

Revista de Administración Pública

Ética y cabildeo: registros públicos y códigos de conducta aplicados a los lobbies

Bernabé Aldeguer Cerdá*

1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas se ha prestado una significativa y creciente atención, tanto desde una aproximación académica como política y profesional, al papel de la Ética Pública en la regulación de la conducta de los cargos políticos (electos) y empleados públicos (funcionarios, directivos, laborales o eventuales y de confianza). Esta consideración, basada en la importancia de la probidad en el desempeño de responsabilidades públicas, se ha proyectado también sobre el comportamiento de los lobbies ante las instituciones y Administraciones Públicas (en adelante, AAPP), generando propuestas y reflexiones, no sólo en la dimensión teórica y conceptual, sino también a nivel práctico, derivándose de ello la elaboración de registros públicos y códigos de conducta aplicados a los profesionales del cabildeo.

Este trabajo tiene como propósito analizar las tendencias al amparo de las cuales se han adoptado las más recientes medidas en el ámbito de la regulación del comportamiento de los lobbies en su labor de cabildeo *ante* y *en* las Administraciones Públicas. Se enumeran, para ello, los principales aspectos que, a la luz de los retos y perspectivas de futuro, cabría considerar en aras del fortalecimiento institucional de aquellas estrategias dirigidas a fomentar la integridad en las labores del cabildeo.

2. Cabildeo y poliarquía

La preocupación por las posibles controversias derivadas del cabildeo en su desempeño ante las AAPP se deriva de la eventual carencia de suficientes mecanismos de control que garanticen unos mínimos estándares de honestidad y transparencia requerida a las acciones

* Universidad de Alicante (UA)
bernabealdeguer@gmail.com

vinculadas al ejercicio del lobby. De hecho, desde la perspectiva de la comunicación, algunas investigaciones han puesto de manifiesto la consideración negativa y la connotación peyorativa, en definitiva, otorgada al concepto de *lobby*, prefiriéndose denominar en tanto que labores ligadas a *public affairs* o *relaciones institucionales* (Estudio de Comunicación, 2013). El lobby se ha considerado, en este sentido, “no está claro de qué, pero sospechoso al fin y al cabo” (Aller, 2011), teniendo la voz “ecos de injerencia en las decisiones de las esferas ejecutivas del sistema político, ya que se entiende que se procura el beneficio particular de los grupos que pueden pagar estos servicios, mediante el logro de la comprensión a sus problemas por parte de los legisladores, algo, que en su filosofía inicial, suena como justo” (Caldevila y Xifra, 2013).

Si bien, frente a esta consideración despectiva, “el *lobby* añade voces y puntos de vista al debate político, enriqueciendo el conocimiento de los que tienen que legislar y luchando contra la partitocracia” (Aller, 2011), resultando en el “esfuerzo especializado de Relaciones Públicas destinado a crear y mantener relaciones con la comunidad y gubernamentales” (Cutlip, Center y Broom, 2006). Según Transparencia Internacional (en adelante, TI): “el lobby es toda comunicación directa o indirecta con responsables políticos o representantes públicos con el objeto de influenciar la toma de decisiones públicas, por parte de o en nombre de un grupo organizado” (TI, 2015).

La influencia de los lobbies en el proceso legislativo o en la adopción de decisiones asociadas a las políticas públicas, aun siendo reconocida como una legítima aspiración y derecho de los diferentes actores sociales y económicos en un marco del pluralismo y la libre audiencia ante los decisores públicos, no está exenta de ciertas áreas de suspicacia provocadas por la falta de transparencia o de igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos del poder.

