

# LOS LOBBIES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE SU REGULACIÓN EN ESPAÑA

M.<sup>a</sup> ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ

*Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional*

*Facultad de Derecho (ICADE)*

*Universidad Pontificia Comillas*

FEDERICO DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN

*Profesor Propio Adjunto de Derecho Constitucional*

*Facultad de Derecho (ICADE)*

*Universidad Pontificia Comillas*

## SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Una cuestión preliminar: un marco de definición del concepto.
- III. El origen de los lobbies: una breve mirada al modelo norteamericano.
- IV. Los lobbies en el Derecho comparado; en especial, los países miembros de la Unión Europea.
- V. La regulación de los lobbies en la Unión Europea.
- VI. La aproximación al fenómeno de los lobbies por parte del Consejo de Europa.
- VII. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN.

### I.1. La regulación de los lobbies: un debate presente a lo largo de nuestra democracia

El debate acerca de la conveniencia de regular los lobbies en España no es un debate nuevo, sino que, con mayor o menor presencia, aunque, quizás con menor intensidad que en estos últimos años, ha estado siempre presente en nuestra democracia actual.

Ya en los trámites de elaboración de la Constitución, tal cuestión estuvo presente en la redacción del artículo 77, en la regulación del derecho de petición ante las Cámaras. En un primer momento, la propuesta supuso incluir un nuevo artículo entre el 70 y el 71 del anteproyecto de Constitución, precepto en el que se regulaba el derecho de petición y en el que se añadían dos párrafos<sup>1</sup>: «3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público. 4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente».

La enmienda la presentó el Grupo Popular y la justificación que se adujo fue: «Es, sobre todo, importante regular a los «grupos de presión» y hacer públicas su existencia y gestiones ante los poderes del Estado»<sup>2</sup>. Celebrada la reunión de la Comisión Constitucional los diferentes grupos señalaron sus posturas sobre el tema. Por una parte, en defensa de los dos párrafos el Sr. Fraga señaló: «que realmente hoy la sociedad es una sociedad intervenida administrativamente, casi en todos los terrenos, y, por lo mismo, han ido apareciendo de un modo natural grupos de intereses, en la mayor parte grupos legítimos de intereses, que plantean de modo esporádico (y en muchos casos la tendencia es a que sea de modo permanente) la defensa y promoción de sus intereses ante las autoridades, y de modo muy particular, como es lógico, ante los Cuerpos legislativos»<sup>3</sup>. Por su parte, el Sr. Solé Tura señaló: «aquí se habla de «grupos legítimos de intereses». Eso es una cuestión quizá demasiado indefinida y, aun cuando reconocemos que un posible registro de esos grupos fuera progresivo, como el asunto no está suficientemente esclarecido, entendemos que sería impropio incorporar estos textos a la Constitución»<sup>4</sup>. Efectuada la votación, fueron rechazados los apartados 3 y 4 por 15 votos en contra y dos a favor, con 16 abstenciones<sup>5</sup>.

1 BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 698 y 699.

2 *Ibíd.*, p. 699.

3 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 80, de 2 de junio de 1978, p. 2911.

4 *Ibíd.*, p. 2912.

5 *Ibíd.*, p. 2912. El Sr. Meilán Gil explicando la abstención de su grupo señala que «aun siendo consciente de la importancia y de la magnífica intención de esos apartados, sin embargo, entiende que quizá no sea del todo conveniente constitucionalizarlos» y añade que «estos fenómenos de los grupos legítimos de intereses pueden ser perfectamente reconducibles a fórmulas jurídicas, también igualmente claras, no ya de carácter político, no ya de carácter sindical, no ya de carácter profesional, sino simplemente bajo la categoría amplia de las asociaciones»: *Ibíd.*, pp. 2912 y 2913. También el Sr. Solé Tura explica el voto en contra de su grupo sobre los apartados tercero y cuarto: «El tercero por entender, como ha explicado antes el señor Gómez Llorente, que, aparte de la indeterminación del término, eso es cuestión reglamentaria. Y el cuarto porque, aunque plantea un problema como es el del control de los grupos de intereses, o grupos de presión, nos parece que la Constitución no debe ser el lugar idóneo, por lo menos en las circunstancias y en la altura en que está la elaboración temática de este problema, para tratar de él. Es decir, yo no excluyo que las futuras Cortes tengan que ocuparse, y ocuparse seriamente, de este problema; pero no darle la entidad constitucional que se le daría de haberse aprobado el punto cuarto»: *Ibíd.*, p. 2913.

Finalmente, explica el voto negativo de su grupo el Sr. Zapatero Gómez aduciendo tres motivos: «Primero, porque entendemos que el tema es un tema de Reglamento, y el Reglamento, al regular, como dijo mi compañero anteriormente, el tema de las peticiones y de las relaciones del pueblo con las Cortes a ese nivel, ya decide, de suyo, cómo se efectúan tales relaciones. En segundo lugar, no sabemos, porque no se puede definir aquí, qué son estos grupos legítimos de intereses; pudiera cualquiera alegar que constituye un grupo con intereses legítimos para exigir el tener la pretensión de que esta Cámara, las Comisiones, le recibieran, con lo cual también es cierto que ciertos grupos podían torpedear, o tratar de torpedear, el funcionamiento

De igual manera, el asunto de los grupos de interés ha sido objeto de diferentes propuestas parlamentarias, destacando, singularmente, las presentadas por el grupo parlamentario del Centro Democrático y Social (CDS), dos en 1992 y una tercera en 1993, cuando presentaron ante el Congreso de los Diputados sucesivas proposiciones no de ley en la que se proponía regular dicha figura («sobre la regulación de los grupos de interés»). Las tres proposiciones son idénticas en su contenido y de una brevedad extraordinaria pues contenían tan solo tres artículos. En el primero, se regulaba la creación de un Registro de los grupos de interés, el segundo artículo emplazaba a que Gobierno y Congreso establecieran las condiciones de los grupos para acceder a esos registros y, el tercer artículo, preveía la elaboración de un Código deontológico que «enmarque el funcionamiento de estos Grupos de Interés en su relación con los miembros del Gobierno, Autoridades de la Administración Central y miembros de la Cámara».

Las citadas proposiciones fundamentaban el interés de la regulación de los grupos de interés en que este fenómeno es «una expresión del dinamismo y de la diversidad de intereses económicos y sociales de cada comunidad, siendo, además, una pieza elemental en el engranaje de una sociedad democrática avanzada»<sup>6</sup>. Incluso, en la defensa de una de las proposiciones, el representante del citado Partido llegaba a apuntar que existe una conexión entre la aparición de dichos grupos de interés y la creación de la propia democracia representativa: «Las relaciones entre los parlamentos y los grupos sociales de interés se remontan al siglo pasado y probablemente la intención de los grupos sociales, económicos o no, de influir en la vida política nos llevarían al nacimiento mismo de la representación de unos ciudadanos por otros»<sup>7</sup>.

A esta Proposición se presentó una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, que será la que finalmente se aprobó el 23 de febrero de 1993 con el siguiente texto: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a estudiar la conveniencia de establecer un Registro Público de Grupos de Interés y, en su caso, remitir a la Cámara el Proyecto de Ley correspondiente, en el que se establezcan las condiciones para acceder a este Registro así como el marco de funcionamiento de los Grupos de Interés en su relación con los poderes públicos y la Administración»<sup>8</sup>. El resultado de la votación fue muy clarificador: votos emitidos, 281; a favor, 264; abstenciones, 17<sup>9</sup>. En cualquier caso, la disolución de las Cortes que se produjo en abril dejó en suspenso la posibilidad de que este asunto llegara a más.

Una cuarta propuesta fue la presentada también como proposición no de Ley ante el Pleno por Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds el 10 de abril de 2008, en la que se solicitaba la creación de una Comisión de Control y Fiscaliza-

normal de estas Cámaras. Y, por último, en cuanto al control y registro de los grupos de intereses que actúan de modo permanente, que en principio pudiera ser una idea progresiva, también nos suscita la sospecha de que pueda servir de incitación a que estos grupos de intereses comiencen a actuar de una forma mucho más clara y mucho más descarada». *Ibidem*, pp. 2913 y 2914.

6 Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 248, de 23 de febrero de 1993, p. 12590.

7 *Ibidem*.

8 Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 385, de 1 de marzo de 1993, p. 13.

9 Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 248, de 23 de febrero de 1993, p. 12597.

