

# Los grupos de interés y la corrupción

Fecha de recepción, 19 de agosto de 2016

*En este artículo se trata de justificar la regulación de los grupos de interés (GI) y de la relación entre responsables públicos y estos grupos. Para ello es importante clarificar qué es un GI y qué tipo de actuaciones pueden ser las más peligrosas, para el buen funcionamiento de la economía y la sociedad, como consecuencia de la interacción desregulada de estos grupos con los poderes públicos. De cara a su regulación es necesario justificar normativamente la importancia de la misma desde la perspectiva de la calidad democrática. La evaluación europea que ha realizado Transparencia Internacional sobre la regulación de los GI nos alerta sobre su debilidad en el marco de la Unión y, además, sobre la bajísima puntuación de España en la materia. Por todo ello, se hacen unas propuestas de mejora del sistema que permitan afrontar los retos políticos y económicos que esta situación conlleva para nuestra democracia.*

La corrupción es un fenómeno complejo que no siempre implica el incumplimiento de normas y las consiguientes responsabilidades penales o administrativas; a veces la corrupción se produce sin incumplir leyes, por ejemplo, capturando al Estado y consiguiendo que este genere normas o que tome decisiones sesgadas y dañinas para el bien común en el marco de la legalidad existente, o que mantenga un *statu quo* ineficiente e inequitativo a pesar de que los gobernantes sean conscientes de dicha patología; en estos casos se beneficia indebidamente a grupos con acceso privilegiado al poder político y/o que financian al partido en el gobierno. Este tipo de corrupción es más rentable para los corruptores que el soborno individualizado y probablemente más dañino para el sistema económico y social que la pequeña corrupción administrativa. El hecho de que la corrupción legal esté vinculada a los GI no quiere decir que los GI sean corruptos per se, ni mucho menos. Los GI son parte ineludible de la democracia y del sistema pluralista de organización social. Por ello, es importante evitar la conexión automática entre corrupción y GI y, a tal efecto, es necesario regular equilibradamente el sistema de influencia y nego-

Manuel Villoria es  
catedrático en la  
Universidad Rey  
Juan Carlos  
(URJC)

ciación de normas entre gobierno y representantes del mercado o de la sociedad civil, fomentar la transparencia y la equidad en este ámbito y mejorar los controles en los sistemas de integridad y conflictos de interés en el sector público.

## Los grupos de interés (GI)

Entendemos por GI a organizaciones que defienden un interés específico (aunque tenga múltiples ramificaciones) y que para defenderlo ejercen labores de influencia sobre los poderes públicos, pero que no tienen voluntad de acceder al gobierno o al poder político.<sup>1</sup> Esto difiere a los GI de los partidos políticos, circunstancia por lo demás claramente deducible desde una lectura básica de la Constitución, pues los partidos tienen una protección constitucional para ejercer su labor que no pueden constreñir las normas de regulación de los GI.

---

### La corrupción es un fenómeno complejo que no siempre implica el incumplimiento de normas

---

La labor de los GI es compleja, representan a sus afiliados o miembros. Además, participan en los procesos de toma de decisiones públicas que les afecten, o al menos lo intentan. También influyen en la agenda de los gobiernos, proponiendo temas que les interesan o buscando que no se modifiquen sistemas y regulaciones que les favorecen. Los GI educan a sus miembros en los procesos democráticos de toma de decisiones y en las tácticas de influencia y obtención de ingresos. Finalmente, controlan a los poderes públicos y hacen seguimiento de los programas gubernamentales para ver si les benefician o dañan.<sup>2</sup>

No es lo mismo un GI que un *lobby* en sentido estricto, pues por *lobby* se entiende a organizaciones profesionales para la defensa de intereses diversos a cambio de una remuneración. Los *lobistas* pueden ser, no solo *lobistas* profesionales acreditados como tales (intermediadores de intereses), sino también representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas (*in-house lobbyists*), consultores de relaciones públicas y despachos de abogados.