Conforme a Morata, la “influencia consistirá en incluir o excluir algún tema de la agenda pública, conseguir ventajas frente a otros grupos, etc.” (Morata, 1995). Se genera, en cualquier caso, una preocupación acerca de la asimetría de posibilidades y recursos para el ejercicio de la influencia pública en el marco de las poliarquías contemporáneas en que subliman las democracias representativas (Dahl, 1961)¹, uno de cuyos valores superiores viene dado por el pluralismo político, la participación y el derecho de petición, posibles éstos mediante el imperativo que recae sobre los poderes públicos para que éstos, como proclama, a modo de ejemplo, el artículo 9.2 de la Constitución Española (en adelante, CE), remuevan “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (las condiciones para

¹ Conforme a Barber, “la democracia pluralista es deficiente porque descansa sobre las ficciones del libre mercado y de la presunta libertad e igualdad de los agentes negociadores” (Barber, 1998).

que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas) y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (CE, art. 9.2).

Por ello, la regulación de las pautas de conducta que deben seguir los profesionales del cabildeo resulta un área y una tarea considerada ineludible para garantizar un entorno libre de eventuales sospechas acerca de la capacidad privilegiada de ciertos actores para acceder a las AAPP e influenciar sobre las mismas en sus procesos decisionales. Es preciso, si bien, contextualizar la labor del lobby, y en consiguiente, su función y articulación institucional, en función del tipo de sistema político y de partidos políticos, valorando la diferencia entre los modelos de preeminencia de los partidos políticos (por medio de la disciplina), propios del parlamentarismo continental europeo, frente a la variabilidad consustancial a los sistemas de partidos propios de los sistemas políticos anglosajones, especialmente el presidencialista de los EEUU de América del Norte, caracterizados por la libertad de cada congresista, y que se consideran “verdaderos inventores del término (lobby) y su contenido” (Caldevilla y Xifra, 2013). Conforme a Morata: “no es lo mismo el *lobbying* anglosajón, basado en una larga tradición y dotado incluso de legitimidad política, que el latino, en fase emergente y envuelto aún de connotaciones negativas, como en el caso español” (Morata, 1995).

La complejidad social y política propia de las actuales sociedades, en las que el paradigma de la gobernanza² implica la necesaria y equilibrada coordinación policéntrica de numerosos actores públicos y privados, deriva en una dependencia mutua de diferentes agentes con distinto grado de capacidad en la labor de influencia sobre el proceso público de adopción de decisiones (Jachtenfuchs, 1997). Las cautelas aparecen en el momento en que, ante la ausencia de una adecuada articulación de *checks and balances* que equilibren la presión e influencia de ciertos actores privados sobre las AAPP, se pueda producir una consolidación de una suerte de praxis política dominada por agentes y discursos que, de forma paulatina, desplacen el *locus* decisional hacia esferas y espacios ajenos a la institucionalidad democrática, poniendo en riesgo la *accountability* (tanto vertical como horizontal) que vincule la responsabilidad de los decisores públicos. De esta forma, vendría a instaurarse, en lugar de un reconocimiento del pluralismo en el marco de la arquitectura democrática, lo que Maniglio viene a denominar una suerte de *ethos* del *techno-corporatism* europeo, imponiéndose, desde la perspectiva de una determinada forma de diagnosticar y solucionar

² De acuerdo con Maniglio: “al hablar de una *gobernanza sin gobierno* nos referimos a la disposición particular de actores que no se presentan como parte directa de la clase dominante, sino como intelectuales, técnicos, profesionales de la política (administradores), que sólo indirectamente comparten la defensa de los intereses del corporativismo europeo que, de esta forma, se siguen representando como intereses más bien comunes” (Maniglio, 2015).

los problemas económicos, un conjunto de reformas estructurales y a largo plazo, conforme a la lógica de la consolidación desarrollista social (Maniglio, 2015).