Las posiciones políticas de los diferentes Grupos Parlamentarios es analizada por RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 260- 270.

ción del Lobby en el Congreso de los Diputados y se instaba al Gobierno a presentar en el plazo de seis meses un proyecto de Ley de Registro y Control de Lobbies cuya finalidad sería regular la actividad de promoción, defensa o representación de intereses de personas y/u organizaciones públicas o privadas, ejercida por personas naturales o jurídicas con el objeto de influir en las decisiones a adoptar por el Gobierno<sup>10</sup>. Dicha iniciativa establecía como principios básicos que el Registro fuera gestionado por el Congreso de los Diputados, siendo obligatoria la inscripción de los lobbies en él para poder ejercer como tales. También deberá elaborarse un código de conducta común para todos los miembros de los lobbies, exigiéndose que declaren el interés o los intereses que representan. Así mismo se elaborará un sistema de control y sanciones en caso de irregularidades o violación del código de conducta y se impulsarán medidas administrativas y/o legislativas necesarias para la publicación de los beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado. La Proposición ante el Pleno sería rechazada<sup>11</sup>.

Sin embargo, como acabamos de apuntar, la tramitación parlamentaria de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*<sup>12</sup> ha reabierto el debate acerca de las influencias que reciben los poderes públicos en la toma de decisiones y, por tanto, la conveniencia de regular los lobbies con mucha mayor intensidad. En la presente Legislatura encontramos ya preguntas y propuestas parlamentarias sobre esta materia. Así, destaca, especialmente, la Resolución acordada por el Pleno del Congreso tras el debate del Estado de la Nación, en cuyo punto 4 b) I contemplaba el compromiso de que el Parlamento español adopte las «medidas oportunas para regular las organizaciones de intereses o lobbies, con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites». También, la pregunta que formula al Gobierno la diputada Rosa Díez de Unión Progreso y Democracia sobre la iniciativa de aquél acerca de la creación de un registro de lobbies, en la que pregunta cuestiones tales como de qué manera y cuándo va a organizarse dicho registro y qué organizaciones tendrán acceso al mismo<sup>13</sup>. Así, las últimas Proposiciones no de Ley son dos, una en Pleno y otra en Comisión *para la creación de un registro de lobbies o grupos de*

10 Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 5, de 22 de abril de 2008, p. 4 y p. 13. Realmente, se presentaron dos proposiciones no de ley, una ante el Pleno y otra ante Comisión, ambas con idéntico contenido. Igualmente el mismo Grupo Parlamentario presentará «Interpelación urgente sobre la relación entre la política y los lobbies o grupos de presión» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 7, de 14 de mayo de 2008, pp. 31-36) y posteriormente, una «Moción consecuencia de interpelación urgente sobre régimen de incompatibilidades, regulación y transparencia en el funcionamiento de los lobbies o grupos de interés» (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 21, de 27 de mayo de 2008, pp. 7-11). La moción fue rechazada: votos emitidos, 331; a favor, 157; en contra, 171; abstenciones, 3: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 8, de 20 de mayo de 2008, p. 35.

11 Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 648, de 28 de octubre de 2011, p. 26. La presentada ante la Comisión caducaría con la disolución de las Cámaras de 2011.

12 BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

13 Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, 18 de junio de 2013, núm. 292, p. 193. Finalmente, por hacer un breve repaso de este impulso de la cuestión de los lobbies en sede parlamentaria, la proposición no de ley de Izquierda Plural en la que se viene, sustancialmente, a reiterar la misma proposición formulada en 2008, aunque añadiéndose ahora que deberán publicarse en el Registro las audiencias de gestión de intereses en relación no sólo a los diputados, sino también a los senadores, así como de todo cargo electo, miembro del Gobierno y trabajador de la administración pública de libre designación política (vid. DOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, de 10 de febrero de 2012, núm. 33, pp. 9 y 10).

*intereses* presentadas por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural en enero de 2012<sup>14</sup>. Ambas Proposiciones están pendientes.

Tampoco es un fenómeno absolutamente desconocido por nuestro sistema jurídico, como lo muestra el hecho de que nuestros Tribunales de Justicia ya se hayan referido de manera explícita al mismo, aunque sea de manera excepcional. Así, la Sala Primera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de junio de 2012 (recurso núm. 2101/2009), aborda sustancialmente un problema relativo a la actividad de lobby. Los hechos de los que trae causa este litigio vienen referidos al abono de los servicios de intermediación de un profesional en el desarrollo de negocio de una empresa del sector sanitario. El principal argumento esgrimido por la mercantil en el recurso de casación se sustentaba en la ilicitud de la causa del contrato de arrendamiento de servicios, al tratarse de un contrato de lobby o influencias. Frente a ello el Alto Tribunal considera que «la ausencia de normativa concreta en nuestro ordenamiento sobre el lobby no priva del uso de categorías contractuales similares, como la analizada, no pudiendo declararse que el contrato que tenga por objeto el desarrollo de *lobbying* sea per se ilícito, debiendo valorarse en cada caso la conducta proyectada contractualmente y el ejercicio concreto de las obligaciones pactadas».

En todo caso, el propio Tribunal señala que dicho contrato y sus consecuentes obligaciones pactadas sí encuentran un límite en nuestro ordenamiento jurídico, el cual viene constituido por el delito de tráfico de influencias<sup>15</sup>. A este respecto, se cita la Sentencia de la Sala Segunda del mismo Tribunal Supremo, de 7 de abril de 2004 (recurso núm. 2157/2003), en la que se señala que «el acto de influir no puede ser equiparado (...) a una alteración del proceso de resolución y sí a la utilización de procedimientos capaces de conseguir que otro realice la voluntad de quien influye. La utilización conjunta de los términos influir y prevalimiento, nos indica que no basta la mera sugerencia sino que éste ha de ser realizada por quien ostenta una determinada situación de ascendencia y que el influjo tenga entidad suficiente para asegurar su eficiencia por la situación prevalente de ocupa quien influye».

Así pues, puede afirmarse que aquella Sentencia viene a otorgar plena virtualidad jurídica y licitud a la actividad de *lobbying* en nuestro sistema jurídico, pese a carecer de regulación expresa, debiéndose respetar como límite de la actividad las conductas tipificadas bajo el tipo del delito de tráfico influencias.

También la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 176/2011, de 8 de noviembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, recoge menciones al fenómeno del *lobbying*. La Sentencia, en el resumen de los argumentos expresados en el recurso por los diputados del Grupo Socialista recurrentes, señala que, según éstos, «los sectores influyentes han descubierto que es mejor esperar al trámite de presupuestos para lograr reformas coyunturales que desnaturalizan la acción legislativa», agravando «una permanente inseguridad jurídica» y generando «el vicio de la improvisación legislativa». A ello contesta el Letrado de las Cortes Generales

14 Vid. la Proposición no de Ley ante el Pleno en BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 33, de 10 de febrero de 2012, p. 9 y la Proposición no de Ley ante la Comisión en BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 34, de 13 de febrero de 2012, pp. 22 y 23.

15 F.J. 4º.

en su escrito que el argumento de cómo operan «los intereses de los lobbies o sectores influyentes en la tramitación de las Leyes» es un tema cuya contestación exige examinar cómo actúan los sectores influyentes «en todos los procedimientos parlamentarios, cuestión que claramente excede el contenido del presente recurso». Sin embargo, el Pleno en los fundamentos de Derecho de la Sentencia no entra a valorar este debate.

En definitiva, el debate acerca de la conveniencia y necesidad de regular los lobbies en España no es un debate nuevo. Este ha sido ya abordado tanto en sede parlamentaria como jurisdiccional en alguna ocasión. Sin embargo, dicho debate ha cobrado mayor relevancia estos últimos meses como consecuencia del proceso más o menos generalizado de revisión y mejora de nuestro sistema democrático, en el que el principio de transparencia y la lucha contra la corrupción constituyen ya objetivos indiscutibles. En este contexto y en el concreto de aprobación de la Ley de transparencia la regulación de los lobbies está ocupando un espacio destacado<sup>16</sup>.

## I.2. La interrelación nacional y comunitaria del debate sobre la conveniencia de regular los lobbies en España

La integración de nuestro Estado como miembro de la Comunidad Europea ha provocado una nueva de necesidad en la regulación de los lobbies, no ya como ejercicio

16 Efectivamente, durante la tramitación del *Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* en el Senado se presentaron tres enmiendas en relación con este tema. Así la enmienda núm. 52 conjunta de don Jesús Enrique Iglesias Fernández y de don José Manuel Mariscal Cifuentes, ambos del Grupo Parlamentario Mixto (BOCG, Senado, núm. 248, de 11 de octubre de 2013, pp. 40 y 41) y la enmienda núm. 122 del Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (BOCG, Senado, núm. 248, de 11 de octubre de 2013, p. 72) pretendían añadir una Disposición adicional nueva en los siguientes términos: «El Gobierno en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente ley, presentará ante el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de Regulación de los grupos de interés o lobbies, que entre otras cuestiones regule la creación de un registro de lobbies, la regulación de mecanismos de control y transparencia de su actividad, así como la descripción de infracciones y su correspondiente régimen sancionador». La justificación, idéntica en los dos casos hacía referencia a «la transparencia en la actuación de los lobbies, entendidos como grupos de presión que defienden intereses particulares y no generales».

