mayoría de los países, el lobby como profesión en sí y los servicios de consultoría en este ámbito todavía están en fase de desarrollo. No obstante, debido a que el proceso de integración de la UE ha convertido a Bruselas en un centro de formulación de políticas, la industria del lobby allí se está profesionalizando cada vez más. A nivel nacional, el sistema de representación sectorial y las relaciones institucionalizadas con el Gobierno, sobre todo de sindicatos y organizaciones empresariales, sigue estando presente. Sin embargo, está empezando a surgir un nuevo patrón en que los actores con más recursos, particularmente los actores corporativos más grandes, hacen lobby directamente, en vez de recurrir a asociaciones empresariales para que les representen.

⁶ En el año 2014, bajo la dirección de Transparency International y un grupo de investigadores del cual forman parte los autores, se llevaron a cabo evaluaciones nacionales en Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa. Las instituciones de la UE que fueron examinadas son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

La gran mayoría de los países europeos no cuentan con una regulación integral del lobby, ni tampoco un sistema para registrar de forma sistemática los contactos entre lobistas y decisores. En este asunto, Europa está más retrasada que Canadá o Estados Unidos. De los 19 países examinados, solo 7 tienen leyes o normas específicamente diseñadas para regular las actividades del lobby (Austria, Eslovenia, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia y el Reino Unido). Muchas de las normas y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para su propósito. También hay problemas relacionados con la escasa aplicación y falta de ejecución de las normas existentes.

Solo un país, Eslovenia, y la Comisión Europea, obtienen un aprobado en la investigación de Transparencia Internacional (una puntuación de más del 50% en el modelo de medición establecido). No obstante, ellos también se están enfrentando a una serie de problemas que incluyen lapsos en la cobertura regulatoria, vacíos legales y escasa implementación de las normas. Es de destacar que la mayor parte de los países en torno a los que ha girado la crisis financiera (Chipre, España, Italia y Portugal) ocupan —junto con Hungría— los últimos puestos en la tabla. Otro elemento preocupante es el rendimiento del Consejo de la UE, una de las instituciones más poderosas en Europa, que ha sacado una puntuación de tan solo el 19%, lo que la sitúa en la posición antepenúltima (una puntuación totalmente opuesta a la de la Comisión Europea).

Hoy en día, los graves fallos en los marcos regulatorios de toda la UE coexisten con las señales de un ímpetu positivo de reforma. Un número creciente de países —entre ellos Estonia, Francia, Italia, Lituania— se muestran dispuestos a afrontar el problema de la regulación del lobby, con propuestas en distintas fases de desarrollo. A pesar de todos sus defectos, la recientemente adoptada ley de lobby de Irlanda eleva el listón en cuanto a la calidad de la regulación en Europa. También se dan otras prácticas prometedoras: cada vez más entidades corporativas y lobistas profesionales se comprometen a respetar estándares éticos más altos en sus interacciones con el gobierno y de hecho apoyan las reformas de regulación, ya que reconocen no solo el imperativo moral sino también los beneficios para su reputación que supondría el reconocimiento legal de su profesión, y la necesidad de generar igualdad de condiciones entre la competencia. Por otra parte, el Consejo de Europa trabaja en la elaboración de un mecanismo legal que gobierne el lobby en Europa.

En el estudio mencionado, los países fueron puntuados a partir del estudio de 65 indicadores en cada país⁷. Los 65 indicadores se corresponden con tres dimensiones principales y 10 subdimensiones, que ofrecen un enfoque integral de la regulación del lobby. Las tres dimensiones principales son la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso.

⁷ Los indicadores se han construido basándose en estándares para la regulación del lobby y la prevención de la influencia indebida reconocidos a nivel internacional. Dichos estándares incluyen, entre otros, los «10 principios para la transparencia e integridad en el lobby» del OCDE y el informe de avance del mismo organismo sobre la implementación de estos principios, el Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system [informe sobre el papel de los actores extrainstitucionales dentro del sistema democrático] de la Comisión de Venecia, los Open Governance Scorecard Standards [estándares para la tabla de puntaje de la gobernanza abierta] de Transparency International, las International Lobbying Disclosure Guidelines [pautas internacionales para la divulgación sobre el lobby] de la Sunlight Foundation y las Standards of Lobbying Disclosure (estándares para la divulgación sobre el lobby) de Access Info Europe.

- El alcance de **la transparencia** indica qué tan abierta está la toma de decisiones y hasta qué punto el público puede acceder a información sobre quién está haciendo lobby a los funcionarios y representantes, en qué temas, cuándo y cómo les hace lobby, cuánto se está gastando en el proceso y cuáles son los resultados de estos esfuerzos por hacer lobby.
- El nivel de **integridad** demuestra la eficacia de los países garantizando una conducta ética entre los funcionarios, representantes y lobistas.
- El nivel de **igualdad de acceso** indica hasta qué punto un sistema permite una pluralidad de opiniones en la toma de decisiones públicas y el aporte de ideas y pruebas por una amplia gama de intereses.

Las 10 subdimensiones se esbozan a continuación:

Tabla 1: Las dimensiones de un sistema integral de regulación del lobby		
Transparencia	Integridad	Igualdad de acceso
1. Acceso a la información pública a través de los regímenes de libertad de información	5. Restricciones previas y posteriores al empleo para reducir los riesgos asociados con la puerta giratoria entre el sector público y el privado.	9. Mecanismos de consulta y participación pública
2. Sistemas de registro de lobistas	6. Códigos de conducta para empleados del sector público	10. Composición de grupos de peritos/ consultores y políticas
3. Monitoreo del sistema de registro y sanciones para la falta de cumplimiento	7. Códigos de ética para lobistas	
4. Divulgación proactiva por funcionarios, incluida la huella legislativa	8. Autorregulación por parte de las asociaciones de lobistas	

Fuente: Transparency International (2015)

Los resultados fueron los siguientes:

¿Son suficientemente fuertes las salvaguardias contra la influencia indebida y las reglas para promover el lobby ético en los sistemas políticos de la Unión Europea? Escala 0-100, donde 0 es la regulación más débil y 100 la más fuerte. La puntuación global es la media sin ponderar de los resultados en las tres categorías: transparencia, integridad e igualdad de acceso. Los resultados se presentan en orden descendiente, empezando desde arriba por el país/institución que ha obtenido la más alta puntuación.					
País/Institución	Puntuación global de la regulación del lobby %	Transparencia	Integridad	Igualdad de acceso	Nivel
No hay	70-100	70-100	70-100	70-100	Excelente (+70)
<i>Eslovenia</i>	55	58	58	48	Satisfactorio (51-70)

<i>Comisión Europea</i>	53	48	49	63	
<i>Lituania</i>	50	48	40	62	Insuficiente (41-50)
<i>Reino Unido</i>	44	34	51	46	
<i>Austria</i>	40	34	42	43	Muy insuficiente (<40)
<i>Letonia</i>	39	28	43	48	
<i>Irlanda</i>	39	48	38	31	
<i>Parlamento Europeo</i>	37	45	46	21	
<i>Países Bajos</i>	34	25	38	39	
<i>Polonia</i>	33	29	26	43	
<i>República Checa</i>	29	19	38	30	
<i>Estonia</i>	29	24	27	35	
<i>Francia</i>	27	24	30	27	
<i>Eslovaquia</i>	26	21	23	34	
<i>Bulgaria</i>	25	13	25	38	
<i>Alemania</i>	23	13	25	30	
<i>Portugal</i>	23	13	19	37	
<i>España</i>	21	10	35	17	
<i>Italia</i>	20	11	27	22	
<i>Consejo de la Unión Europea</i>	19	17	29	13	
<i>Hungría</i>	14	8	17	18	
<i>Chipre</i>	14	7	21	13	
Media regional	31	26	33	33	

Fuente: Transparency International (2015)

IV. Situación del lobby en España: casos

De cara a la regulación del lobby y su tratamiento institucional, es muy importante destacar la naturaleza descentralizada del sistema político español. Aunque las decisiones más importantes sobre políticas se toman a nivel central, para la inmensa mayoría de las políticas es imposible obviar este aspecto cuasi-federal de nuestro modelo político, dado que el desarrollo normativo y la implementación se realizan mayoritariamente a nivel regional. En suma, el lobby se enfoca en el nivel central, pero también en el autonómico (regional) y local.