La acumulación de sucesivos acontecimientos de corrupción ligados a la intención de ciertos grupos de presión, generalmente de carácter económico, para obtener licitaciones, subvenciones o posiciones privilegiadas en procesos públicos, mediante el ejercicio y la materialización de ciertos actos de influencia ilícita, ha centrado la atención en la necesidad de aportar reglas dirigidas a dotar de transparencia a las acciones de presión. No obstante, la inspiración o legitimación sobre la que se fundamentan las regulaciones de conducta y los registros de lobbies, no sólo reside en la orientación negativa (dirigida a evitar el delito, fraude o escenario ilícito), sino a fomentar, en términos positivos:

1. Un mayor grado de conocimiento acerca de las relaciones entre el poder público o político de una parte, y los sectores económicos y de la Sociedad Civil de otra;
2. Activar y consolidar prácticas de honestidad en el proceso legislativo, logrando, en definitiva, unas cuotas de confianza entre la ciudadanía y las AAPP por la vía de disipar cualquier sombra de duda o sospecha sobre la capacidad de ciertos poderes privados para determinar las políticas públicas, no en beneficio de la comunidad y de la sociedad en general, sino a favor, excluyente y exclusivo, de determinados grupos o sectores.

De esta forma, en el ámbito de la Unión Europea (UE), y a modo de ejemplo, la falta de transparencia en el ámbito de la regulación de los *lobbies* se ha considerado un factor agravante del ya recurrente y preocupante déficit democrático de las instituciones comunitarias europeas (Chari, R. y O'Donovan, 2011). Y es que, la ausencia de mecanismos institucionales y formales que canalicen la comunicación entre los cargos públicos (preferentemente electos, de naturaleza política, pero también directivos y funcionarios) y los *lobbies*, no puede ser óbice para promover, como señala el Informe *Lobbying in Europe* (Transparencia Internacional, 2015) “un lobby ético y transparente y evitar las influencias indebidas” (TI, 2015). Ahora bien, la lucha contra la corrupción no se agota, ni consiste exclusivamente, en la adopción de medidas legislativas y de carácter regulador por la vía del ordenamiento jurídico o el control judicial, debiéndose complementar con estrategias pedagógicas, ejemplarizantes y académicas. En suma, otorgar publicidad a la labor de los lobbies constituye una condición, aunque no suficiente, sí necesaria y preliminar. Conforme a Caldevilla y Xifra: “como ciudadanos debemos exigir que se nos informe sobre quiénes, qué es lo que hacen y para quién. La democracia está en juego” (Caldevilla y Xifra, 2015).

Resulta obvio que la línea o membrana de separación entre el decisor público (v. gr., el parlamentario) y el sector privado (v. gr., el lobby profesional o corporación privada y empresarial) no resulta tan nítida como cabría esperar en un esquema basado en la alegación, única y exclusiva, del interés general o colectivo, por parte del cargo político, como motivación a la hora de adoptar sus decisiones. Simultáneamente, la consolidación de un entorno que impacta sobre el sistema político en su conjunto, caracterizado por la pluralidad de actores, el contexto de globalización y dependencia económica internacional, junto a la creciente especialización técnica de las políticas públicas, deriva en el reconocimiento de la audiencia y la participación de la sociedad civil y de los actores privados en la translación de sus legítimos intereses que, aun careciendo de una visión de conjunto (presumida al parlamentario) y centradas estrictamente en su área de interés, dispone de derechos y medios para el ejercicio de la influencia.

La regulación del comportamiento de los lobbies constituye un fenómeno reciente sobre el que se vienen formulando propuestas de acción pública, sin que exista una consolidación y una tradición afianzada, quedando incluso al margen de aquellos escenarios institucionales en los que se han venido adoptando sucesivas reglamentaciones relativas a la gestión de la integridad, el Buen Gobierno y la ética pública o la transparencia. En este sentido, la recientemente aprobada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, evade y consolida la laguna regulatoria y normativa en materia de regulación de lobbies, que afecta al ordenamiento jurídico y parlamentario español, al margen de ciertos y limitados casos a nivel autonómico, como lo son el catalán o el vasco.