Por su parte, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió presentó la enmienda núm. 199 (BOCG, Senado, núm. 248, de 11 de octubre de 2013, p. 104) con la que se pretendía añadir una nueva disposición adicional sobre el establecimiento de un Registro General de Intereses: «1. El Consejo de Ministros aprobará, mediante Real Decreto, el establecimiento de un Registro General de Intereses, siguiendo la normativa europea al respecto. El Real Decreto definirá la figura de los grupos de interés y establecerá el mecanismo para el registro voluntario de intereses de los grupos de interés. Además, aprobará un código de conducta que defina el comportamiento que deben seguir, los representantes de los grupos de interés inscritos, en su relación con las personas comprendidas en el ámbito del Título II de esta ley. El Registro de Grupos de Interés dependerá del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2. El Gobierno promoverá la publicidad de las relaciones entre los altos cargos del Gobierno y los grupos de interés, registrados o no en el Registro General. 3. Asimismo, el Gobierno impulsará la extensión de este Registro General de Intereses al resto de las instituciones del Estado con interlocución con grupos de interés, en especial, en las Cortes Generales del Estado y a través de sus propios reglamentos parlamentarios». Como justificación de las enmienda se aducía que «se debe normalizar la relación de los grupos de interés, también conocidos como lobbies, y los poderes públicos, a través de la ley de transparencia con el ánimo de dotar un marco regulatorio que ampare jurídicamente la creciente participación de los grupos de interés en el desarrollo normativo realizado por las Administraciones Públicas». Las tres enmiendas serían rechazadas.

de transparencia del poder público y de la lucha contra la corrupción, sino un elemento indispensable en orden a favorecer la influencia de los intereses nacionales en las políticas comunitarias. Ello ya lo apuntó con acierto el propio Consejo de Estado en su informe acerca de la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español», en el que se señalaba que «una cuestión que no plantea de modo frontal la consulta del Gobierno, pero que emerge sin remedio al abordar las suscitadas, radica en la intervención que, en el proceso normativo y decisorio comunitario, tienen los grupos representativos de intereses sociales y el diálogo social»<sup>17</sup>.

Y añade el mismo Consejo, literalmente, que «En torno a las sedes de las instituciones europeas en Bruselas ha proliferado la presencia de grupos de intereses. En la actualidad hay varios miles de ellos registrados, de distintos tipos y diversas procedencias (desde representaciones de entidades territoriales de Estados miembros hasta fundaciones extranjeras no europeas). Cuando en España se habla de participación social en la creación normativa, el reflejo inmediato remite a la audiencia a las organizaciones representativas de los intereses afectados que, sobre la base del artículo 105 de la Constitución, regula —en el ámbito estatal— el artículo 24 de la Ley del Gobierno, sin olvidar la existencia de otros preceptos que resultan relevantes en este ámbito, como el artículo 7 de la Constitución. El enfoque aquí ha de tener en cuenta otras variables, no solo por tratarse del proceso decisorio europeo, sino por la mayor extensión de los sujetos, entidades y organizaciones de cuya participación se trata»<sup>18</sup>.

Por ello, para el Consejo de Estado, «la mejor consecución de los objetivos perceptibles en la consulta del Gobierno requiere tener en cuenta no solo la existencia de grupos de intereses, grupos de presión o lobbies, considerados en abstracto, sino también sus distintas clases y múltiples formas»<sup>19</sup>. De este modo, el propio Consejo de Estado parece proponer la conveniencia de regular o, al menos, abordar el fenómeno de los lobbies con una pretensión que no ha de quedar ceñida a nuestras fronteras nacionales, sino que ello habrá de llevarse a cabo como una propuesta de impulso de favorecer la influencia de los intereses nacionales en el ámbito comunitario.

Similar conclusión podemos extraer de la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, antes citada, de 11 de junio de 2012, la cual en su análisis del *lobbying* como actividad lícita o no, se apoya para alcanzar su conclusión precisamente en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, concretamente, en la de 12 de mayo de 2010, de la que se deduce que dicha actividad no está proscrita en el ámbito comunitario, salvo que controle y vicie el proceso de decisión. Así, el Tribunal Supremo establece también una conexión necesaria entre *lobbying* nacional y comunitario, aunque ello sea en un debate diferente al que aborda el Consejo de Estado.

Por tanto, parece que el debate acerca de la conveniencia de regular expresamente los lobbies en España debe abordarse conjuntamente desde una doble perspectiva y así no sólo valorar en qué medida es conveniente regular en nuestro sistema político el papel de los grupos de interés o presión, sino, también, en qué medida dicha regulación

17 Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, 14 de febrero de 2008, p. 125.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

nacional ha de incidir en una mejor defensa de los intereses nacionales, tanto públicos como privados, en el ámbito de la toma de decisiones de la Unión Europea.

En relación con todo ello, se ha señalado que el fenómeno de los lobbies en la Unión Europea presenta dos fases diferentes: una primera en la que se crea una estructura paralela y diferenciada de grupos de presión en el marco comunitario, de manera que convivirán lobbies de perfil comunitario que actuarán ante las Instituciones europeas con lobbies en el ámbito nacional que verán limitado su campo de actuación a las Instituciones de los diferentes Estados miembros. Esta primera fase se ha visto superada en los últimos años de manera que los lobbies nacionales adquieren una dimensión supraestatal, habiendo extendido su ámbito de actuación más allá de sus fronteras nacionales y actuando ya en sede comunitaria<sup>20</sup>.

En definitiva, la conexión entre los lobbies nacionales y los comunitarios parece ser ya evidente, de manera que abordar la conveniencia de regular dicho fenómeno en nuestro sistema jurídico exige hacerlo atendiendo no sólo a las estructuras del juego político en el ámbito nacional, sino también a en qué medida dicha regulación puede mejorar la participación de actores públicos y privados en la toma de decisiones en el marco de la Unión Europea.

De este modo, en el presente trabajo vamos a abordar el debate acerca de la conveniencia de regular el fenómeno de los lobbies a nivel nacional atendiendo a cuál es su regulación actual y previsiones de regulación en el marco de la Unión Europea como elemento necesario para poder emitir un juicio de valor

## II. UNA CUESTIÓN PRELIMINAR: UN MARCO DE DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

El deseo de influir en las decisiones de carácter público por parte de los individuos o de los grupos es algo consustancial a la vida pública. En todas las épocas de la historia se ha dado una interacción entre comunidad política e intereses de grupo.

Duverger, al tratar de este tipo de uniones de particulares en grupos, señala que han existido desde siempre, y las presenta como la institución básica, podríamos decir que natural, frente a «los partidos políticos, organizaciones propias de un cierto tipo de régimen, en una determinada época de la historia. Por el contrario los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas»<sup>21</sup>. Pese a tal conclusión, también se ha puesto de manifiesto que pese a dichas formas de presión sobre los poderes públicos han existido siempre, la aparición del fenómeno de los lobbies queda vinculado a tres factores: a) los procesos de industrialización; b) el reconocimiento del derecho de la libre asociación, y c) la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas<sup>22</sup>.

20 XIFRA, J., «El *lobbying* europeo: escenario y bases para su desarrollo», *Organicom*, año 8, núm. 14, primer semestre 2011, p. 169.

21 DUVERGER, M., *Introducción a la Política*, Barcelona, 1983, p. 201.

22 JEREZ, M., «Los grupos de presión», en DEL ÁGUILA, R. (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, 2.ª ed., Trotta, Madrid, 2000, p. 291.

Se ha apuntado también dos diferencias entre los partidos políticos y los grupos de interés que nos pueden permitir avanzar en la naturaleza de estos últimos. Así, en primer lugar, desde la perspectiva del interés a defender se aprecia una mayor unión en los segundos que en los primeros. En los grupos de interés pueden concurrir diferentes posiciones políticas o económicas, pero el interés común es el lazo de unión. Por el contrario, en el partido coexisten diferentes intereses, siendo, además, común que los partidos pretendan acoger en su seno, sobre todo, los grandes partidos nacionales varios intereses distintos. En segundo lugar, el grupo de interés, a diferencia del partido político, no aspira a alcanzar el poder político, sino que su pretensión es tan sólo la de influir en el proceso de toma de decisiones políticas<sup>23</sup>. En definitiva, los grupos de interés se caracterizan por presentar una mayor unión, pero promover objetivos más modestos que los del partido en la lucha política y, por tanto, menos claros evidentes en ocasiones.