Por otra parte, la europeización de políticas es evidente, puesto que más del 70% de las leyes que se aprueban en el país son consecuencia de la transposición de directivas y recomendaciones europeas. Ello explica que una gran parte del lobby de las grandes empresas españolas se realice a nivel europeo. Paradójicamente, es posible conocer las sumas que dedican las empresas españolas a hacer lobby en la UE, gracias a la regulación europea, pero no disponemos de esa información para España dada la ausencia de legislación nacional sobre lobby. Por ejemplo, podemos saber cuánto dinero destina

Telefónica a hacer lobby en la Unión Europea pero no en España (Transparencia Internacional España, 2014).

Entre las características institucionales clave de la democracia española es necesario precisar que, aunque España no responde plenamente al modelo *corporatista* nórdico (Pérez Yruela y Giner, 1988), los sindicatos y las patronales han cumplido una labor esencial en la negociación anual con el gobierno del marco macroeconómico del país, al menos hasta 2012. En relación con ello se pronunció el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 68/2007, de 28 de marzo. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional realza el valor del diálogo social del modo siguiente:

“es indudable, y no parece necesario recordar aquí, el valor trascendente del diálogo social en nuestro Estado social y democrático de Derecho [...] y la importancia de la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en el procedimiento de elaboración de aquellas leyes que puedan afectar a los intereses económicos y sociales a cuya defensa y promoción contribuyen significativamente”.

En esencia, la democracia española, de acuerdo con su marco constitucional, exige que sindicatos y patronales ocupen un lugar central en la negociación de las leyes económicas y sociales, garantizando la presencia de estos actores en una multiplicidad de consejos consultivos. Ello afecta a la actividad de "otros" lobistas en determinadas áreas, al reducir formalmente su peso y papel.

Pero además, es importante recordar que una importante cantidad de normas regulan la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Véase la adscripción a fines sociales de un porcentaje del dinero recaudado con el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (dinero que será gestionado por diversas ONG posteriormente), la ley del voluntariado, la regulación de las entidades sin ánimo de lucro, la regulación de colegios profesionales, cámaras de comercio, fundaciones, etc. Desde los años noventa, se ha asentado un modelo asimétrico de institucionalización de la actividad de muchos grupos de interés que varía enormemente en función de las actividades a las que se dedican, pero que ha hecho proliferar formas institucionales de interacción e influencia cotidiana con los decisores públicos (Molins y Cadsademunt, 2001). Todas estas normas procuran a los grupos un acceso especial a ciertos comités, consejos o foros que influyen en las regulaciones sectoriales, con independencia de la influencia más opaca de los representantes de empresas específicas o grupos de interés muy sectoriales.

En conclusión, debido al marco normativo, el ejercicio de la influencia en España se ha traducido en una doble realidad. Por una parte, modelos institucionalizados con mayor o menor detalle, que incorporan distintos criterios de representatividad y participación, y que generan redes de interacción entre grupos de interés y gobiernos en diferentes sectores, a través de órganos de participación institucional muy diversos. Así, en determinadas áreas de políticas, existen consejos u órganos de participación institucional donde, de acuerdo con la ley, se concede especial capacidad de influencia a ciertas asociaciones representativas del sector o grupos corporativos, aunque su

funcionamiento es bastante formal y burocrático (por ejemplo, Consejo de la Mujer, Consejo de la Juventud, Consejo Económico y Social, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo de Consumidores y Usuarios, etc.). En todos estos órganos se prevé participación -y, como consecuencia, se asegura influencia- de las patronales y sindicatos más representativos, además de las asociaciones relevantes en el ámbito. Y por otra parte, existe una realidad informal, en la que cientos de lobistas profesionales, empresas y grupos de interés diversos tratan de influir sobre el ejecutivo y el legislativo, sin que existan normas que regulen su acceso, la información sobre sus contactos, los límites éticos a su labor o la mera constancia de las reuniones (Transparencia Internacional España, 2014).

Como consecuencia de esta opacidad y desregulación, se han dado casos bastante claros de influencia indebida, con grave daño al interés general, como los siguientes.

4. 1 Caso Bankia⁸

Numerosos expertos coinciden en que las principales protagonistas de la terrible crisis económica que aún perdura en España han sido las cajas de ahorros. Gracias a la normativa que les permitió liberalizar su actividad en los años 90, las cajas de ahorros acometieron procesos de expansión y abrieron sucursales por todo el territorio nacional en unos años en que los grandes bancos estaban replegando su negocio en España y comenzando un proceso de internacionalización. Como dato ilustrativo, en el 2008 menos de 15% de los ingresos del Banco de Santander se generaban en España. En cuanto a la normativa que las regía, la Ley 31/1985 transfirió el poder de regulación de las cajas a las Comunidades Autónomas, mientras que el Banco de España ha ejercido una función de supervisión sobre su funcionamiento. Dicha supervisión ha sido preventiva, alertando a los órganos de gobierno de determinados riesgos o desviaciones, y sancionadora. Por su parte el Ministerio de Economía tiene la potestad de intervenir en las cajas si desoyen las recomendaciones del Banco de España. Las cajas tienen dos órganos de gobierno, la Asamblea General, integrada por Consejeros Generales, y la Comisión de Control. Por su parte, el supervisor, el Banco de España, cuenta con un cuerpo de inspectores altamente cualificado que tiene encomendado el examen periódico y valoración de las entidades de crédito. Las inspecciones culminan en informes confidenciales enviados a la Comisión Ejecutiva del Banco para que ésta haga recomendaciones a las entidades.

La actividad supervisora del Banco de España siempre ha gozado de un gran prestigio, caracterizándose por el rigor y la independencia. Pero en el año 2006 los inspectores comenzaron a detectar que sus observaciones no llegaban a las entidades. La Comisión Ejecutiva del Banco las retenía sin hacer las recomendaciones correspondientes, y esta tendencia se aceleró a lo largo de los años de la crisis. Prueba de ello es que en la Memoria de Supervisión que publica el Banco cada año, el número de escritos de requerimiento y de recomendaciones dirigidos a las entidades se redujo de 97 en el año 2006 a 41 en el año 2012. En una carta de 2006 los inspectores denunciaban lo siguiente: *“conocemos de primera mano el frágil estado en el que se encuentra el mercado*

⁸ Elaborado para la investigación de Transparencia Internacional España por Elena Herrero-Beaumont, IE Business School y Vinces.

inmobiliario en España y conocemos también las implicaciones que [podría] tener para la economía en su conjunto y para el sector financiero en particular una corrección desordenada de sus evidentes desequilibrios [...] el nivel de riesgo acumulado en el sistema financiero español como consecuencia de la anómala evolución del mercado inmobiliario en España en los últimos seis años es muy superior al que se desprende de la lectura de los mencionados discursos del Gobernador. [...] Debido a que el incremento del pasivo tradicional -los depósitos bancarios-- ha demostrado ser insuficiente para dar contrapartida al acelerado crecimiento del crédito, las entidades españolas han tenido que buscar fuentes adicionales de liquidez, y lo han hecho acudiendo a los mercados financieros de la zona del euro, aprovechando las posibilidades que proporciona la moneda única. [...] el número de familias que tendrá que afrontar serias dificultades para hacer frente a sus compromisos financieros crecerá de manera alarmante.[...]"