En tal sentido, Greenpeace, por ejemplo, es un GI, pero no un *lobby*. La actividad de influencia o de *lobby* podría definirse como «cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influen-

---

<sup>1</sup> Para un estudio completo de los grupos de interés se aconseja la lectura de J. M. Molins, M. Joaquim, L. Muñoz e I. Medina, *Los grupos de interés en España*, Tecnos, Madrid, 2016.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

ciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado».<sup>3</sup> Esta definición dejaría fuera de la actividad de *lobby* la realizada a nivel particular por un gran empresario o lo que se denomina *grassroots lobbying*, en el que miles de personas pueden firmar una petición en el sentido marcado por un GI.<sup>4</sup> Para evitarlo, se podría considerar como GI también a las personas individuales, como hace la normativa catalana de transparencia,<sup>5</sup> pero ello puede llevar a que todos podamos ser GI simplemente cuando firmamos una petición o cuando participamos en una consulta pública. Esta opción es exagerada y provoca más problemas que beneficios. Mejor para ello es controlar el *grassroots lobbying* y evitar abusos.

## La corrupción y los grupos de interés<sup>6</sup>

La preocupación por la relación entre los GI y la corrupción tiene que entenderse desde una concepción de la corrupción que no sea meramente jurídica, sino que se inserte en una visión más política y moral. La corrupción en países desarrollados debe estudiarse ampliando la visión de lo que podría ser corrupto o no.<sup>7</sup> La corrupción “legal” se refiere a todas aquellas prácticas que atentan contra los principios básicos que delimitan los límites entre lo político y lo económico, a través de medios que pueden ser legales, empleados para crear políticas o leyes diseñadas para favorecer intereses económicos privados y dañando al interés general.<sup>8</sup> Para Friedrich, la corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza, inducido a traicionar sus deberes y a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y a sus intereses.<sup>9</sup> Esta definición podría incluir toda política

<sup>3</sup> M. Villoria (dir.), *Una evaluación institucional del Lobby en España: Análisis y propuestas*, Transparencia Internacional, 2014, p. 23.

<sup>4</sup> Una forma de manipulación utilizada para defender intereses es el *astroturfing*, una técnica de marketing que consiste en ocultar al verdadero emisor de un mensaje publicitario o propagandístico, y hacerlo pasar por una expresión popular y espontánea. A través de este controvertido método, se crea popularidad y masividad ficticias, para que otras personas estén más proclives a aceptar la idea, marca o producto que se desea promover. Existen diversas formas de realizar *astroturfing*, la mayor parte de ellas se sirve de las redes sociales. Una de las técnicas más comunes es la compra de seguidores, que puede hacerse para Twitter, Facebook, YouTube, Google Plus y todas las redes sociales más populares.

<sup>5</sup> Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTABG) de Catalunya, artículo 2g, en el que dice que son grupos de interés las personas físicas o jurídicas de carácter privado que hacen acciones de participación activa en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Cataluña con el fin de influir en la orientación de estas políticas en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general.

<sup>6</sup> J. Mendilow e I. Peleg, «Introduction: Edmund Burke's Concept of Corruption and Beyond» en J. Mendilow e I. Peleg, *Corruption in the Contemporary World*, Lexington Books, Londres, 2014, pp 14-15.

<sup>7</sup> J. Mendilow e I. Peleg, «Introduction: Edmund Burke's Concept of Corruption and Beyond» en J. Mendilow e I. Peleg, *Corruption in the Contemporary World*, Lexington Books, Londres, 2014, pp 14-15.

<sup>8</sup> B. Seldes, «The Shifting Landscape of Corruption in the United States: Legal Corruption, Systemic Corruption or a New Norm?» en J. Mendilow e I. Peleg, *Corruption in the Contemporary World*, Lexington Books, Londres, 2014.

<sup>9</sup> C. J. Friedrich, «Corruption Concepts in Historical Perspective», en A. J. Heidenheimer et al. (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.

pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de solo una parte afectada, dados los beneficios extras que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables de la decisión. Tomando como referencia este tipo de enfoque, una de las modalidades de corrupción más influyentes, rentables y dañinas consiste en la “captura de políticas”, es decir, en el control por grandes GI de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito.<sup>10</sup>

Por ejemplo, en febrero de 2009, el comisario europeo para los Mercados y Servicios Interiores, Charlie McCreevy, en una conferencia en el Institute of International and European Affairs, en Dublín, reconocía que “estoy convencido de que durante años ha existido demasiada captura regulatoria en el mercado de venta de los servicios financieros: sus *lobbies* son fuertes y poderosos”.