Tener interés en la normativa que afecta es algo natural, lo mismo en el contenido de la decisión que el poder público ha de tomar. La frontera entre lo que debe estar permitido en el acceso al poder público y lo que da lugar a actividad sospechosa, tanto del que tiene interés en una materia como del que ha de tomar la decisión, es la cuestión que da lugar a que se plantee un debate sobre la necesidad de regular la actuación de los grupos de presión, o de interés, en definitiva de los lobbies.

Sin embargo, antes de adentrarnos en el tema es necesario fijar los términos que en muchas ocasiones se presentan como sinónimos y que sin embargo no lo son. El término «grupo de presión» tiene una connotación peyorativa, y así el Diccionario de la Real Academia Española los define como «conjunto de personas que, en beneficio de sus propios intereses, influye en una organización, esfera o actividad social». También el Diccionario define lobby como «grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses»<sup>24</sup>.

Son tres los elementos comunes que destacamos de estas definiciones: grupo, interés e influencia.

La regulación constitucional sobre la participación de los grupos en la actividad pública es poco clara. Por una parte, el artículo 9.2 CE manifiesta como compromiso de los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», facilitando así «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». La primera cuestión que suscita el precepto es si a los grupos se les debe reconocer similares condiciones de libertad e igualdad que a los individuos aislados, pues como derecho fundamental encontramos en el artículo 23 que el «derecho de participación en los asuntos públicos» se reconoce sólo a los ciudadanos. Volveremos más adelante sobre este tema.

Ahora bien, esa participación de los grupos nos lleva al segundo término al que hacíamos referencia anteriormente: el interés. Manifestar un interés en los asuntos pú-

23 Vid. MALCOLMSON, P. Y MYERS, R., *The Canadian regime. An introduction to parliamentary government in Canada*, 5.ª ed., University of Toronto Press, Ontario, 2012, p. 196.

24 El Diccionario también define cabildear como «gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación» y contempla «cabildeo», término que se utiliza en México como sustitutivo de lobby.

blicos es únicamente compatible con que ese interés sea legítimo, lo que descarta considerar interés como algo de lo que se «obtiene provecho, utilidad, ganancia», tal como define el término la Real Academia. En este sentido, el término «grupo de interés» es rechazado generalmente, pues conlleva una connotación negativa, y en cierta medida con un aspecto lucrativo. En estos casos, los intereses tienen un sentido político, es decir, pretenden una interlocución con las instituciones, teniendo en cuenta que la sociedad se encuentra repleta de intereses que compiten o incluso aquellos que tienen un mismo interés no están dispuestos a colaborar.

En cualquier caso, tener interés en un asunto, nos lleva también al tercer término al que hacíamos mención anteriormente, la influencia. Cuando un grupo utiliza su actividad para influir, presionando, en el poder político, debemos hablar más bien de «grupo de presión». La característica de éstos sería que su acción sobre el centro de la toma de decisiones puede realizarse directa o indirectamente, por lo que también es un término poco preciso al hacer referencia a utilización de medios de coacción o fuerza, que en cualquier caso colocarían su actuar al margen de la legalidad. Así, se ha señalado que un grupo de presión es un grupo de interés, pero no todo grupo de interés se transforma en grupo de presión. Ello ocurrirá cuando aquél entra en la esfera política. De este modo, según quede circunscrita la actividad a un ámbito no político o político puede hablarse de grupo de interés o presión el grupo<sup>25</sup>.

Es un término que también en España ha sido utilizado para tipificar una actuación: «tráfico de influencias», que fue introducido por primer vez en el Código Penal a través de la LO 9/1991, de 22 de marzo. Claro es que en este caso nos encontramos dentro de lo que es una actuación corrupta y cuando hay dinero para influir en el que debe tomar la decisión.

Por ello, volvemos al principio. El tema de los lobbies es cercano al tema de la transparencia y así el debate está abierto. Históricamente, no cabe duda que junto a partidos políticos o sindicatos, los grupos de presión fueron «auténticos configuradores materiales del Estado contemporáneo»<sup>26</sup>. Pero mientras que partidos políticos o sindicatos pasan a ser regulados por los textos constitucionales, la actividad de los grupos de presión se difumina y se institucionaliza por partes.

Aquí está, creemos, el reto frente al que nos encontramos hoy. Cuando un grupo humano organizado intenta cambiar la realidad política no debe actuar presionando o sólo movido por interés, el Estado de Derecho debe ofrecerle una posibilidad de acción que no resulte sospechosa. En este sentido la definición de lobby sería: «toda unión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes de sus miembros»<sup>27</sup>.

25 JEREZ, M., «Los grupos de presión», en DEL ÁGUILA, R. (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, 2.ª ed., Trotta, Madrid, 2000, p. 298.

26 LUCAS VERDÚ, P., «Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, 1958, p. 126.

27 RUBIO NÚÑEZ, R., «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 55, 2002, p. 173.

### III. EL ORIGEN DE LOS LOBBIES: UNA BREVE MIRADA AL MODELO NORTEAMERICANO

Resulta obvio que hablar de los lobbies exige hacer alguna referencia, aunque sea breve, al sistema político norteamericano, ya que ha sido en éste en el que dicha figura ha emergido con mayor fuerza y sigue ocupando un espacio político esencial, aunque no sea oficial o, en ocasiones, no tan transparente como a primera vista pudiera parecer. Ello no es óbice, sin embargo, para reconocer que dicho sistema es tan singular y específico que hay que necesariamente huir de cualquier pretensión poco meditada de trasladar las soluciones que hayan podido darse ahí a las necesidades que podamos tener aquí en Europa. En todo caso, una referencia al estado de la cuestión en dicho modelo es casi obligada en todo trabajo que pretenda analizar los lobbies.

Etimológicamente el origen de la palabra la encontramos en Inglaterra a finales del siglo XVIII. El acceso a los ciudadanos a la Cámara de los Comunes estaba prohibido, por lo que se celebraban reuniones con los diputados en los pasillos o en las salas de espera del Parlamento, denominadas en inglés *lobbies*. Sin embargo, al margen de estas cuestiones parece aceptado que el lobby como estructura parlamentaria formal data de febrero de 1884 y los principios modernos pueden encontrarse, como ya hemos avanzado, en los Estados Unidos, aunque no, como se cree generalmente, en la capital norteamericana. Fue en el Capitolio del Estado de Nueva York, en Albany, hacia 1829<sup>28</sup>.

En cualquier caso, ya en 1876 en la Cámara de Representantes de EEUU y refiriéndose a los agentes que buscaban ayudas o servicios como intermediarios ante el poder público, se adoptó una resolución que exigía el registro de los *lobistas*. En la actualidad en EEUU es una actividad protegida por la Ley y que está realizada fundamentalmente por empresas que son contratadas como mediadores entre los intereses de determinados sectores y el poder legislativo.

La primera legislación fue la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, aprobada después de cuarenta años de discusiones<sup>29</sup>. Una ley con bastantes lagunas, entre otras, porque no regulaba la actuación de los lobbies en relación con el ejecutivo, ni con las comisiones reguladoras durante el proceso de hacer la ley<sup>30</sup> e incluso una Ley que ha sido calificada de tener una redacción «confusa y ambigua»<sup>31</sup>. Además la Ley había quedado prácticamente sin posibilidad de aplicación tras la Sentencia del Tribunal Supremo U.S. v. Harris<sup>32</sup>, que consideró, en 1954, que su contenido era contrario a la primera enmienda<sup>33</sup>. Por otro lado, redujo el ámbito de aplicación, estableciendo que solo se aplicaría a aquellos grupos o personas individuales que recibieran dinero de la actividad

28 En este punto parece existir un cierto acuerdo: vid. Por todos THOMAS, C. S., «Interest group regulation across the United States: Rationale, development and consequences», *Parliamentary Affairs*, núm. 51, 1998, pp. 500-515; ALONSO PIÑEIRO, A., *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*, Buenos Aires 1992, pp. 4 y ss.

29 Vid. RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión...* op. cit., p. 236.

30 ORNSTEIN, N. J., and ELDER, S., *Interest Groups, Lobbying and Policy Making*, Washington, 1978, pp. 101- 102.

31 CASADO, Y., «El sistema político de los Estados Unidos de América», en CHÁVARRI SIDERA, P. y DELGADO SOTILLOS, I. (Coords.), *Sistemas políticos contemporáneos*, Madrid, 2011, p. 545.

32 347 U.S. 612.

33 RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión...* op. cit., op. cit., p. 235.

*lobista*, dejando sin cubrir las actividades de aquellas empresas que contrataban gente dentro de su propia corporación para la actividad *lobista*<sup>34</sup>.