Sólo ya en 2011, casi cuatro años después de que comenzara la crisis, el gobierno reconoció la necesidad de inyectar capital en las entidades con fondos públicos o privados. A través de esta medida se reconoció una insuficiencia de capital en la economía de 15.000 millones de euros (muy por debajo de lo que realmente se necesitaba). Antes, a mediados de 2010, Rodrigo Rato, entonces presidente de Caja Madrid, pidió al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) un préstamo de 4.465 millones de euros para sanear la entidad que presidía y poder acometer con garantías el proceso de fusión de cajas que pretendía el Gobierno para reestructurar el sistema financiero español. El propósito de la fusión era que la entidad resultante fuera suficientemente grande como para absorber las pérdidas individuales de cada caja participante. La Comisión Ejecutiva del Banco de España llegó a la conclusión de que el crédito solicitado serviría para sanear Caja Madrid y cubrir futuras pérdidas, de manera que se dio a la entidad luz verde para recibir esa cantidad y liderar la fusión de cajas, que se concretó en la sociedad BFA-Bankia. Sin embargo, tras conocerse las cifras reales presentadas por los inspectores del Banco de España en su momento, se ha podido comprobar la falta de fundamento de las conclusiones y recomendaciones de la citada Comisión Ejecutiva del Banco central y lo indebido de la autorización de préstamo. Los datos recogidos en el informe de inspección son desalentadores, ya que anticipaban unas pérdidas para la entidad crediticia de casi 5.000 millones de euros en los siguientes dos años. No obstante, las previsiones utilizadas oficialmente por la Comisión Ejecutiva del Banco contemplaban pérdidas de 3.000 millones de euros. La diferencia radica en que los inspectores del Banco de España calcularon que los números rojos de Caja Madrid podían llegar a 4.983 millones, de los cuales 3.020 millones correspondían a los créditos "más problemáticos", pero los órganos ejecutivos del Banco únicamente hicieron referencia a la segunda cifra –más conservadora– sin mencionar la más pesimista.

Meses después de la fusión de las cajas, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, siguiendo los acuerdos internacionales de regulación bancaria de Basilea II, aprobó un plan que obligaba a los bancos a crear una reserva de capital, a modo de provisión. Para reunir el capital necesario, se optó por que BFA-Bankia saliera a bolsa. Así, el 20 de julio de 2011 se ofreció en los mercados el 55% de Bankia y se consiguieron 3.092 millones de euros. Sin embargo, el volumen de activos tóxicos provenientes de la construcción y la inversión en suelo desbordó cualquier tipo de provisión y Bankia tuvo unas pérdidas

en el año 2011 de 3.318 millones de euros, las segundas mayores de la historia de las entidades bancarias españolas. Como consecuencia, el 7 de mayo de 2012, el presidente de Bankia, Rodrigo Rato, presentó su dimisión del cargo. Dos días después se produjo la nacionalización de Bankia, quedándose el Estado con el 45% de las participaciones que seguían en manos de la entidad, e iniciando un plan de saneamiento. El 28 de mayo, el Consejo de Administración pidió una inyección de 19.000 millones de euros de dinero público, una cifra que superó con creces todas las previsiones y que la convirtió en el mayor rescate financiero de la historia de España y uno de los mayores de Europa. A continuación, el Consejo de Administración de Bankia dimitió en bloque. Finalmente, la inyección total de dinero público en Bankia fue de 22.424 millones de euros.

Según los inspectores internos del Banco de España, éste tenía a su disposición una “batería de sanciones, medidas de intervención y de sustitución de sus administraciones” para controlar a las entidades que asumían riesgos excesivos, pero su “pasividad” impidió poner freno a los crecimientos inadecuados del crédito en el caso de Bankia y otros. En el caso Bankia se puede intuir cómo el lobby financiero desarrolló una serie de influencias indebidas que contribuyeron al desastre. En su inicio, los grandes bancos españoles pudieron influir para que no se desvelaran los graves desajustes económicos de la entidad, y después, cuando la situación ya era insostenible, los bancos españoles y el sistema financiero internacional influyeron para que se destituyera al Presidente de la entidad, Rato, y se procediera al rescate. En la fase inicial del proceso, el ocultamiento de la situación real es la estrategia apoyada por los bancos, pues como dice el periodista económico Íñigo de Barrón en una entrevista para este estudio: “Los grandes bancos tampoco estaban interesados en que se conociera la situación porque entonces tendrían que poner mucho dinero. Sus balances también se verían gravemente afectados, porque ellos también tenían exposición al mercado inmobiliario. Todos ellos esperaban la recuperación económica”. En suma, la estrategia de ocultamiento del Banco de España estaba influida por el interés de los grandes bancos.

En la fase final, según desveló de Barrón en un artículo publicado en portada de El País en mayo de 2014, la presión que ejercieron desde Estados Unidos sobre el gobierno de Mariano Rajoy fue fundamental en la intervención de Bankia, presión a la que se sumó el interés de los propios bancos españoles. En dicho artículo, un ejecutivo que pide el anonimato comentó, “Bankia terminó por convertirse en el problema no resuelto del sector financiero y, por ende, de toda la economía española. Fue, aquel primer semestre de 2012, el centro de todas las conversaciones en el mundo financiero de Europa y de Estados Unidos”. Concretamente, la presión la ejerció el Secretario del Tesoro norteamericano, sobre el Ministro español De Guindos.

La tensión financiera en el primer semestre de 2012 había comenzado a preocupar también a los grandes bancos españoles, negativamente afectados por la elevada prima de riesgo y la falta de confianza que inspiraba España en el entorno internacional, que era su apuesta de futuro. Fue esto lo que propició las dos reuniones mantenidas el fin de semana del 4 de mayo de 2012 entre el Ministro de Economía, el presidente de Bankia, Rodrigo Rato, y los presidentes de Banco Santander (Emilio Botín), BBVA (Francisco González), y CaixaBank (Isidro Fainé), donde supuestamente le fue pedido a

Rato que dimitiera. Para Andrés Herzog, Secretario General del partido UPyD en el Congreso y autor de una denuncia contra Bankia, esta reunión es un ejemplo de la presión que ejercieron los grandes banqueros en el gobierno. Según Herzog, el único que respondió con claridad fue González confirmando que efectivamente se invitó a Rato a dimitir, pero esta información es desmentida por los otros presidentes mencionados.

Unos meses más tarde, Rodrigo Rato fichó como consejero del Banco Santander en el Consejo Asesor Internacional del Banco, en un caso de puertas giratorias incomprensible, siendo Rato parte de la elite económica que dirigió el proceso y que participó en el ocultamiento y en la presión al Banco de España para que no tomara medidas drásticas desde el comienzo.

4.2 La disputa sobre la vacuna de la varicela⁹

El gasto sanitario supone el 9,3% del producto interior bruto para España, al igual que para el promedio de países de la OCDE¹⁰. Por su peso significativo en la economía y su alcance social, es un sector en el que el lobby adquiere particular importancia. Las compañías farmacéuticas, las de tecnologías sanitarias y últimamente las de provisión de servicios sanitarios, tanto individualmente como a través de sus organizaciones, son actores destacados en perfilar las decisiones que afectan a la asistencia sanitaria. Como consecuencia de su influencia, se configura una política pública que tiene un cierto sesgo asistencialista, dado el mayor peso del lobby farmacéutico-industrial frente al preventivo. Así, la agenda pública de salud se ve sesgada hacia el cuidado de la enfermedad y la promoción de tecnologías que rinden beneficios a determinados sectores industriales, mientras se descuidan otras actuaciones primordiales para la salud pública: la financiación pública de alternativas menos costosas que las intervenciones con productos patentados; las políticas preventivas; la inclusión de la salud como un tema transversal en el resto de políticas.

Una de las actividades de lobby más importantes tiene que ver con la autorización de medicamentos. En parte, la autorización de los medicamentos y ciertos productos sanitarios se adopta a nivel europeo, y entonces es el regulador europeo la institución diana de lobby y otras acciones¹¹. A nivel nacional, las autoridades sanitarias tienen competencia en determinar qué medicinas son financiadas públicamente en los servicios de salud, en fijar los precios, en determinar el uso de tecnologías sanitarias y en administrar los servicios de salud, decidiendo si comprar los servicios a empresas o proveerlos públicamente. En España, la autorización, la financiación pública de fármacos y la fijación de precios residen concretamente en el Ministerio de Sanidad, mientras que las Comunidades Autónomas ejercen la capacidad de compra de medicamentos y productos sanitarios a través de las Consejerías de Sanidad o de las gerencias de centros sanitarios.

⁹ Caso elaborado para el proyecto por Ildefonso Hernández Aguado, Universidad Miguel Hernández, Ciberesp y SESPAS.