Por otra parte, a nivel administrativo, las normativas destinadas a la regulación de los principios de conducta de los lobbies vendrían a completar y complementar el compendio normativo destinado, por medio de las jurisdicciones constitucionales (v. gr., artículos 23, 103 y 105 de la Constitución Española [CE]) y administrativas (v. gr., Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común), a garantizar lo que el artículo 41.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE determina como el derecho a que el entramado institucional traten los asuntos de la ciudadanía con “imparcialidad y equitativamente y dentro de un plazo razonable” (art. 41.1 Carta de los Derechos Fundamentales).

La regulación de los lobbies ante las AAPP contempla dos pilares esenciales: los códigos de conducta y los registros. Tales dimensiones son coadyuvantes la una de la otra, y conviene que estén incardinados en una legislación específica cuyo alcance se extienda al conjunto de las AAPP y a los organismos o agencias a aquellas adscritas. De esta forma, se evitaría la fragmentación y la heterogeneidad de diferentes códigos o normativas adoptadas por distintos organismos o unidades, tanto en el seno de una misma Administración, como entre diferentes niveles territoriales, poniendo en riesgo la viabilidad de las mismas debido a:

1. El carácter voluntarista de tales disposiciones;
2. La dispersión normativa; y,
3. En consecuencia, la aparición de eventuales contradicciones ante la falta de coherencia e integración jurídica:

La relación entre las organizaciones sociales o empresariales de la Sociedad Civil con las AAPP y los Gobiernos (sea cual sea su nivel territorial), por medio de la acción de *lobby* o cabildeo, pone sobre la mesa la necesidad de proceder reflexivamente en primer lugar, y de actuar en segundo lugar, en aras al dilucidar la idoneidad y oportunidad de establecer algún tipo de regulación al efecto, y más concretamente, cuáles serían los términos de dicha articulación normativa.

Las democracias representativas con arquitecturas *neocorporativas* reconocen, incluso en el ámbito constitucional, el papel que, como interlocutores, desempeñan ciertos actores de la sociedad civil con trascendencia socioeconómica, como los sindicatos o las organizaciones patronales de corte empresarial. Si bien, no siempre todas las relaciones se canalizan y vehiculan conforme a tales cauces institucionalizados o formales, máxime en un escenario caracterizado por el incremento de los procesos de externalización y privatización de servicios públicos, así como la proliferación de contrataciones públicas, en un contexto caracterizado por la cada vez más difuminada línea de separación entre *lo* público y *lo* privado. Todo ello provoca la emergencia de circunstancias que no deben ser ignoradas y que, por el contrario, requieren de una consideración reforzada en términos de su regulación y canalización.

De esta forma, junto con las normativas y regulaciones legislativas sobre Función Pública, Altos Cargos de las AAPP, Transparencia, Ética Pública y Buen Gobierno, deben articularse, siempre desde una perspectiva integrada y holística, normativas destinadas a regular la conducta y el registro de los lobbies, sin contradicciones entre sí, y con un diseño coherente del conjunto normativo e institucional. De esta forma, los altos cargos y empleados públicos (laborales o funcionarios) que, en el seno de las AAPP, puedan estar vinculados con la adopción de decisiones en las que converge la implicación de lobbies y agentes socioeconómicos, deberían declarar, por ejemplo, y como mínimo, su régimen de actividades profesionales, a los efectos de dilucidar su compatibilidad con el proceso decisional, así como de bienes y posibles dedicaciones profesionales en el ámbito privado.

3. Tendencias regulatorias y propuestas

Tal y como señalan Pascual y De Uribe-Salazar, “la actividad de los lobbies, siempre deberá desarrollarse dentro de criterios éticos, responsables, profesionales y ajustados a las leyes y normativas en vigor” (Pascual y De Uribe-Salazar, 2016). Las regulaciones relativas a los lobbies se refieren, en este sentido: “to the idea that political systems have established rules

which lobby groups must follow when trying to influence government officials and public policy outputs” (Chari, Hogan y Murphy, 2010). En el presente apartado se desglosan, en dos epígrafes claramente diferenciados, algunos aspectos clave que han venido a caracterizar la regulación de la actividad ejercida por los lobbies, en dos dimensiones complementarias; a saber:

- Los códigos de conducta; y,
- Los registros de lobbies.