Los resultados de los *lobbies* del sector financiero son impresionantes: 1975, desregulación del New York Stock Exchange en *May Day*; 1986, desregulación del London Stock Exchange; 1992, la Directiva de la UE sobre actividades bancarias; 1999, anulación de la Ley Glass-Steagall. Precisamente, la Ley Glass-Steagall, aprobada en 1934, al calor de la crisis financiera de 1929, pretendía evitar que los bancos estuvieran en los dos lados del mercado, haciendo banca comercial e invirtiendo; para ello exigía la separación de ambas actividades y trataba de controlar la tendencia de los bancos a hacer inversiones de riesgo y aprobar créditos a empresas insolventes en las que los bancos habían invertido, animando además a sus clientes a invertir en dichos valores. La anulación de la citada ley fue definida por Ed Yingling, el director del *lobby* de la American Bankers Association, como “la intervención ante el Congreso más fuertemente apoyada y más cara de toda una generación”. Efectivamente, solo entre 1997 y 1998 el *lobby* bancario aportó 58 millones de dólares a candidatos al Congreso, 87 millones a partidos políticos y 163 millones más se gastaron en gastos de apoyo a la anulación de la ley, según el Center for Responsive Politics.

Los riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el *lobby* se encuentran en todas las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas,<sup>11</sup> desde la formulación a la toma de decisión y la implantación de la política. Algunos ejemplos de prácticas y actividades que pueden suponer riesgos de corrupción o prácticas no éticas son:

- Financiación de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno.

<sup>10</sup> Ver, entre otros, M. Shafer, *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Cornell University Press, Ithaca, 1994. O también, H. Benink y R. Schmidt, «Europe’s single market for financial services: Views by the European Shadow Financial Regulatory Committee», *Journal of Financial Stability*, núm. 1, 2004, pp. 157-198.

<sup>11</sup> Ver, con respecto a las fases de las políticas públicas, por ejemplo J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.

- Puertas giratorias.
- Captura regulatoria y técnica (por ejemplo mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores).
- Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles sobre GI (*diluting regulation*).
- Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o *window dressing* (*debilitating restrictions*).
- Debilitamiento de los controles y de la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*).
- Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a los GI a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*).
- Redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc.

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

## La regulación del *lobby*

La regulación de esta actividad tiene bases normativas, constitucionales y estatutarias muy sólidas. Para empezar, desde la pura teoría de la democracia, es importante destacar que la democracia, tal y como la entendemos en la actualidad y es mayoritariamente comprendida por los expertos en su estudio, se basa en tres tipos de principios:

En primer lugar, la *soberanía popular*. Por ejemplo, el artículo 1.2 de la Constitución Española lo recoge de forma clara. La democracia exige un gobierno por consentimiento popular y, más aún, un gobierno que trate de dar respuestas a las demandas populares en el marco de la ley. Ello explica los intentos de mejorar la representación con instrumentos de democracia más directa y con mecanismos de participación ciudadana efectiva. Facilitar la relación y la comunicación entre representantes de intereses y los poderes públicos es coherente con dicho principio y por ello debe ser defendido. Pero, por su propia naturaleza, cada grupo representa intereses o visiones parciales de la realidad y la soberanía popular exige una visión amplia y, a ser posible, integrada. De ahí la importancia de evitar la relación privilegiada, el acceso a los poderes públicos de forma opaca e inequitativa. La regulación de los GI promueve la soberanía popular mediante la facilitación de vías de participación y acceso a los poderes públicos, pero dificultando la influencia indebida y la corrupción que se deriva de la opacidad y el trato discriminatorio.

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

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

## La regulación en Europa

Vamos a resumir algunas ideas de un informe que investiga la práctica del *lobby* y los intentos de regularlo en 19 países europeos y dentro de tres instituciones fundamentales de la UE.<sup>12</sup> El informe se centra en examinar tres elementos críticos e interrelacionados para una

<sup>12</sup> En el año 2014 se llevaron a cabo evaluaciones nacionales en Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa. Las instituciones de la UE que fueron examinadas son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Ver S. Mulcahy, *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privilege Access*, Transparency International, Berlín, 2015.

regulación eficaz del *lobby*: en primer lugar, si las interacciones entre *lobistas* y funcionarios/representantes públicos son transparentes y abiertas al debate público (transparencia); en segundo lugar, si existen unas normas claras y aplicables de conducta ética tanto para *lobistas* como servidores públicos (integridad); y por último, si la toma de decisiones públicas está abierta a una pluralidad de voces que representen una gran variedad de intereses (igualdad de acceso). Toda voluntad seria de combatir la influencia indebida en la política debe reconocer que las medidas de transparencia han de acompañarse de medidas más amplias, cuyo fin sea fortalecer la integridad pública y fomentar las oportunidades de acceso al sistema político para una amplia gama de sectores de la ciudadanía.