¹⁰ OECD 2013, "Health at a Glance 2013: OECD Indicators", www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf.

¹¹ Corporate Europe Observatory (2011), *Brussels, The EU quarter*.
<http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/ceolobbylow.pdf>

Por informadores clave se sabe que las corporaciones ejercen influencia directa, siendo los encargados de realizarla los directivos de las empresas y organizaciones, o especialistas externos en este tipo de acciones que contactan con altos cargos, incluidos los máximos responsables sanitarios. Asimismo, las corporaciones ponen en práctica procesos de influencia indirecta que pueden involucrar a: profesionales sanitarios; sociedades científicas; grupos de pacientes; altos cargos responsables de la toma de decisiones; ex altos cargos contratados por las industrias; funcionarios o técnicos (para influir en guías de tratamiento); partidos políticos (que actúan sobre altos cargos o en el parlamento y, en caso de necesidad de pactos, pueden presionar para obtener beneficios directos de empresas concretas); medios de comunicación especializados (llegando a denigrar con ataques personales a decisores cuyas actuaciones no se alinean con las del sector o con empresas concretas).

Cabe subrayar que en el caso de las políticas de salud pública es difícil vigilar los efectos de la acción de lobby, ya que ésta busca por lo general la inacción política, es decir la no regulación o la regulación mínima, y este efecto se ve facilitado por la tendencia a la pasividad en algunos sectores de la administración pública. El caso de la vacuna de la varicela es un buen ejemplo de intento de influencia por las empresas farmacéuticas en las políticas de medicamentos. El Sistema Nacional de Salud decidió incorporar la vacuna de la varicela en su calendario oficial para aplicarla en los adolescentes que no hubiesen padecido la enfermedad en la infancia. La vacuna fue aprobada por la Agencia Europea del Medicamento para niños y adultos, pero su uso en España está sujeto a la ficha técnica de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) que indica que se aplicará según las recomendaciones de las autoridades sanitarias -en particular, a adolescentes de 12 años que no hayan sufrido la enfermedad y a población de riesgo-.

La empresa productora no compartió la decisión de las autoridades sanitarias e inició diversas acciones para lograr la mayor venta posible en farmacias y la promoción de su aplicación a niños pequeños¹². Al contrario de lo ocurrido en la mayoría de los países europeos que tienen la misma recomendación de vacunación que España y donde apenas se utilizan unas miles de unidades, la empresa consiguió en España un éxito de ventas. Así, mientras en Francia con 820.000 nacidos por año se utilizan 58.000 dosis y en Reino Unido con 805.000 nacidos, 17.000 dosis, en España, con 405.000 nacidos, se utilizan 360.000 dosis al año.

Este gran consumo en niños menores que se produce en el ámbito privado, sin seguir las recomendaciones oficiales, presenta no obstante riesgos para la salud pública. La varicela es una enfermedad normalmente leve que, padecida en la infancia, proporciona a la persona una protección indefinida frente a la enfermedad. Este nivel de protección está en duda con la vacuna, aunque presente una gran eficacia. Por otra parte, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la vacunación desordenada, con distintos

¹² Es necesario precisar que cuando en España no se financia públicamente un medicamento, no se fija un precio máximo y el medicamento puede venderse en farmacias al precio que decidan los operadores correspondientes. En el Reino Unido, la evaluación económica realizada de la vacuna motivó que las autoridades sanitarias exigieran a la empresa unas condiciones económicas tales que ésta desistió de comercializarla en ese país.

grados de cobertura en el territorio, puede desplazar la enfermedad a la edad adulta donde pueden producirse casos graves. Ante este riesgo para la salud de la población y para la equidad en salud, la AEMPS decidió retirar la vacuna del canal comercial y limitar su uso al ámbito hospitalario para los grupos de riesgo y los programas oficiales de vacunación. En junio de 2014, el Ministerio y los directores de salud pública de las Comunidades Autónomas, reunidos en la Comisión de Salud Pública, acordaron restringir la administración de la vacuna al ámbito hospitalario en todo el Estado. Con ello se pondría fin a la polémica que ha rodeado su uso en los últimos años¹³. Sin embargo, tratándose de un problema de riesgo para la salud pública, llama la atención la ausencia de la autoridad sanitaria en los medios durante todo este tiempo. Ni las autoridades sanitarias del Estado ni las autonómicas realizaron una labor de comunicación y rendición de cuentas, como tampoco establecieron mecanismos para garantizar el cumplimiento normativo, evitar un uso de la vacuna en disconformidad con la ficha técnica oficial, e impedir cualquier acción de promoción de acuerdo al Real Decreto 1345/2007 por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente.

El caso de la vacuna de la varicela ilustra varios de los déficits de las instituciones o de su funcionamiento. Por ejemplo, la ausencia de una agencia de salud solvente con capacidad científica reconocida y otorgada por la autoridad sanitaria, que habría realizado una evaluación probablemente respetada por todos los operadores y particularmente las sociedades científicas. O la falta de reglamento, previsto en la Ley general de Salud Pública, sobre conflictos de interés, independencia e imparcialidad de las organizaciones que deseen hacer recomendaciones sobre salud pública. Por último, el caso nos recuerda que estamos en un país que es *"el paraíso de la inaplicación de las normas; tantas normas desajustadas, irreales, que luego nadie cuida de que se cumplan, con el generalizado sentimiento de frustración que provoca"*¹⁴, y como indica Ricard Meneu, *"no se trata tanto de una cuestión de leyes nuevas como de conseguir que se cumplan y hagan cumplir las leyes vigentes, lo cual no obsta para intentar perfeccionar éstas, aunque sin desviar el énfasis de la relevancia de su cumplimiento y supervisión, frente al expediente de su mera promulgación"*¹⁵.

4.3 La influencia de las compañías de electricidad¹⁶

La energía es uno de los sectores estratégicos para la mayoría de los países, debido a su relevancia económica y empresarial, social y geopolítica. Según la CNE, en 2012 el sector energético significó en España el 3,6% del PIB, un 1,4% del empleo total y casi una cuarta parte de las importaciones de bienes. Sin embargo, más allá de estos datos, lo que caracteriza al sector energético es su contribución esencial al funcionamiento de todo

¹³ La empresa por su parte retiró el recurso interpuesto contra la AEMPS. Ver J.L. Barbería, "Inyección farmacéutica", El País, 9/11/2014.

¹⁴ Lorenzo Martín-Retortillo (1997), Jornadas sobre ética pública, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (p. 45).

¹⁵ Ricard Meneu (2009), "Evaluación del buen gobierno sanitario. Algunas reflexiones para su mejora", en: Ortún V (Dir) *El buen gobierno sanitario*, Madrid: Springer Healthcare Communications (p. 24).

¹⁶ Caso elaborado para el proyecto por Esteban Arribas Reyes, Universidad de Alcalá y Jorge Fernández-Rúa, Cariotipo MH5.

el sistema productivo. Por ello, ha sido uno de los sectores más controlados y/o regulados desde el siglo XX. La política energética de la UE se basa en alcanzar cuatro objetivos principales que se acordaron en el Tratado de Lisboa: i) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, ii) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; iii) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables; y iv) fomentar la interconexión de las redes energéticas.