3.1. Los códigos de conducta

Los códigos de conducta delinean los contornos deontológicos en el marco de los cuales deberán desempeñar sus funciones profesionales los lobbies ante las instituciones y AAPP en las que se personan como partes interesadas a la hora de influenciar sobre el decisor. Tales códigos beben de los catálogos en que se explicitan los principios éticos y su concreción a la hora de enumerar algunas indicaciones, directrices u orientaciones sobre cómo debiera articularse la ejecutoria de los lobbies, en términos de integridad y transparencia.

Tales principios deben ser observados en el ejercicio del cabildeo en aras de disipar cualquier sospecha o duda sobre la pulcritud del proceso de decisiones, generando una actuación libre de suspicacias en cuanto al tráfico de influencias y favores se refiere, así como al uso de información privilegiada. Así, la actuación de los lobbies se concreta en un compromiso deontológico cuya asunción por parte de quien va a ejercer el cabildeo condiciona, con carácter obligatorio, la propia labor de influencia y el acceso a los responsables de la institución pública.

El ejercicio del cabildeo resulta especialmente susceptible de regulación en aquellos ámbitos que pueden dar lugar a una limitación en el acceso a su información por la naturaleza de las cuestiones abordadas, y que podrían entrar en los límites que, para el caso español, a modo de ejemplo, marca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno³.

A lo largo de la última década han proliferado distintas normativas que han afectado, con carácter transversal y multinivel, al conjunto de los diferentes niveles de Gobierno y Administración, y cuyo alcance ha

³ El derecho de acceso a la información pública será limitado en los casos en que pudiera derivarse un perjuicio en ámbitos tales como la seguridad nacional y la defensa, las relaciones exteriores o la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medioambiente. (comprobar en la Ley)

afectado, distintamente, a empleados públicos y a altos cargos públicos electos o políticos. En la actualidad, sin embargo, a la tarea de evaluar el grado de éxito que tales códigos han surtido tras su implementación, se añade el cometido de extender la aplicación de un cierto conjunto de principios deontológicos y de conducta al comportamiento de los lobbies en su labor de cabildeo.

La misión de los códigos de conducta aplicados al comportamiento de los lobbies tiene como propósito, no sólo evitar actuaciones inapropiadas que puedan vulnerar unas mínimas condiciones de legalidad y transparencia, sino que pretenden motivar el afianzamiento de buenas prácticas que fomenten y promuevan, en un sentido positivo y constructivo, las condiciones atribuidas, debidamente, al ejercicio de presión e influencia.

La transparencia permite conocer, no sólo quién es el lobista que se persona en cada proceso decisonal y qué influencia ha podido llegar a ejercer en función de sus intereses particulares (en base a los registros de lobbies), sino también, dilucidar el posible grado de relación previa que haya podido existir entre el lobista y el cargo público responsable de las decisiones, al objeto de esclarecer cualquier conflicto de interés o la filtración de información clasificada o privilegiada.

Del mismo modo, la transparencia permitiría disipar cualquier escenario que posibilitase el ejercicio de una indebida presión por parte de los lobbies sobre los decisores públicos, mediante prácticas intimidatorias, invasivas o lesivas (tanto en el plano institucional como en el personal de los decisores), ubicando su actuación en los contornos o al margen de la legalidad, por medio de una extralimitación allende los marcos de la legítima influencia y la publicidad de los eventuales encuentros que se concertasen, en el bien entendido de que “la formación de grupos es un hecho común en cualquier tipo de sociedad como manifestación de la pluralidad de intereses y, por ello, de los conflictos que generan las relaciones sociales” (Morata, 1995).