---

### Las medidas de transparencia han de acompañarse de medidas cuyo fin sea fortalecer la integridad pública

---

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

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

Solo un país, Eslovenia, y la Comisión Europea han logrado sacar una puntuación de más del 50% en el modelo de medición establecido. No obstante, ellos también se están enfrentando a una serie de problemas que incluyen lapsos en la cobertura regulatoria, vacíos legales y escasa implementación de las normas. Es de destacar que la mayor parte de los países en torno a los que ha girado la crisis financiera (Chipre, España, Italia y Portugal)

ocupan —junto con Hungría— los últimos puestos en la tabla. Otro elemento preocupante es el rendimiento del Consejo de la UE, una de las instituciones más poderosas en Europa, que ha sacado una puntuación de tan solo el 19%, lo que la sitúa en la posición antepenúltima (una puntuación totalmente opuesta a la de la Comisión Europea).

---

### La gran mayoría de los países europeos examinados no cuentan con una regulación integral del *lobby*

---

Pese a graves fallos en los marcos regulatorios de toda la UE, todavía hay señales de un ímpetu positivo de reforma. Un número creciente de países —entre ellos Estonia, Francia, Italia, Lituania— están demostrándose dispuestos a afrontar el problema, con propuestas en distintas fases de desarrollo. A pesar de todos sus defectos, la recientemente adoptada ley de *lobby* irlandesa eleva el listón en cuanto a la calidad de la regulación en Europa. También hay unas cuantas prácticas prometedoras adicionales en Europa. Así, cada vez más entidades corporativas y *lobistas* profesionales se están comprometiendo a estándares éticos más altos en sus interacciones con el gobierno y de hecho apoyan las reformas, ya que reconocen no solo el imperativo moral sino también los beneficios para su reputación y la necesidad de igualdad de condiciones entre la competencia. También se han visto avances positivos en Bruselas, y se ha trabajado de modo constante en un mecanismo legal interno que gobierne el *lobby* bajo la supervisión del Consejo de Europa.

La puntuación obtenida por los países analizados se ha basado en un estudio de 65 indicadores en cada país. Los 65 indicadores se corresponden con tres dimensiones principales y 10 subdimensiones que se consideran como un alcance integral a la regulación del *lobby*. Las tres dimensiones principales son la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso:

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

**Tabla 1. Subdimensiones de un sistema integral de regulación del lobby**

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

**Tabla 2. Resultados de la evaluación**

<p><b>¿Son suficientemente fuertes las salvaguardias contra la influencia indebida y las reglas para promover el lobby ético en los sistemas políticos de la Unión Europea?</b>                      Escala 0-100, donde 0 es la regulación más débil y 100 la más fuerte.                      La puntuación global es la media sin ponderar de los resultados en las tres categorías: transparencia, integridad e igualdad de acceso.                      Los resultados se presentan en orden descendiente, empezando desde arriba por el país/institución que ha obtenido la más alta puntuación.</p>					
País/Institución	Puntuación global de la regulación del lobby %	Transparencia	Integridad	Igualdad de acceso	Nivel
No hay	70-100	70-100	70-100	70-100	Excelente (+70)
Eslovenia	55	58	58	48	Satisfactorio (51-70)
Comisión Europea	53	48	49	63	
Lituania	50	48	40	62	Insuficiente (41-50)
Reino Unido	44	34	51	46	
Austria	40	34	42	43	Muy insuficiente (<40)
Letonia	39	28	43	48	

Irlanda	39	48	38	31	<b>Muy insuficiente (&lt;40)</b>
Parlamento Europeo	37	45	46	21	
Países Bajos	34	25	38	39	
Polonia	33	29	26	43	
República Checa	29	19	38	30	
Estonia	29	24	27	35	
Francia	27	24	30	27	
Eslovaquia	26	21	23	34	
Bulgaria	25	13	25	38	
Alemania	23	13	25	30	
Portugal	23	13	19	37	
España	21	10	35	17	
Italia	20	11	27	22	
Consejo de la Unión Europea	19	17	29	13	
Hungría	14	8	17	18	
Chipre	14	7	21	13	
<b>Media regional</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>Muy insuficiente (&lt;40)</b>

Fuente: Transparencia Internacional.