Esta Ley de 1946 fue modificada sustancialmente en 1995 por la *Lobbying Disclosure Act* (LDA), dirigida a los llamados «*lobistas* profesionales», esto es, aquellos cuyo trabajo es realizar las actividades de lobby en favor de un tercero. La nueva legislación prevé restricciones y umbrales más específicos, y definiciones más claras sobre los conceptos de *lobista* y «actividades y contactos de lobby». Al adoptar la LDA el Congreso americano sostuvo expresamente que «un Gobierno representativo responsable requiere que haya conciencia pública de los esfuerzos de los *lobistas* pagados para influir en el proceso de toma de decisiones públicas tanto en la rama legislativa como en la ejecutiva del Gobierno Federal»<sup>35</sup> y «que la divulgación pública y efectiva de la identidad y el alcance de los esfuerzos de *lobistas* pagados para influir sobre funcionarios federales en la realización de las acciones de gobierno aumentará la confianza pública en la integridad del Gobierno»<sup>36</sup>.

Señala Rubio que uno de los principales problemas de la Ley de 1995 es la delimitación de los sujetos, pues desde el inicio de su vigencia existían los que pretendían definir el sujeto por la acción y aquellos que pretendían «una fórmula centrada en su condición de *lobista*». Así, «mientras para los segundos, adoptar una posición en la cual cualquiera que llevara a cabo actividades de presión debería registrarse, suponía un ataque contra la libertad de expresión, los primeros encontraban que ceñir la obligación de registro a aquellos que llevaban a cabo estas actividades a cambio de una remuneración situaba en condiciones de desigualdad a todos aquellos, la gran mayoría, que no podían dedicar parte de sus recursos a mantener dentro de la organización que fuera una división de relaciones legislativas o institucionales»<sup>37</sup>. En cualquier caso, la LDA define las actividades de *lobista* que «abarcan, según la definición, tanto los contactos en sí, como cualquier actividad que pretenda mantenerlos o reforzarlos, lo que incluiría la preparación de actividades e informes, las investigaciones sobre la materia... y todo tipo de trabajos que tengan como destinatario último un miembro del legislativo»<sup>38</sup>.

La LDA obliga a los *lobistas* a inscribirse en un Registro ante el Congreso y el Senado y debe incluir datos sobre la identificación del *lobista*, la del cliente o empleador, y una larga lista de supuestos de quien se registra y que espera hacer lobby<sup>39</sup>. A este res-

34 SCHLOZMAN, K. L. and TIERNEY, J. T., *Organized Interests and American Democracy*, New York, 1986, p. 320.

35 United States Code (U.S.C) Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives §1601 (1). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title2/pdf/USCODE-2012-title2-chap26-sec1601.pdf>. En inglés: «responsible representative Government requires public awareness of the efforts of paid lobbyists to influence the public decision making process in both the legislative and executive branches of the Federal Government».

36 United States Code (U.S.C) Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives. §1601 (3). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title2/pdf/USCODE-2012-title2-chap26-sec1601.pdf>. En inglés: «the effective public disclosure of the identity and extent of the efforts of paid lobbyists to influence Federal officials in the conduct of Government actions will increase public confidence in the integrity of Government».

37 RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión...* op. cit., p. 237.

38 *Ibidem*, p. 238.

39 United States Code (U.S.C) Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives. §1603 (b). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title2/pdf/USCODE->

pecto, la Ley distingue entre dos modalidades de *lobista*, el que puede denominarse interno, lo que se corresponde con los empleados de una organización, el cual lleva en representación de la organización actividades propias del *lobbying* y el externo, que se corresponde con las empresas cuya actividad principal es el *lobbying*. Y así, mientras que las empresas que tienen en su estructura empleados que hace las actividades propias del *lobbying* han de registrarse e identificar a dichos empleados, las segundas deben cumplir un registro separado por cada cliente representado, identificando aspectos tales como el cliente y el asunto objeto de *lobby*<sup>40</sup>.

Además de la obligación de registrarse, los *lobistas* deben entregar informes trimestrales que cubran los períodos que van del 1 de enero al 31 de marzo, 1 de abril al 30 de junio, 1 de julio al 30 de septiembre y 1 de octubre al 31 de diciembre<sup>41</sup>. Así es importante señalar que, en este punto, la LDA ha sido modificada por la Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto (*Honest Leadership and Open Government Act*) de 2007, en la que también se introducen restricciones e incompatibilidades a aquellos que participan en actividad pública, especialmente miembros del Congreso y del Senado, especialmente su pretenden, terminado su mandato, trabajar para un *lobby*<sup>42</sup>.

2012-title2-chap26-sec1603.pdf. En inglés: «Each registration under this section shall contain (1) the name, address, business telephone number, and principal place of business of the registrant, and a general description of its business or activities;(2) the name, address, and principal place of business of the registrant's client, and a general description of its business or activities (if different from paragraph (1));(3) the name, address, and principal place of business of any organization, other than the client, that—(A) contributes more than \$5,000 to the registrant or the client in the quarterly period to fund the lobbying activities of the registrant; and(B) actively participates in the planning, supervision, or control of such lobbying activities;(4) the name, address, principal place of business, amount of any contribution of more than \$5,000 to the lobbying activities of the registrant, and approximate percentage of equitable ownership in the client (if any) of any foreign entity that—(A) holds at least 20 percent equitable ownership in the client or any organization identified under paragraph (3);(B) directly or indirectly, in whole or in major part, plans, supervises, controls, directs, finances, or subsidizes the activities of the client or any organization identified under paragraph (3); or(C) is an affiliate of the client or any organization identified under paragraph (3) and has a direct interest in the outcome of the lobbying activity;(5) a statement of—(A) the general issue areas in which the registrant expects to engage in lobbying activities on behalf of the client; and(B) to the extent practicable, specific issues that have (as of the date of the registration) already been addressed or are likely to be addressed in lobbying activities; and(6) the name of each employee of the registrant who has acted or whom the registrant expects to act as a lobbyist on behalf of the client and, if any such employee has served as a covered executive branch official or a covered legislative branch official in the 20 years before the date on which the employee first acted as a lobbyist on behalf of the client, the position in which such employee served».

40 GARCÍA, J. F., «Modelos de regulación del lobby en Derecho comparado», *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35, núm. 1, 2008, p. 113.

41 United States Code (U.S.C) Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives. §1604 (a). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title2/pdf/USCODE-2012-title2-chap26-sec1603.pdf>. En inglés: «No later than 20 days after the end of the quarterly period beginning on the first day of January, April, July, and October of each year in which a registrant is registered under section 1603 of this title, or on the first business day after such 20th day if the 20th day is not a business day, each registrant shall file a report with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives on its lobbying activities during such quarterly period. A separate report shall be filed for each client of the registrant».

42 Interesante es también el ejemplo de Canadá, donde, por influencia del sistema político norteamericano, cuentan con una regulación de los lobbies de 1989, con modificaciones en 2003 y finalmente en 2008 con la *Lobbying Act*. La forma organizativa y la estrategia de los lobbies en Canadá queda muy influida por la estructura federal del Estado y puede afirmarse que se trata de una regulación muy estricta del fenómeno,

#### IV. LOS LOBBIES EN EL DERECHO COMPARADO; EN ESPECIAL, LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Con carácter previo al análisis de los lobbies en la Unión Europea es interesante valorar cómo abordan dicho fenómeno los Estados miembros. Así, encontramos como esta materia ha carecido tradicionalmente de regulación en Europa. Así, hasta hace pocos años, prácticamente ningún Estado europeo había abordado normativamente esta cuestión, aunque en todos ellos exista en mayor o menor medida una estructura de lobbies. La única excepción la constituía Alemania que ya tenía una regulación de los lobbies en el Bundestag en 1951, con modificaciones en 1975 y 1980.

Así pues, no será hasta hace pocos años cuando se aprecia una mayor tendencia reguladora, quizás, por la influencia que al respecto tienen los avances que en esta materia ha emprendido las instituciones de la Unión Europea.

El «Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia» (2012) de la Unión Europea hace referencia a que existe regulación en este ámbito en otros cinco Estados, además de Alemania, en Lituania desde 2001, en Polonia desde 2005, Hungría desde 2006, aunque dicha regulación fue derogada en 2011, en Francia desde 2009 y en Austria desde 2012. En el caso de Italia, por ejemplo, no existe una regulación estatal de los lobbies, pero sí a nivel regional en la Toscana y Molise.

En todos estos Estados que acabamos de citar existe una Ley que hace referencia a los grupos de interés, salvo en Alemania y Francia, pues en ambos casos la referencia está en las normas que regulan el funcionamiento de sus Parlamentos. En el caso de Alemania la regulación ha consistido sustancialmente en la aprobación de un código de conducta para los miembros del Parlamento, Gobierno y cargos y funcionarios públicos, aunque también existe un registro de grupos de interés en el Bundestag. Por el contrario, en el caso de Alemania no existe regulación de los lobbies a nivel de los Länder ni en el ámbito del Bundesrat.