Finalmente, algunos de tales códigos, en cuanto a su seguimiento, evaluación y eventual actualización, han contado con un Comité de Ética Pública, independiente y al margen de las presiones gubernamentales, al objeto de garantizar su efectivo y real cumplimiento.

3.2. Los registros de lobbies o grupos de interés-presión.

Los registros de lobbies permiten disponer de un listado público que, a la luz de la transparencia y en aplicación de la misma, otorgue testimonio de las entidades profesionales dedicadas al cabildeo. Según TI, los principios que deben regir en la elaboración de un Registro de Lobbies deben ser los siguientes: transparencia (restituir *lo público* en la toma de decisiones), integridad (promover el lobby ético) e igualdad de acceso (TI, 2015). Conforme a Caldevilla y Xifra: “legalizar y hacer visible al *lobby*

lo transformó de oscura fontanería política, a labor propia de empresas responsables con la ética de sus acciones, localizables ante la justicia y sensibles los juicios paralelos en prensa” (Caldevilla y Xifra, 2013).

Tabla 1. Recomendaciones (Transparencia Internacional)

<p><u>Recomendaciones a responsables políticos nacionales</u></p> <p>Transparencia. Garantizar que el público tenga suficiente información sobre los contactos entre grupos de interés y servidores públicos para entender cómo se toman las decisiones y asegurar que sus representantes rindan cuentas.</p> <p>Integridad. Asegurar que los lobistas y funcionarios públicos actúen con integridad y ética en sus interacciones.</p> <p>Igualdad de Acceso. Promover la participación y la diversidad de contribuciones en los procesos políticos de toma de decisiones para asegurar que éstos no sean capturados por algunos intereses</p> <p>Seguimiento. Garantizar el cumplimiento y la aplicación eficaz de las normas.</p> <p><u>Recomendaciones a todos los lobistas profesionales, empresas y organizaciones, incluidas las ONG, que tratan de influir en las políticas públicas</u></p> <p>Fomentar una cultura de integridad en las empresas y organizaciones que buscan influir en las políticas públicas.</p> <p><u>Recomendaciones a las instituciones de la Unión Europea</u></p> <p>Incrementar la transparencia del lobby y la toma de decisiones en las instituciones de la UE, y asegurar sanciones significativas en el caso de mala conducta.</p> <p>Abordar los conflictos de intereses fortaleciendo las reglas éticas para los grupos de interés, funcionarios de la UE y eurodiputados</p> <p>Promover la participación y la contribución plural a los procesos de toma de decisiones de la UE para asegurar que no sean capturados por unos pocos intereses.</p>
--

Fuente: Transparencia Internacional (2015)

El carácter voluntario pone en cuestión, en ciertas ocasiones, la consecución de los objetivos que el propio registro persigue, mermando su vigencia. Se ha discutido sobre el carácter voluntario u obligatorio que debiera tener el hecho de estar inscrito en un registro de grupos de interés o lobbies como condicionante para participar en procesos de influencia ante los decisores públicos. En este sentido, el carácter voluntario de la inscripción (esto es, la no necesidad de estar inscrito para ejercer la influencia) se ha calificado como una medida sin capacidad para surtir efectos, ante la patente incapacidad disuasoria que la falta de sanciones ligada a la voluntariedad, implicaría para no incentivar el registro. La falta de dicha obligatoriedad ha sido un elemento criticado en el caso de registros tales como el de la UE, en el cual es posible evitar hacer referencia y constancia de algunos de los datos requeridos, sin que medie la imposición de sanción alguna.