Sin embargo, la vulnerabilidad del sector en España, con un grado de dependencia energética del exterior del 73,3%, frente a una media europea cercana al 53%, supone una complejidad añadida de cara a regularlo adecuadamente para alcanzar estos objetivos. Así, numerosas leyes y normas han sido aprobadas por los sucesivos gobiernos, de forma impredecible y discontinua, poniendo sucesivos parches y generando una maraña regulatoria. En este contexto, para comunicarse con la Administración la industria tradicionalmente ha optado por una interlocución basada en un diálogo directo con los altos niveles de decisión política. Para ello, ha apostado por la estrategia de contratar a ex altos cargos de la Administración, esperando así agilizar sus relaciones con el gobierno y obtener estabilidad jurídica. En este sentido, en el informe publicado por el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en enero del 2014, se hace especial referencia a los casos de corrupción en España como producto del traslado de ex miembros del ejecutivo al mundo empresarial, "atentando gravemente contra la credibilidad de sus instituciones"¹⁷. El informe menciona casos concretos en que políticos reconocidos se incorporan a consejos de grandes grupos empresariales, habitualmente de sectores regulados y cuyo negocio depende en buena parte de la administración pública. Se trata de una expresión del fenómeno conocido como "revolving doors" o puertas giratorias. Por ejemplo, el ex presidente del Gobierno Felipe González entró como consejero de Gas Natural¹⁸; el ex presidente del Gobierno José María Aznar fue contratado por Endesa como asesor externo y ejerce de consejero en otras 5 multinacionales, incluida la presidencia en España de KPMG¹⁹; Pedro Solbes fue fichado por Enel; Elena Salgado por la filial chilena de Endesa (ambos ex-vicepresidentes del Gobierno de Rodríguez Zapatero); José Folgado, ex secretario de Estado de Energía en la VII legislatura y alcalde del municipio de Tres Cantos, cargo al que renunció al aceptar la presidencia de Red Eléctrica²⁰. Haciendo un balance general, en los consejos de empresas que cotizan en el principal parque bursátil del país, el IBEX 35, cerca de 40 consejeros tienen un pasado político más que reseñable, según información publicada en el diario ABC²¹.

Un problema importante en el sistema eléctrico español es el denominado déficit de tarifa. Esta polémica figura se fundamenta, básicamente, en el desfase entre los costes reconocidos de las actividades reguladas y los ingresos por tarifa cobrados a los

¹⁷ Voz Populi, "El Consejo de Europa crítica las puertas giratorias por las que los políticos fichan por grandes empresas", 15/01/2014.

¹⁸ El Confidencial, "Felipe González será consejero de Gas Natural otro año más por 126.500 euros", 11/04/2014.

¹⁹ J. Rodríguez (El País), Especial: "Aznar: La reinención de un presidente": <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/>

²⁰ EFE, "José Folgado, ex secretario de estado de economía, nuevo presidente de Red Eléctrica de España", 8/03/2012.

²¹ E. Montañés, "¿Cuántos sueldos puede cobrar un político?", ABC, 9/12/2013.

consumidores²². Las empresas eléctricas han financiado el déficit hasta 2010, computándolo como deuda a largo plazo del Estado, hasta el traspaso del déficit a entidades financieras. En este sentido, hay que destacar que no hay un criterio coincidente entre los distintos agentes de cuándo y cómo se va a devolver dicha deuda a las principales compañías del sector. El resultado es que el precio de la electricidad en España es uno de los más caros de la Unión Europea, lo cual afecta a las familias y a la competitividad de la industria española. En efecto la existencia del déficit de tarifa ha provocado que se exploren distintas maneras de atajarlo. Una de ellas ha sido seguir subiendo las tarifas al consumidor final. Otra, frenar el uso de las energías renovables, más caras, a pesar de que son las que producen menor contaminación ambiental. Otra manera ha sido también reducir los costes regulados, como la retribución al transporte y la distribución. Para algunos autores, en el sector se produce una *"existencia generalizada de sobre-remuneraciones, que deben recortarse para posibilitar una reducción de precios que mejore la competitividad empresarial y la economía de las familias"*²³. La rentabilidad de los activos de las 5 compañías eléctricas más importantes de España fue de 4,1% en 2010, mientras que la de sus correspondientes europeas se situó en: 3,3% RWE, 2,6% EON, 2,2% EDF, 2% GDF-Suez, 1,9% ENEL. La rentabilidad de estas empresas proviene esencialmente *"de sus actividades en España"*; esta rentabilidad puede explicar porqué de las cinco principales eléctricas españolas, *"tres han pasado a ser propiedad de eléctricas extranjeras y en las otras dos ha habido una importante inversión de constructoras españolas"*²⁴.

A la existencia del déficit hay que añadir la actual sobrecapacidad instalada para producir energía en España, y cuya consecuencia es que durante la próxima década no se necesitarán nuevas centrales eléctricas de ningún tipo. En efecto, desde que se liberalizó el sector se han instalado 67 centrales de ciclo combinado que utilizan gas natural, con una inversión superior a los 13.000 millones de euros, de las que ahora sobran más de la mitad²⁵. Ante esta situación, el 27 de enero de 2012, tan sólo un mes después de su llegada al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria anunció²⁶ un Real Decreto²⁷ por el que se suspendían de forma temporal las primas a nuevas instalaciones del régimen especial, entre las que se encuentran las eólicas, termosolares, fotovoltaicas y de biomasa. Esta medida, calificada de salomónica por distintos medios de comunicación, fue justificada por el ministro Soria por *"la situación*

²² Los costes totales de la electricidad se componen de los costes regulados (para retribuir el transporte, la distribución, las primas a las energías renovables eólica y solar, las primas al carbón, los costes extrapeninsulares, la moratoria nuclear, el propio pago atrasado del déficit de tarifa acumulado, etc.) y de los costes no regulados o de mercado (centrales de generación y sus combustibles). Los precios finales para el consumidor se componen de la tarifa de acceso (que retribuye los costes regulados) y un pago variable (destinado a cubrir la generación de la electricidad, esto es los costes no regulados). El déficit existe desde principios de la década 2000 y ha ido en aumento, sobre todo a partir de 2007. Hasta 2010, el déficit lo asumen las principales eléctricas (como reconocimiento de deuda del Estado). En 2010 se creó el fondo FADE para colocar deuda eléctrica en entidades financieras. En la actualidad el déficit de tarifa impacta solo en los costes regulados.

²³ Martín Gallego, "La electricidad, clave de la política energética", *Temas para el Debate* 236, julio de 2014 (pp.21-24).

²⁴ M. Gallego, "Electricidad renovable y política energética", *Nuevatribuna.es*, 17/08/2014.

²⁵ M. Gallego, "La electricidad, clave de la política energética", *Temas para el Debate* 236, julio de 2014 (pp.21-24).

²⁶ Ministerio de la Presidencia, referencia del Consejo de Ministros del 27 de enero de 2012: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2012/refc20120127.aspx>.

²⁷ Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Publicado en el BOE el 28 de enero de 2012.

económica y del sistema eléctrico, que arrastra un elevado déficit de tarifa". Hay que destacar que el déficit de tarifa se situaba entonces en torno a 28.000 millones de euros²⁸. La medida pudo haber tomado por sorpresa al sector de las energías renovables, que según diversos medios²⁹ no había sido consultado, mientras que pareció satisfacer a las compañías eléctricas: el presidente de la patronal del sector, UNESA, calificó la reforma de "valiente"³⁰. Esta batalla de influencia fue ganada por la energía eléctrica frente a las renovables, ello a pesar de que para España la energía solar puede ser una de las vías de evitar nuestra sobre-dependencia del exterior.

Otro sector que ha perdido la batalla frente a las eléctricas es el del auto-consumo, es decir, *"el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas al consumidor"*³¹. Desde el punto de vista de la competencia, el autoconsumo es *"una fuente de presión competitiva para el resto de suministros convencionales, contribuyendo a mejorar la competencia efectiva en este sector"*³². Además de fomentar la competencia, para diversos órganos reguladores, el autoconsumo presenta otras ventajas significativas como contribuir a la independencia energética a nivel microeconómico, proporcionar una mayor seguridad de suministro local, reducir las pérdidas de electricidad en el transporte³³. Sin embargo, la promoción de este tipo de consumo energético, si se extendiera entre la población española, incidiría negativamente en la cuenta de resultados de las principales compañías del sector eléctrico, pues reduciría sus ingresos sin apenas reducir sus gastos al tener que mantener un apoyo al autoproducer/autoconsumidor.