Fuera de la Unión Europea, otros Estados europeos que han aprobado regulaciones referidas a los lobbies son Georgia en 1998 y Macedonia en 2008.

El Informe de la Unión Europea de 2012 señala: «Se constata un incremento reciente de la actividad en este ámbito, ya que Eslovenia y Austria introdujeron legislación en 2011 y 2012 respectivamente, aunque Hungría derogó su legislación precedente en 2011. Otros seis Estados miembros están examinando actualmente la posibilidad de regular la representación de intereses (República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Italia y Reino Unido). Está previsto que tanto el Reino Unido como Irlanda introduzcan la legislación pertinente en 2013, habiendo celebrado consultas públicas sobre las propuestas a lo largo de 2012»<sup>43</sup>.

La misma Unión vincula transparencia y actuación de grupos de presión, por lo que una vez adoptadas las leyes de transparencia, lógico es que los Estados aprueben

recogiéndose, incluso, un mecanismo sancionador para aquellos grupos que incumplan sus obligaciones de registro e información de actividades.

<sup>43</sup> Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia— 2012, p. 19. En el mismo sentido, vid. la relación de los países con normativa en CHARI, R., HOGAN, J. and MURPHY, G., *Regulating-Lobbying: A Global Comparison*, Manchester 2010, p. 10.

normas sobre el funcionamiento de los lobbies. Señala Guichot Reina que «desde principio de siglo ha existido una auténtica eclosión y se ha generalizado la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en los países de Europa occidental que aún carecían de ella, entre ellos, Reino Unido y Alemania»<sup>44</sup>. Y así ha sido. La mayor parte de los países de nuestro entorno tienen Leyes más completas y actualizadas que la que está pendiente de ser aprobada en España, pues incluso han podido adaptarse a las nuevas tecnologías de la información.

Resulta interesante el caso del Reino Unido en el que tradicionalmente se había optado por rechazar la regulación estatutaria, apoyándose en cambio en la autorregulación de la industria y otros mecanismos pro transparencia de la toma de decisiones públicas<sup>45</sup>. La influencia que los lobbies puedan tener en los parlamentarios se ha abordado precisamente mediante la regulación de un código de conducta de éstos y de un registro de intereses. Así, en la Cámara de los Comunes, sus miembros tienen prohibido participar en el procedimiento legislativo en defensa de los intereses de una persona o grupo del que el parlamentario esté recibiendo o reciba un beneficio económico, salvo que de ello se haya dejado constancia en el registro de intereses.

Sin embargo, el Parlamento británico ha iniciado recientemente la tramitación de un proyecto de ley sobre los lobbies (*Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill*). Dicho proyecto pretende introducir un registro público de los lobbies y además regular los gastos de las campañas electorales en relación a quienes ni ostenten la condición de candidatos ni de partido político y constituye una de las promesas políticas de la actual coalición de gobierno entre los *Tories* y los *Liberal Democrats*. El proyecto fue presentado el 17 de junio de 2013 en la Cámara de los Comunes, encontrándose actualmente en trámite discusión ante la Cámara de los Lores a finales de 2013.

El *Committee on the Constitution* de esta última Cámara en un informe de octubre de 2013 sobre la citada Ley se ha mostrado especialmente preocupado por algunos aspectos del proyecto, aun considerando los Lores que la iniciativa es plausible en la medida que introduce elementos de control del sistema político. Para dicha Comisión el principal problema del texto es que puede ser contrario a la libertad de expresión política en la medida que pretenden limitarse los gastos por terceros en las elecciones generales, no existiendo justificación suficiente para limitar aquel derecho. Además, los Lores se muestran también muy críticos con la definición de lobbies que se recoge en la norma, quedando fuera del concepto la relaciones con los miembros del Parlamento, cubriendo sólo lo que se refiere a relaciones con ministros y otros miembros del gobierno. En relación a esta misma cuestión, los Lores critican que únicamente se incorpore a la definición de lobby a los grupos e individuos que actúen en defensa y promoción del interés de un tercero por cuenta ajena (*consultant lobbies*) y no a aquellos individuos que, trabajando para la entidad cuyos intereses defienden, realizan actividad de lobby (*in-house lobbies*).

<sup>44</sup> GUICHOT REINA, E., *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas), núm. 170, 2011, pp. 8 y 9.

<sup>45</sup> GARCÍA, J. F., «Modelos de regulación del lobby en Derecho comparado», *cit.* pp. 110 y 111.

Por último para los Lores, aún estando de acuerdo con el proyecto en la no necesidad de aprobar un código de conducta estatutario, al existir ya un gran cuerpo de autorregulación en todos los sectores de la actividad económica, sí debiera exigirse que el grupo que solicite su incorporación al registro acredite haber suscrito alguna de dichas autorregulaciones.

## V. LA REGULACIÓN DE LOS LOBBIES EN LA UNIÓN EUROPEA.

Existe un paralelismo entre el desarrollo de las Instituciones de la Unión y la presencia de los lobbies en Bruselas, pues las instituciones comunitarias y, en especial, la Comisión han sido objeto de *lobbying* desde sus inicios. «Los «padres fundadores» y los teóricos neofuncionalistas, como Haas y Lindberg, atribuían una importancia crucial al desarrollo de relaciones estables entre las élites económicas y sociales de los Estados miembros y la alta autoridad de la CECA (predecesora de la Comisión Europea) con objeto de presionar sobre los gobiernos y crear las lealtades necesarias para profundizar en el proceso de integración hasta hacerlo irreversible»<sup>46</sup>.

Las negociaciones del Acta Única a mediados de la década de 1980 impulsaron los dos debates: por una parte, sobre la influencia de los actores no estatales en la integración europea y, por otra parte, sobre el desarrollo de un modelo de representación de interés comunitario<sup>47</sup>. Estos debates existían ya que la práctica del *lobbying* en Europa había crecido, hasta tal punto que casi toda la legislación que emanaba de la Comunidad era hecha por los lobbies. Las instituciones europeas fueron desde sus inicios sometidas a presión por parte de grupos industriales, de servicios, despachos de abogados que anhelaban que una determinada e interesada perspectiva apareciera en las normas comunitarias<sup>48</sup>.

Hace ya años que Morata señalaba: «Los motivos para ejercer una acción de *lobbying* en Bruselas son innumerables. Una razón básica reside en el hecho de que están en juego ganancias o pérdidas evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia. Al mismo tiempo, la complejidad misma del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales, ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos organizados»<sup>49</sup>.

No es momento ahora de detenernos en la elaboración del Derecho en la Unión, señalando eso sí que si algo caracteriza al sistema de fuentes jurídicas en el Derecho europeo es su complejidad. La participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y en la toma de decisiones está prevista y así el artículo 11.1 del TUE, en la redacción establecida por el Tratado de Lisboa, establece que «las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibi-

46 MORATA, F., «Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 90, octubre-diciembre 1995, p. 131.

47 XIFRA, J., «El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo», *Revista Organicom*, año 8, número 14, 1º semestre de 2011, p. 175.

48 Sobre la importancia de los lobbies en Europa y su creciente papel vid. ALONSO PELEGRÍN, E., *El lobby en la Unión Europea*, Madrid, 1995.

49 MORATA, F., op. cit., p. 130.

lidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión» y añade el apartado 2 del mismo precepto que «las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil»<sup>50</sup>. En el mismo sentido, en el concreto ámbito de la política social, el artículo 136 bis recoge que la Unión «reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito» y que facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.

En definitiva, la actuación de la Unión en relación a los grupos de presión supone la adopción de dos clases de medidas. Por una parte, dar al público en general información sobre las relaciones que las instituciones de la Unión mantienen con los grupos y en su caso permitir un cierto control externo. Por otro lado, existe un Código de buenas prácticas que deben observar los lobbies así como unas normas de actuación que afectan a los que son objeto de estos grupos.

El primer documento con relevancia en el tema de transparencia fue el «Libro Blanco de la Gobernanza Europea»<sup>51</sup>, con el que se pretendía «abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes». Entre los objetivos para reconducir las funciones de la Comisión se pretendía «una utilización más segura y selectiva de su derecho de iniciativa» y para ello se aboga por «un mayor grado de consulta y participación, un uso más abierto del conocimiento de los expertos y un nuevo enfoque de planificación a medio plazo permitirá analizar de una forma mucho más crítica las presiones de las instituciones y grupos de interés en favor de nuevas iniciativas políticas».