Junto a la labor de influencia, los lobbies pueden aportar información altamente especializada de cariz técnico en las áreas sectoriales sobre las que vaya a actuar el legislador (Grunig y Hunt, 2003), de forma que los agentes que ejercen el cabildeo ante las AAPP pueden, como señalan Pascual y De Uribe-Salazar (2016), contribuir positivamente a “prevenir posibles situaciones de crisis derivadas de la acción legislativa de los gobiernos”, desde la lógica de un lobby proactivo u ofensivo, tomando

“la iniciativa e intentar incidir durante las primeras fases de la redacción, modificación o derogación de la ley, que es cuando se tienen más posibilidades de éxito” (Pascual y De Uribe-Salazar, 2016).

Los registros de lobbies no sólo son valiosos en tanto que fin en sí mismos, sino como medios para disponer de un registro acerca de los contactos que éstos han establecido o tienen previsto entablar con los cargos públicos, instituciones y/o empleados sobre quienes pretendan influenciar.

4. Algunas propuestas a modo de conclusión

Es obvio que el carácter emergente y novedoso de la regulación relativa al comportamiento de los lobbies y sus registros en las AAPP e instituciones decisorias implica la aparición de retos acerca de las nuevas regulaciones a impulsar. El propósito del presente y último apartado de este trabajo pretende ofrecer, a la luz de los diagnósticos y análisis enumerados a lo largo de los párrafos precedentes, un conjunto de orientaciones o consejos prácticos que permitan incorporar ciertos principios y reglas básicas a la regulación de los registros de lobbies y a los códigos de conducta.

- La consolidación de la tarea de influencia institucionalizada, junto con la proliferación de la normativa que paulatinamente se viene adoptando, implica la necesidad de profesionalizar la labor de los lobbies, con lo que, en el marco de los colegios profesionales de las Relaciones Institucionales y de los **programas de formación académicos, resultaría idóneo dar respaldo al diseño de cursos** (especialmente de postgrado) por medio de los cuales se aportase una formación integral que abarque desde contenidos eminentemente institucionales ligados al funcionamiento de las AAPP y los cuerpos legislativos, hasta las habilidades de persuasión, gestión de la influencia y la comunicación política, social e institucional. Tales programas formativos serían susceptibles de habilitar para el ejercicio profesional de la tarea de lobby.
- Conviene dotar de **clarificación conceptual a la denominación por la que se va a definir a los actores sujetos a regulación. Los grupos de interés no tienen por qué ser grupos de presión, debiéndose clarificar el alcance de la regulación cuando se trata de valorar el papel de los think tanks⁴** sin inquietudes de influencia

⁴ Conforme a Castillo: “la estrategia comunicativa de los Think Tanks se dirige a las propias organizaciones políticas (partidos políticos), a las instituciones (gobierno, legislativo y administración, principalmente) y a los ciudadanos. Respecto de los primeros funcionan mediante encargos específicos o por la especial significación entre Think Tanks y partidos políticos ya sea porque aquél se crea para generar masa crítica opinativa o por su relación ideológica (caso de Faes en el Partido Popular o Ideas en el PSOE). Sobre las instituciones, los Think Tanks presentan propuestas concretas de acción pública y se vehiculan mediante contratos específicos de asesoría. También se presentan como instancias de reclutamiento de las élites políticas. Finalmente, sobre los ciudadanos recurren a la elaboración de documentos, las reuniones con especialistas y con públicos especializados, a las referencias informativas en los medios de comunicación y en el establecimiento de relaciones específicas en internet” (Castillo, 2009).

directa sobre las instituciones públicas, o las consultoras, asesorías, agencias de comunicación e institutos universitarios. Si bien, tanto los grupos de presión como los de interés pueden, sobre todo los segundos, disponer o constituir en sí un lobby que, con distinto grado de profesionalización e institucionalización, ejerza la influencia sobre las instituciones y Administraciones Públicas.