En mayo de 2012 comenzaron a publicarse las primeras reacciones en medios de comunicación plasmando la posición de la industria eléctrica³⁴: las eléctricas resaltaban que, de extenderse el autoconsumo, los costes del sistema serían soportados por menos consumidores. Ante esto, defendían un modelo de tarifa eficiente *"que refleje rigurosamente la correspondencia entre costes y conceptos tarifarios para evitar subvenciones del resto de consumidores a los autoconsumidores"*³⁵. Algunas compañías abogaron por que se estableciera un *peaje de respaldo* a los autoconsumidores para evitar un crecimiento descontrolado y compensar a las eléctricas por el descenso de la demanda³⁶. Lo cierto es que, tras diversas vicisitudes y presiones encubiertas, a pesar

²⁸ RTVE/Agencias, "El déficit de tarifa eléctrica superó los 28.000 millones de euros hasta 2012, según la CNE", 19/04/2013.

²⁹ A. M. Vélez, "Soria fulmina las primas a futuras plantas renovables", Público, 28/01/2012; y L. López y R. Esteller, "Industria plantea poner primas a la carta para las renovables", El Economista, 30/01/2012.

³⁰ L. López y R. Esteller, "Entrevista a Eduardo Montes, presidente de UNESA", El Economista, 15/05/2012.

³¹ Las modalidades de autoconsumo se clasifican en tres categorías: i) suministro con autoconsumo; ii) producción con autoconsumo; y iii) producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa de instalación de producción.

³² Informe Preceptivo 103/13 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico. CNC, 9 de septiembre de 2013, p.15.

³³ Informe de la CNC, IPN 103/2013, 9 de septiembre de 2013 (p.15) e Informe 19/2013 de la CNE, 4 de septiembre de 2013 (p.13).

³⁴ L. López y R. Esteller, "El autoconsumo también debe pagar el coste de las redes, según las eléctricas", El Economista, 21/05/2012.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ G. Sáenz de Miera (Director de Prospectiva Regulatoria de Iberdrola), "Análisis del autoconsumo en el marco del sector eléctrico español". Jornada sobre autoconsumo y balance neto en la Comunidad de Madrid. 12 de abril de 2012.

de todos los beneficios del desarrollo del auto-consumo, el artículo 9 de la Ley del Sector Eléctrico estableció de manera resolutoria el *peaje de respaldo* para los consumidores sujetos a cualquier modalidad de autoconsumo. En junio de 2015, proyecto de Real decreto que regula el autoconsumo ha sido aprobado e incorpora algunas novedades, además de mantener el peaje; por ejemplo, permite que la titularidad de instalaciones de consumo y generación sea distinta, lo que abre la puerta a que las empresas puedan ser propietarias de este tipo de instalaciones y no los clientes que las utilicen³⁷.

En suma, ante la lógica contraposición de intereses, la impresión de algunos es que el Ejecutivo regula la actividad de autoconsumo para desincentivarla, atendiendo a las peticiones de las compañías eléctricas y a contracorriente de la regulación que promueven actualmente otros países europeos como Alemania³⁸. La falta de respuesta a los argumentos a favor del autoconsumo y a las numerosas alegaciones³⁹ y enmiendas presentadas en la tramitación del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico, y el sentido cortoplacista de las medidas adoptadas por el Gobierno, parecen indicar que la decisión del Ejecutivo fue más política que técnica y que no se escuchó o atendió por igual a todas las partes que tenían interés en la elaboración de estas normas. Lo cual indica cuanto menos que los procesos seguidos no son percibidos como suficientemente claros o transparentes, ni como procesos que den oportunidad de participación a los distintos intereses, a menudo contrapuestos, de las patronales, de las organizaciones sociales y del público en general. Probablemente, si hubiera más transparencia, estas impresiones se podrían contrarrestar con argumentos sólidos del ejecutivo, pero ante la opacidad, la apariencia de sesgo es innegable.

4.4 Financiación de partidos e infraestructuras

La mayoría de las empresas que figuran como donantes ilegales en la contabilidad b del Partido Popular encontraron en las adjudicaciones de las Administraciones dirigidas por los populares una buena parte de su negocio. Así lo refleja el informe de la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía (UDEF) sobre el análisis de los contratos a los que accedieron, de la mano del PP y entre 2004 y 2009, los empresarios imputados en el caso Bárcenas y su comparativa con el total de las adjudicaciones públicas que lograron, independientemente del color de la Administración que se las concedió.

El informe destaca que para la cuarta parte de las 16 empresas investigadas, las adjudicaciones de gobernantes del PP supusieron más del 50% del capital que obtuvieron de la Administración. En dos de los casos, más de ocho de cada 10 euros que ingresaron las mercantiles procedían de gobiernos dirigidos por el Partido Popular.

4.5 Un balance a partir de los casos

³⁷ Ver: <http://www.eleconomista.es/interstitial/volver/283488982/energia/noticias/6769251/06/15/Industria-aprueba-el-autoconsumo-y-mantiene-el-peaje-de-respaldo.html#Kku8Nt7RrsYmBXHx>

³⁸ R. Espada, "Autoconsumo, balance neto, Alemania, California", *Energías renovables*, 23/05/2012: <http://www.energias-renovables.com/articulo/autoconsumo-balance-neto-alemania-california>

³⁹ V. Martínez, "Amplían el expediente contra el impuesto al sol por discriminatorio", *El Mundo*, 6/03/2014.

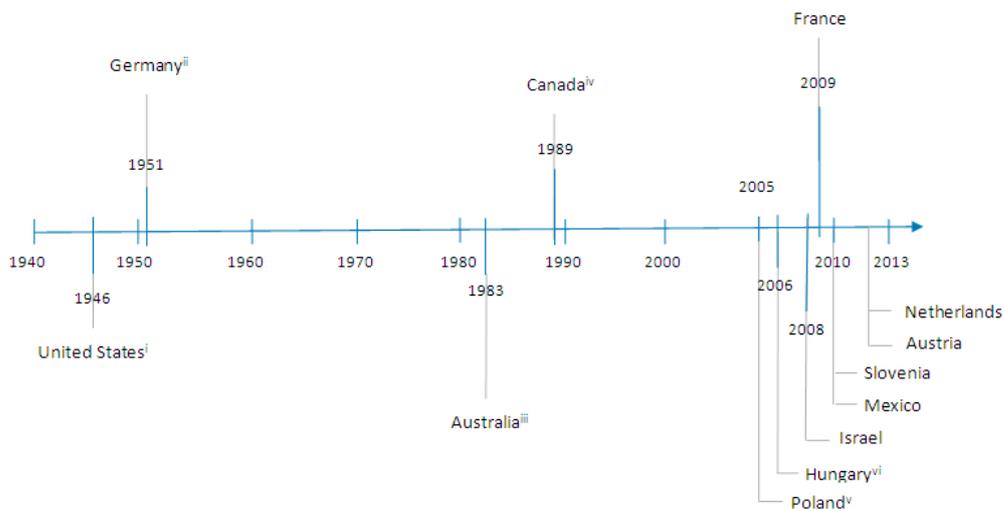
Tras analizar todos los casos, podemos ver que una de las características del sistema español es el de la enorme opacidad y los desequilibrios evidentes en el campo de juego entre unos y otros actores implicados en las políticas públicas. ¿Son nuestras leyes suficientes para hacer frente a la opacidad y los desequilibrios entre actores? ¿Más aún, podrían contener la corrupción legal y la influencia indebida? La respuesta es bastante negativa. En España no existen registros de lobistas, ni se exigen informes sobre las reuniones y actividades de influencia por parte de estos, no existen normas éticas exigibles, ni sanciones por incumplimiento de las normas éticas, ni órganos de control y seguimiento de la actividad de influencia...Existen, además, lagunas en la legislación sobre conflictos de interés, financiación de partidos, transparencia, *accountability* o en la propia normativa penal (nos remitimos al informe *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*⁴⁰ para justificar en detalle estas afirmaciones). Tampoco hay ninguna norma suficientemente sólida y efectiva que proteja a los denunciantes de corrupción. Estos defectos regulatorios son probablemente más importantes que la falta de una normativa específica sobre lobby para poder controlar la corrupción y las prácticas indebidas. Frente a este vacío, en Cataluña se ha optado por desarrollar una normativa específica de regulación de los lobistas, aunque aún tiene bastantes defectos su normativa sobre control del sector público. Veamos qué dice la norma catalana.