Como cumplimiento de los compromisos asumidos en el mencionado Libro Blanco, la Comisión elaboró una Comunicación en 2002, bajo el título de «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas»<sup>52</sup>. La Comunicación pretende impulsar el diálogo de la Comisión con las organizaciones representativas de la sociedad civil en los procedimientos de elaboración y desarrollo de las políticas comunitarias. Para la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de enlace entre los ciudadanos y las instituciones europeas al favorecer el diálogo político y la participación activa de los ciudadanos en la realización de los objetivos de la Unión Europea. Por ello, la Comunicación establece una serie de principios generales que deben regir sus relaciones con las partes interesadas, y un conjunto de normas mínimas para los procedimientos de consulta de la Comisión. Entre los citados principios generales, destacan los de participación, apertura y responsabilidad, eficacia y coherencia. Y entre las normas mínimas destacar, singularmente, la que viene a establecer que la Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones por

50 Sobre la participación de los ciudadanos en las decisiones de la Unión vid. BIGLINO CAMPOS, P., «Tratado de Lisboa y pluralidad de ciudadanías», en VVAA, *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada 2009, pp. 1 a 16.

51 COM (2001) 428 final, de 12 de octubre de 2001.

52 COM (2002) 704 final, de 11 de diciembre de 2002.

escrito, debiéndose conceder, al menos, ocho semanas para recibir respuestas. Así, debe mantenerse un equilibrio razonable entre la necesidad de obtener aportaciones adecuadas y la necesidad de rapidez en la toma de decisiones.

Por su parte, el «Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea»<sup>53</sup>, elaborado por la Comisión en mayo de 2006, cuyo valor reside en que representa un acuerdo internacional, define al *lobbying* como «una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, *think-tanks* u abogados». En cualquier caso, y a efectos del Libro Verde, se entenderá por «actividad de los grupos de presión» todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas.

A juicio de la Comisión, los grupos de interés pueden dividirse en organizaciones sin fines de lucro (asociaciones, federaciones europeas, nacionales e internacionales) y organizaciones con fines de lucro (asesores jurídicos, empresas públicas y privadas y consultores). Las primeras son, en gran medida, aunque no exclusivamente, organizaciones profesionales. Las segundas son personas que suelen actuar por cuenta de terceros para definir y defender los intereses de éstos.

Los intentos de regular la relación de Comisión y Parlamento con los lobbies manifiestan una cierta preocupación por la falta de transparencia. El Parlamento Europeo lanzó su registro de grupos de interés en 1996; la Comisión Europea, por su parte, inició su propio registro voluntario en junio de 2008. El 23 de junio de 2011 se firma un «Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea»<sup>54</sup>. Según se señala en este Acuerdo «el ámbito de aplicación del Registro cubrirá todas las actividades (...) realizadas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado».

El Registro de transparencia, es un sistema de carácter voluntario, basado en una herramienta pública interactiva, creado por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea para reforzar la transparencia del proceso de toma de decisiones de la Unión que brinda a los ciudadanos y a las personas que trabajan en las instituciones información sobre las organizaciones que participan.

A 31 de octubre de 2013, el Registro cuenta con 5.953 organizaciones, y toda la información es accesible al público<sup>55</sup>. Este número incluye: consultorios profesionales,

53 COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006. La iniciativa fue lanzada en 2005 por el comisario europeo de Administración, Auditoría y Lucha antifraude Siim Kallas.

54 L 191/29, de 22 de julio de 2011.

55 Según las Estadísticas del Registro de Transparencia el número corresponde: I. Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia 716; II. Grupos de presión dentro de las empresas y agrupaciones profesionales y comerciales 2.972; III. Organizaciones no gubernamentales 1.536; IV. Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación 422; V. Organizaciones que re-

despachos de abogados, *lobistas in-house*, asociaciones de comercio, ONG, *Think tanks*, organizaciones académicas, asociaciones de organizaciones académicas, representantes de religiones, iglesias y comunidades de convicción, asociaciones de autoridades públicas con actividades de *lobbying* en las instituciones de la Unión. El registro, que es voluntario, define las actividades de representación de intereses como: «actividades llevadas a cabo con el objetivo de influenciar la formulación de políticas y el proceso de toma de decisiones de la integración europea».

El Registro ofrece a los ciudadanos un acceso sencillo y directo a la información sobre quienes intervienen en actividades destinadas a influir en las decisiones de la Unión, los intereses que persiguen y los recursos que invierten en dichas actividades. El Acuerdo señalado ofrece un código de conducta único que obliga a las organizaciones y a los autónomos que lo aceptan a atenerse a las normas y respetar plenamente los principios éticos. Así, los grupos «indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan; declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan»; «no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesto o recurriendo a una presión abusiva o a un comportamiento inadecuado»; y entre otras cuestiones, «no darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal con la Unión Europea o cualquiera de sus instituciones, ni falsearán sus datos a efectos de inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la Unión Europea». También se incluye en el Acuerdo de 2011 un mecanismo de denuncias y sanciones que garantiza el adecuado cumplimiento de las normas y permite afrontar las presuntas infracciones del Código.

Por otra parte, los diputados europeos desde el 1 de enero de 2012 deben hacer constar las actividades remuneradas que realizan fuera del Parlamento al haberse aprobado un «Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses»<sup>56</sup>, que fija como principios rectores los siguientes: «los diputados han de actuar exclusivamente en favor del interés público y desempeñar su cometido de forma desinteresada y con integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto de la reputación del Parlamento Europeo». También en relación a la influencia de los grupos el Código señala que los diputados «no establecerán acuerdo alguno para actuar ni votar en interés de una persona física o jurídica que pueda comprometer su libertad de voto».

Se incluye en esta nueva regulación lo que se denomina «huella legislativa», en virtud de la que los diputados al ejercer una iniciativa legislativa deben adjuntar un documento en el que se incluya la lista de todos los grupos con los que se han reunido durante la redacción del informe que presenten. En definitiva, en la Unión encontramos un cierto paralelismo entre transparencia y el actuar de los lobbies y las medidas se entrelazan en todos los casos.

presentan a las iglesias y las comunidades religiosas 32; y VI. Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. 275. Fuente: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView> consultado el 31 de octubre de 2013.

<sup>56</sup> El Código está incorporado como Anexo al Reglamento del Parlamento Europeo y publicado en DOUE C 165 E/70, de 11 de junio de 2013.

Por otro lado, la Comisión también ha impulsado desde hace tiempo la autorregulación de conductas por parte de los propios grupos de interés, al considerar que tales códigos de conducta voluntarios puede desempeñar también un importante papel en la transparencia. Tales autorregulaciones de las conductas deberían formularse sobre la base de los siguientes criterios: a) los miembros de los grupos de presión deberán actuar de manera honesta y declarar siempre el interés que representan; b) no deberán difundir información engañosa; y c) no deberán ofrecer ningún incentivo para obtener información o recibir un trato privilegiado.

Por último, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también ha hecho referencia al fenómeno de los lobbies, aunque de manera incidental. Entre tales resoluciones debe destacarse la dictada en el caso Caronna contra la Comisión, de 26 de octubre de 1993, en la que se condena a la Comisión por acto lesivo contra un funcionario de la Unión Europea por no haber defendido suficientemente su honor e integridad en relación a la publicación de una noticia en un medio de comunicación en que se imputaba a dicho funcionario el haber favorecido a un lobby en la negociación de una Directiva. El Tribunal declara, literalmente, que «si la honorabilidad profesional del demandante ya quedó comprometida por la publicación del propio artículo de prensa difamatorio, la omisión de la Comisión al no adoptar las medidas apropiadas para restablecerle públicamente en su honor, cuando debía haber procedido a tal restablecimiento pudo agravar el perjuicio moral causado por dicha publicación (...) la abstención de la Comisión puede colocar al demandante en una situación de incertidumbre y de preocupación, habida cuenta de que puede temer, con razón, que el público interprete dicha abstención como una confirmación indirecta del artículo de prensa de que se trata»<sup>57</sup>.

## VI. LA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LOS LOBBIES POR PARTE DEL CONSEJO DE EUROPA.

También en el ámbito supranacional europeo, aunque al margen de la Unión Europea, resulta de interés destacar el informe del Consejo de Europa de marzo de 2013, sobre la actuación de los lobbies, *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*<sup>58</sup>. El análisis que de los lobbies se hace en dicho informe queda circunscrito tanto a las propias instituciones del Consejo de Europa como a la esfera internacional.

Sin embargo, este informe no supone la única ocasión en la que el Consejo de Europa se ha aproximado al fenómeno de los lobbies, existiendo una Resolución previa de 2010, (*Resolution 1908-2010*), bajo el título «*Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying)*», por la que la Asamblea Parlamentaria recomendó al Comité de Ministros elaborar un código de buenas prácticas en relación a los lobbies<sup>59</sup>.