- El **procedimiento** para la inscripción en el registro debe resultar sencillo e intuitivo, al objeto de facilitar en la mayor medida de lo posible, al interesado, la introducción de los datos de interés que van a constituir la aceptación e inclusión en el listado o registro.
- De forma coadyuvante a los registros de lobbies y códigos de conducta, conviene articular sistemas de **información legislativa** donde, de forma exhaustiva y extensiva, se dé cuenta de las fases en que se encuentran las diferentes iniciativas legislativas en las cámaras representativas, identificando, al menos:
 - Las referencias legislativas que, en su caso, hayan sido de referencia preeminente a la hora de elaborar los diferentes textos normativos, cuando se trate de acervo comunitario europeo o propio de instituciones internacionales regionales, especialmente las de carácter regulatorio y de contenido económico (v. gr., FMI, OMC, OCDE).
 - Los documentos profesionales, los informes de instituciones y organismos públicos (v. gr., dictámenes de instituciones constitucionales), las memorias académicas o científicas de carácter universitario, y cualquiera otro texto público, pero especialmente si es de autoría privada, que haya formado parte de los reportes influyentes en el proceso legislativo.
- Algunos **datos básicos e ineludibles** para incluir en el registro debieran ser los siguientes:
 - Datos mercantiles o civiles de identificación grupal o corporativa, con indicación del personal directivo y del representante, así como el tipo de entidad (empresarial, consultora, jurídica, económica, mediática, etc.).
 - Finalidad general de la entidad y propósitos específicos ante la entidad en que solicita la inscripción.
 - Inversión destinada a costear, de forma específica, las tareas de influencia y lobby respecto del presupuesto global de la entidad.
 - La incorporación o declaración de tales datos debe ser obligatoria y, en ningún caso optativo, salvo declaración expresa y justificada de protección de algún dato debidamente motivada y ponderada conforme a la protección o salvaguarda de algún bien jurídico constitucionalmente amparado.
- La constitución de un **organismo público independiente** desgubernamentalizado, capaz de monitorizar el cumplimiento de los estándares normativos enumerados y generar bases de datos e informes periódicos, actualizados y de fiscalización.

5. Bibliografía.

- Aller, M. (2011). "Lobby. La voz de la influencia", en *Actualidad Económica*, Febrero 2011, pp. 42-46.
- Caldevilla, D. y Xifra, J. (2013). "Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia", en *Historia y Comunicación Social*, Vol. 18, Núm. Esp. Dic., pp.: 879-892.
- Castillo, A. (2009). "La comunicación de los lobbies en internet. El ciberactivismo de los Think Tanks", en *Revista Icono*, 15, pp. 193-206.
- Jachtenfuchs, M. (1997). *Democracy and Governance in the European Union*. ECSA-Austria.
- Maniglio, F. (2015). "Dirigir sin gobernar en la Sociedad del Conocimiento. El despotismo ilustrado en el discurso del techno-corporatism europeo", en *Discurso & Sociedad*, Vol. 9(3), pp. 296-330.
- Morata, F. (1995). "Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 90, Oct-Dic 1995, pp. 129-146.
- Chari, R., Hogan, J. y Murphy, G. (2010). *Regulating Lobbying: a Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Crepaz, M. y Chari, R. (2014). "The EU's initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration?", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 51, pp. 71-97.
- Mulcahy, S. (2015). *Lobbying in Europe. Influencia encubierta, acceso privilegiado*. Transparencia Internacional.
- Pascual, J. y De Uribe-Salazar, C. (2016). "El Lobby en la prevención de crisis", en *Más Poder Local*, Núm. 29, pp. 20-21.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Barber, B. (1998). "Democracia fuerte: un marco conceptual, política de participación", en Aguila, R. y Vallespín, F. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Cutlip, S., Center, A. y Broom, G. (2006). *Manual de Relaciones Públicas eficaces*. Grupo Planeta.
- Grunig, J. E. y Hunt, T. (2003). *Dirección de Relaciones Públicas*. Grupo Planeta.
- Chari, R. y O'Donovan, D. H. (2011). "Lobbying the European Commission: Open or Secret", *Working papers series in economics and social sciences* 2011/11.