V. Desarrollo legislativo en Cataluña

La Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTABG) es una norma pionera en el marco del Estado español y regula por primera vez la actividad de influencia sobre los poderes públicos realizada por personas físicas o jurídicas con carácter regular o profesional. Con ello, sigue un camino que otras democracias han iniciado y que últimamente ha producido un gran número de regulaciones de diversa naturaleza y exigencia en países de nuestro entorno, lo que demuestra la importancia que empieza a tener la regulación del lobby en las agendas políticas sobre buen gobierno (ver Gráfico 1). Entre las medidas que establece para regular esta labor de influencia, la ley incluye un registro de grupos de interés, con la finalidad de identificar a las personas que actúen como tales grupos con carácter privado, y conocer las relaciones que establecen y mantienen con la Administración en defensa de los citados intereses; también define las reglas éticas a las que han de ajustar su comportamiento y contempla un conjunto de faltas y sanciones por incumplimiento. Pasaremos a definir sus rasgos esenciales.

Gráfico 1. Desarrollo de la normativa sobre lobby

⁴⁰ Villoria, M. (dir.) y Revuelta, A. (coord.) (2015) *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España.



Fuente: OECD

Para empezar, todo el marco normativo y legal tiene que conjugarse con una característica de nuestro modelo democrático y de representación de intereses, que es el del carácter representativo de la democracia. Ello conlleva el reconocimiento a los partidos políticos de un papel especial en la actividad de influencia, pues son “instrumento fundamental para la participación política”, además de que expresan el pluralismo político y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE). Por ello, la regulación de los mismos no puede caer en el ámbito de la regulación del lobby. Los partidos políticos no podrían ser obligados, para el desarrollo de sus actividades, a inscribirse en el registro de grupos de interés, ni siquiera partidos con intereses muy específicos, por ejemplo, un partido que defienda a las personas mayores, o un partido verde, o un partido feminista. Ciertamente, esta realidad puede generar situaciones de fraude, si se utiliza torticeramente. Pero lo contrario sería contradictorio con el carácter, reconocido constitucionalmente, de sujeto privilegiado de la acción política que tienen los partidos, como se puede comprobar con la financiación pública que se les asegura para el ejercicio de sus actividades. Por otra parte, estas organizaciones disponen de su propia regulación interna y mecanismos de transparencia y control externo en la recaudación y el uso de fondos para su financiación. La ley catalana ha olvidado excluir expresamente a los partidos de su ámbito de aplicación.

Pero existe otra característica del modelo catalán (rasgo que comparte con una gran cantidad de países europeos) que puede generar conflictos más extendidos entre la legislación de grupos de interés y la normativa constitucional y laboral española: el corporatismo. El Estatut, en su artículo 25-5, establece que: “Las organizaciones sindicales y empresariales tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la concertación social, la participación y la colaboración social”. Esto implica que existe un espacio constitucional y estatutariamente protegido para la participación de los sindicatos y las asociaciones profesionales en los asuntos que se deriven de la defensa de los intereses que les son propios y una ley (como la de transparencia) no puede

limitarlo, impidiendo, por ejemplo, que asociaciones empresariales y sindicatos participen en un proceso de negociación con la Generalitat porque no se han inscrito en el Registro de grupos de interés.

Más aún, no sólo los sindicatos y asociaciones empresariales tienen un papel destacado y especialmente protegido para la defensa de los intereses propios, sino que también otros grupos especiales tienen reconocidos ámbitos de participación privilegiados, dada su especialización o la naturaleza del bien por ellos defendido, por ejemplo, las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51.2 de la CE y art. 28.2 del Estatut) o las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios (art. 52 de la CE). En Cataluña, el artículo 24.4 del Estatut de Autonomía establece, además, que “Las organizaciones del tercer sector social tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales”. En suma, antes de proceder a la aplicación de la ley de transparencia y la normativa sobre grupos de interés, resulta muy importante aclarar cómo se combina un modelo corporatista, donde se privilegia a ciertos actores del sistema económico y social en sus actividades de influencia, con un modelo pluralista, propio de países anglosajones, donde se promueve la igualdad formal de todos los actores y no se articulan órganos específicos de participación institucional salvo esporádicamente.

Es importante destacar también que la regulación del lobby debe incluir la influencia realizada en el ejecutivo y, también, en el legislativo. La norma catalana deja la creación del registro del Parlament y las regulaciones conexas a ello, diferidas a la decisión que tome este órgano de acuerdo al principio de independencia parlamentaria. Ahora bien, aunque los mandatos de la Disposición adicional Quinta son claros y exigentes, lo cierto es que se puede dar una parálisis en los acuerdos parlamentarios que lleven a diferir el nacimiento del registro de lobby y la regulación de los conflictos de interés en el Parlament a momentos muy posteriores al de implantación en el ejecutivo, circunstancia peligrosa para el buen funcionamiento del sistema, dado que se puede usar el Parlament para presiones que antes se hacían ante el ejecutivo.

Otra característica del modelo catalán es que obliga a generar registros, no sólo en la Administración de la Generalitat, sino también en todos los gobiernos locales de Cataluña, además de en los entes instrumentales y universidades. Ello va unido a que se considera grupo de interés a “las personas físicas o jurídicas de carácter privado que realizan actuaciones de participación activa en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Cataluña con la finalidad de influir en la orientación de estas políticas públicas en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general” (artículo 2.g de la Ley de Transparencia). Más aún, en el proyecto de Decreto de desarrollo se incluye, además, como grupo de interés a “las plataformas, redes y otras formas de actividad colectiva que a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y llevan a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y su sector público” (art. 47). Por ello, en el Registro se deben inscribir las personas y las organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés propio, de otras personas o de organizaciones, lleven a cabo actividades susceptibles de

influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas (artículo 47 del proyecto de Decreto). A ello se añade que se considera como actividad de lobby, además de influir directa o indirectamente en las políticas públicas, los contactos con autoridades y las contribuciones y participaciones voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos y otras consultas.

En nuestra opinión, la suma de todas estas normas puede generar, en su implantación, una confusión muy alta, pues existen contradicciones evidentes entre las mismas. En primer lugar, es claramente ineficiente e innecesario generar registros de interés en 947 municipios de Cataluña. Máxime cuando las diferencias de población e intereses son tan manifiestas. El Barcelonés, donde se concentra casi un tercio de la población de Cataluña tiene 5 municipios, pero el Priorat tiene 23 municipios para 9.500 personas (los mismos que el Vallès Occidental con 900.000). Más complicado aún es, de cara a la implementación efectiva, incluir a los entes instrumentales: las diputaciones y municipios tienen múltiples consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles, y todos ellos deberían, tomada la norma al pie de la letra, generar su propio registro de grupos. En el caso de la Diputación de Barcelona, ello implicaría, por ejemplo, además del propio, crear 10 registros más para 10 consorcios existentes, además de uno para sociedad mercantil y otro para Fundación. Ciertamente, esta proliferación de miles de registros en toda Cataluña no favorecería precisamente la transparencia, además de que generaría unos costes absolutamente disparatados.

A partir de una interpretación rigurosa de la norma, parece que todo ciudadano/a de Cataluña debería inscribirse en el Registro, unos porque en su pequeño municipio mantienen contactos continuos con sus representantes, otros porque, en cualquier tipo de municipio, podrían participar en consultas de cualquier naturaleza y, de no inscribirse, podrían estar incumpliendo la normativa sobre grupos de interés y ser sometidos a sanción. Incluso podría pensarse que el propio hecho de votar es un ejercicio de influencia y que, sometida a consulta mi opinión sobre quién debe gobernar, al emitir el voto influyo y debería estar inscrito en Registro previamente.