57 Apartado 106.

58 Puede accederse a dicho documento a través de la siguiente página: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).

59 Indirectamente relacionado con los lobbies, puede citarse la Recomendación del Comité de Ministros CM/Rec (2007)14, sobre el régimen legal de las organizaciones no gubernamentales en Europa.

Así pues, al igual que hemos visto que ocurre con la Unión Europea los lobbies comienzan a ser un tema objeto de análisis y debate también en el Consejo de Europa.

El informe de 2013 se elabora al amparo de una Resolución de la Asamblea Parlamentaria, de 23 de junio de 2010, (*Resolution 1744-2010*), por la que se destaca que, si bien puede resultar beneficioso para la democracia el papel que en ella pueden jugar determinados actores privados, como expresión del pluralismo político, ello también encierra riesgos. La resolución responde a un contexto actual en el que se aprecia con preocupación una pérdida de confianza de los ciudadanos en el Estado y en las instituciones políticas. Para el Consejo lo realmente preocupante es que el desinterés que se aprecia en los ciudadanos acerca su participación en el proceso político coincide con el incremento de la participación de diferentes grupos de interés.

El informe define en un sentido amplio la actividad de los lobbies: la comunicación verbal o escrita de un individuo o grupo privado, con diferentes intereses, con un cargo o funcionario para influir en las decisiones legislativas, políticas o administrativas. Para el Consejo lo esencial es la pretensión de un sujeto privado de influir en los cargos o funcionarios públicos. Para aclarar más su definición, el Consejo incorpora también dos ideas: en primer lugar, el sujeto privado que desarrolla la actividad de influencia ni posee mandato o encargo alguno por parte de un poder público ni se actividad de influencia encuentra sostén en una norma jurídica, actuando por cuenta de sus propios intereses privados o por cuenta de los de un tercero, también sujeto privado. En segundo lugar, los sujetos que pretenden influir en las decisiones públicas lo hacen en el marco de una relación profesional (pp. 4 y 5).

En informe destaca también la dualidad que representa el que los lobbies son actores cuya actividad puede ser muy provechosa para el sistema democrático pero que, al mismo tiempo, pueden poner en riesgo la democracia. Así, el informe destaca dos aspectos positivos de la actividad de los lobbies:

- a) los lobbies pueden contribuir al pluralismo, al permitir que determinados grupos puedan acceder al espacio político de decisión; y
- b) pueden aportar a los poderes públicos determinados conocimientos especializados necesarios a la hora de regular muchas cuestiones.

En relación a esta última cuestión, el propio informe matiza que dichos conocimientos pueden ser también obtenidos por diferentes vías, sin participación de los lobbies, y que, en ocasiones, tal participación puede provocar también una visión excesivamente parcial sobre un problema. Para el Consejo no debe confundirse conocimiento especializado con democracia, de manera que muchas de las políticas deben desarrollarse atendiendo no sólo a una perspectiva concreta y especializada, sino también desde una perspectiva general (pp. 11 y 12).

El Consejo destaca también el problema que plantea la actividad de los lobbies desde la perspectiva de la denominada «puerta giratoria» (*the revolving doors' practice*) que provoca que determinados sujetos del sector privado vayan al sector público y, viceversa, que determinados cargos acaben en el sector privado sobre el que han actuado (p. 13).

En todo caso, el Consejo viene a concluir que los lobbies existen de manera que la mejor fórmula para evitar los efectos perniciosos de su actividad es regulándolos, sin que sea suficiente la autorregulación (p. 13) y tal regulación por parte de los poderes públicos ha de venir fundamentada, principalmente, en la exigencia de transparencia de

su actividad. Por ello, entre las diferentes alternativas de regulación, se destaca como principio vehicular la transparencia, en el sentido de que la información general y concreta sobre su actividad debe ser accesible al público, sobre todo, a aquellos que puedan verse afectados por la correspondiente regulación sobre la que han actuado los lobbies. La información debe ser, pues, accesible, suficiente y entendible (p. 14).

Para el Consejo una regulación de los lobbies que fomente el principio de transparencia puede incrementar el interés de los ciudadanos acerca del funcionamiento del sistema político y, por tanto, su participación en él (p. 15).

## VII. CONCLUSIONES.

El debate acerca de la conveniencia de introducir en nuestro sistema jurídico una regulación de los lobbies y su actividad no es novedoso, sino que puede apreciarse que el mismo ha estado presente desde los inicios de nuestra democracia, pues ya en los debates constitucionales se abordó el tema.

Sin embargo, durante los años sucesivos las discusiones se ha acrecentado como consecuencia del impulso de la implementación en nuestro sistema político de los principios de transparencia y rendición de cuentas que no sólo en España, sino en todas las democracias de nuestro entorno como iniciativas para superar la desafección que los ciudadanos parecen mostrar hacia el sistema político.

En el ámbito de los Estados miembros de la Unión Europea se aprecia un cambio de tendencia respecto del tratamiento jurídico de los lobbies, de manera que frente al silencio que mantenían la mayoría de los sistemas jurídicos sobre dicho fenómeno, con la excepción prácticamente de Alemania, hemos pasado a una situación en la que ya un elevado número de Estados han introducido o han iniciado la regulación de la actividad desarrolla por tales grupos.

La misma tendencia se aprecia en las instituciones supranacionales europeas, las cuales han iniciado también un proceso regulatorio de los lobbies y de su actividad.

La mayoría de las regulaciones responden a un modelo poco exigente en el que el elemento principal del mismo es el registro, voluntario, de los individuos y grupos deben inscribirse para poder desarrollar su actividad.

Esta fórmula contrasta con la aprobada en otros Estados no europeos, como Estados Unidos de América o Canadá que han incorporado desde hace años un modelo que ha ido evolucionando hacia fórmulas más rigurosas de control de la actividad de los lobbies.

En todo este entorno, parece que la necesidad de que España regule los lobbies es ya ineludible, y ello, al amparo de la implementación de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Tal necesidad parece acrecentarse, además, si atendemos al papel que ya juegan y han de jugar los lobbies en el espacio común europeo, habiendo apuntado el Consejo de Estado español la conveniencia de regular los lobbies a nivel nacional como instrumento facilitador de su acceso al nivel comunitario.

En todo caso, tal aparente necesidad, atendido nuestro entorno y las propias iniciativas de la Unión Europea y Consejo de Europa al respecto, no debe hacernos olvidar que el acceso a los centros de decisión política debe quedar garantizada a todos los ciu-

dadanos y no sólo a aquellos que pueden disponer de los recursos económicos necesarios para acudir a la fórmula del *lobbyism*.

Para concluir no está de más recordar lo que el Profesor Cascajo manifestara hace una década, señalando que «el principio democrático reviste sin duda una naturaleza compleja, donde el elemento representativo puede conjugarse en diversos grados con la manifestación directa de la voluntad popular»<sup>60</sup>. Sin embargo, «muchas de las propuestas tendentes a articular una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos caen en esa trampa perfeccionista que oculta políticamente lo poco meditado de las ideas» y «que acaba por convertir al ciudadano democrático en simple cliente del mercado político monopolizado por los partidos y por otros grupos»<sup>61</sup>.

\*\*\*

TITLE: *Lobbies in the European Union: a reflection about his purpose of the regulation in Spain*

ABSTRACT: *In the present study, we analyze the situation of lobbies in the European Union, this is related to the debate about the subject in Spain. Certainly there is a parallel between the development of the Union's institutions and the presence of lobbies in Brussels. The Community institutions have been lobbying since its beginning, in particular the Commission. We study the lobbies in the United States, the different approaches to tackling the phenomenon of lobbying surrounding countries and the debate in the Council of Europe on the performance of the lobbies.*

RESUMEN: *En el presente estudio se aborda la situación de los lobbies en la Unión Europea, relacionando dicho fenómeno con el debate que existe en España sobre el tema. Ciertamente existe un paralelismo entre el desarrollo de las Instituciones de la Unión y la presencia de los lobbies en Bruselas. Las instituciones comunitarias y, en especial, la Comisión han sido objeto de lobbying desde sus inicios. Se analiza, por su relación con el tema, la situación de los lobbies en Estados Unidos, los diferentes enfoques a la hora de abordar el fenómeno del lobby en países de nuestro entorno y el debate que existe en el Consejo de Europa sobre la actuación de los lobbies.*

KEY WORDS: *European Union Constitution, transparency, lobby, democracy crisis.*

PALABRAS CLAVE: *Unión Europea, Constitución, transparencia, lobby, crisis de la democracia.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 12.12.2013 FECHA DE ACEPTACIÓN: 05/03/2014

60 CASCAJO CASTRO, J. L., «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre 2003, p. 126.

61 *Ibidem*, pp. 127 y 128.