Vistos estos datos, tenemos que reconocer que los resultados de España se justifican pues: no hay registro de *lobistas*, no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan *lobby*, no hay órganos de monitoreo y control de la actividad, y, por si fuera poco, no hay apoyo legal e institucional suficiente para seguir la huella legislativa de nuestras normas.

## Conclusiones y propuestas

En España, más allá de estos resultados, existe una percepción muy fuerte de que el sistema está desequilibrado y de que los GI manipulan la adopción de decisiones, como acabamos de comprobar en una encuesta propia (ver tabla 3).

Tabla 3. Percepción de captura de políticas

Las personas ricas usan a menudo su influencia en el gobierno para promover sus propios intereses y deberían existir normas para prevenir esos comportamientos	Porcentaje de respuestas
1 Completamente en desacuerdo	3%
2	1%
3	1%
4	1%
5	4%
6	3%
7	6%
8	15%
9	11%
10 Completamente de acuerdo	56%

Fuente: Encuesta Ministerio de Economía y Competitividad, MINECO.

Ya antes, en encuestas hechas a empresarios por el Eurobarómetro 374 de 2015, un 52% de los empresarios españoles estaban de acuerdo con la frase “la única forma de tener éxito en los negocios es haciendo uso de las conexiones políticas” (la media europea era de 47%). En suma, que la necesaria relegitimación de nuestra clase política, la eficiencia del sistema económico y la calidad de la democracia demandan reformas importantes en este campo. Para ello, proponemos lo siguiente:

1. Tras realizar un análisis holístico y ver las múltiples conexiones de la actividad de *lobby* con la integridad del sistema, debería regularse la actividad de *lobby* ante el ejecutivo y ante el legislativo, con el objetivo último de reducir riesgos de corrupción y mejorar la calidad de la toma de decisiones en democracia.
2. Un registro obligatorio de *lobistas* (incluyendo a toda persona que busque ejercer influencia de forma organizada) podría ser conveniente –aunque no se ha demostrado fehacientemente su eficacia–, pero en todo caso no puede establecerse solo para regular el acceso al legislativo, sino también al ejecutivo.
3. Todo *representante público* debe informar de manera clara de los contactos que mantiene en relación a cada medida o política pública y publicar su agenda de trabajo. Al tiempo, todo *lobista* registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deben dar los responsables públicos con los que se

reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para la labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc.

4. Debe aprobarse un código ético para la actividad de *lobby* de forma consensuada y formar en el mismo a quienes realizan la labor de *lobby* y a los actores públicos involucrados en la relación con *lobistas*.
5. Debe existir una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público.
6. La ley de transparencia debe implementarse plenamente y, cuando sea posible, enmendarse para introducir un mayor acceso a las agendas de los responsables públicos y a los criterios para la selección de expertos en la actividad de consulta, así como para permitir la participación ciudadana en la elaboración de proyectos de ley y reglamentos.
7. Debe asegurarse la imparcialidad e independencia de la Oficina de Conflictos de Interés.
8. Debe modificarse la normativa de incompatibilidades de funcionarios y de altos cargos, de parlamentarios y cargos electos, de jueces y fiscales para asegurar que las puertas giratorias, en sus diversas variantes, no dañen al interés general.
9. Debe mejorarse la norma de financiación de partidos (en relación a las fundaciones) para reducir riesgos de influencia indebida.
10. Es necesario modificar la regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos para tratar de asegurar un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego en cada materia regulada.<sup>13</sup>
11. En el ámbito parlamentario debería facilitarse el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detallados del proceso legislativo; deberían publicarse las agendas de trabajo de los diputados y senadores, e informar de las reuniones que estos mantienen con terceras partes.

---

<sup>13</sup> Sobre este tema ver J. Ponce, *Negociación de normas y lobbies*, Thomson Reuter-Aranzadi, Navarra, 2015.