Para una adecuada implantación de los registros, siguiendo la normativa comparada, debería quedar claro que las personas se deben inscribir cuando trabajan por cuenta propia en actividades de influencia, no cuando actúan como meros ciudadanos, aunque este trabajo sea organizar una red o una recogida de firmas con fines de influencia. En este sentido, la legislación estadounidense, en el nivel federal y en los estados, es bastante clara: el registro se debe realizar por personas u organizaciones dedicados a la influencia de forma profesional; más aún, en el nivel federal y la mayoría de los estados, como Texas, se exige el registro a partir de ciertos ingresos personales o de cierto nivel de ingresos corporativos⁴¹. La inscripción en el registro comporta, además, una serie de obligaciones extensa: aceptar que la información sea pública, garantizar que es verdadera y completa, cumplir el código de conducta y aceptar el régimen de control y

⁴¹ A lobbying firm is exempt from registration for a particular client if its total income from that client for lobbying activities does not exceed and is not expected to exceed \$3,000 during a quarterly period. An organization employing in-house lobbyists is exempt from registration if its total expenses for lobbying activities do not exceed and are not expected to exceed \$12,500 during a quarterly period (Lobbying Disclosure Electronic Filing Lobby Registration and Reporting System. Windows User Manual February 2013).

fiscalización. Además deben informar periódicamente de las actividades que lleven a cabo de sus clientes, personas y organizaciones con las que trabajen y de las cantidades económicas que reciben, si es el caso, y los gastos relacionados con su actividad de influencia.

La cuestión de la gestión del Registro, en caso de que se decida gestionar uno propio (crearlo es ineludible, si se lee adecuadamente la ley, pero se puede pedir su gestión al Registro de la Generalitat), parece tener una respuesta compleja. El Registro, si es mero registro, no necesita ser un órgano independiente, dado que lo que hace esencialmente es registrar y hacer comprobaciones sencillas. Pero el registro en Cataluña, una vez creada la sede electrónica con todos los requisitos tecnológicos y de organización interna exigibles, debe: 1. Inscribir en la categoría adecuada, lo que implica analizar, aprobar o modificar, en su caso, las solicitudes y declaraciones. 2. Definir la información que han de aportar los grupos de interés y recoger y chequear sus declaraciones. 3. Establecer el código ético “común” y, se supone, actualizarlo cuando sea menester. 4. Controlar y fiscalizar; para ello, ha de establecer los mecanismos de denuncia aplicables en caso de incumplimiento de la ley o el código de conducta. 5. Publicitar, se supone que a través del Portal de Transparencia de la entidad, las actividades de los grupos de interés, especialmente sus reuniones con cargos públicos, así como los documentos e informes en los que basan sus propuestas de influencia (esto implica que también se puede informar de sus costes y de sus ingresos, por ejemplo, si así se decidiera, respetando la normativa de protección de datos). 6. Informar (se supone que mediante el portal de transparencia) del resultado final de las actuaciones y procedimientos de control y verificación y, en su caso, de las resoluciones de suspensión temporal y cancelación definitiva de las inscripciones (esta actividad se incluye en el proyecto de Decreto de la Generalitat). Por desgracia la ley ha olvidado que el Registro debe también rendir cuentas de su trabajo y, para ello, debería realizar un informe anual sobre el funcionamiento y costes del mismo.

Pues bien, al incluir el control y fiscalización, así como la publicidad de los resultados de control, el registro se convierte en un órgano que requiere una fuerte imparcialidad e, incluso, cierta independencia. La normativa comparada, especialmente la estadounidense, que es la más desarrollada de acuerdo a los estudios comparados (ver Chari, Hogan y Crepez 2014), diferencia claramente entre la labor del registro y la del órgano de inspección⁴². La labor de investigación se adjudica a órganos con independencia suficiente, como Comisiones de ética en los Parlamentos (ver, en USA, Honest Leadership and Open Government Act de 2007) o la Office of Management and Budget (OMB) para el ejecutivo. La norma catalana no ha considerado esta posibilidad, mezclando el registro con el control e investigación. En este caso sigue la opción canadiense, donde el Commissioner of Lobbying unifica la labor de registro y la de investigación.

Finalmente, en cuanto a las sanciones aplicables por incumplimiento de las normas legales o éticas, comienza con las propias de la suspensión o, incluso, cancelación de la inscripción, según el artículo 52 de la Ley. Por desgracia, la norma no define cuándo los

⁴² R. Chari, J. Hogan, and G. Murphy. (2014 2nd edition). *Regulating Lobbying: A Global Comparison* (Manchester: Manchester University Press).

incumplimientos son graves, leves o muy graves. Más aún, de acuerdo con el artículo 77.3.f son faltas muy graves: incumplir por parte de los grupos de interés las obligaciones establecidas en la ley o el código de conducta aplicable. Es decir, que cualquier incumplimiento de la ley o del código es falta muy grave, sin que se establezcan diferencias entre, por ejemplo, retrasarse en la actualización de datos sobre su ámbito de interés o regalar un reloj de lujo al funcionario correspondiente. Las sanciones incluyen multas de 6.000 a 12.000 euros, la suspensión de la capacidad de contratar con la Administración hasta por seis meses, la inhabilitación para recibir ayudas públicas de entre uno y cinco años o la cancelación definitiva de la inscripción en el registro. Todo ello configura un complejo marco normativo que, por otra parte, va unido a un infradesarrollo de la normativa de conflictos de interés en el ámbito público, aunque la normativa catalana de transparencia sí es más exigente que la normativa estatal.

VI. Conclusiones

Tras analizar el marco institucional de regulación de los lobbies a nivel europeo, español y catalán podemos concluir que existe una tendencia cada vez mayor al desarrollo de una regulación muy semejante a la establecida en Estados Unidos y otros países anglosajones, con una configuración pluralista de las relaciones entre Estado y sociedad. Este modelo puede ayudar a introducir mayor transparencia e integridad formal en el sistema de relaciones entre actores públicos y privados de cara a la influencia en la elaboración de políticas públicas, tal vez un sistema de mayor equilibrio de oligarquías en el campo de juego. Sin embargo, a la luz de la experiencia estadounidense, podríamos decir que si la regulación no va acompañada de un sistema de límites claros a los gastos electorales y partidistas, a un sistema de financiación política que evite la captura y a una regulación estricta e imparcial, la corrupción legal puede ser la norma y no la excepción en las democracias post-industriales. Michael Johnston (2005) ya anticipó que la forma de corrupción de los países desarrollados sería la de los “mercados de influencia”, un espacio donde buscadores de rentas instalan una corrupción legalmente aprobada basada en la financiación de partidos y captura de los reguladores. Por desgracia, nuestras democracias cada vez se acercan más a una gobernanza de oligarcas dedicados al rentismo financiero (Seldes, 2014, 59).

Bibliografía

Benink, H. y Schmidt, R. (2004): “Europe’s single market for financial services: Views by the European Shadow Financial Regulatory Committee”, *Journal of Financial Stability*, nº 1, pp. 157-198.

Chari, R., J. Hogan, y G. Murphy. (2014 2nd edition). *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, Manchester.

- Dahl, R. (1998) *On democracy*. Yale University Press, New Haven; London.
- Hernández Aguado, I. (2014), *Populations that are particularly vulnerable to the crisis in Ethics and Public Health in times of Crisis*, Ed. Fundación Víctor Grifols I Lucas, Barcelona
- Johnston, M. (2005) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Lijphart, A. (2012 2nd edition), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven and London.
- Lindblom, Charles E. (2001), *The market system: what it is, how it works, and what to make of it*, Yale University Press.
- Medina, I. y J. Molins (2014) "Regionalism and Employer Groups in Spain, Italy, and the UK", *Territory, Politics, Governance* 2(3): 270-286
- Mendilow, J. y Peleg, I. (2014) "Introduction: Edmund Burke's Concept of Corruption and Beyond" en Mendilow, J. and I. Peleg, *Corruption in the Contemporary World*. Lexington Books, Londres.
- Molins, J. y A. Casademunt (2001) "Los grupos de interés", en Alcántara, M. y A. Martínez (eds.) *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Oliet Palá, A. (2004) *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Seldes, B. (2014), "The Shifting Landscape of Corruption in the United States: Legal Corruption, Systemic Corruption or a New Norm?", en Mendilow, J. y I. Peleg *Corruption in the Contemporary World*. Lexington Books, Londres.
- Shafer, M. (1994), *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Cornell University Press, Ithaca.
- Transparency International (2015), *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*.
- Villoria, M. (dir.) y Revuelta, A. (coord.) (2015) *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España.