

La situación actual del *lobby* en España

Análisis, comparativa y propuestas

Laura Pascual Trujillo

Trabajo de Fin de Grado de Relaciones Internacionales

Director: Profesor Juan Manuel Ramírez Cendrero

Doble Grado Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación

Universidad Pontificia de Comillas

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

28 de abril de 2016, Madrid

Índice

1. Introducción	2
2. Marco teórico	4
2.1. Autores clásicos.....	4
2.2. Autores contemporáneos	7
2.3. Definición de <i>lobby</i>	10
3. Funcionamiento de los <i>lobbies</i>	13
3.1. Actividad diaria	13
3.2. Estrategias	14
3.3. Relación con otros actores.....	15
4. Los <i>lobbies</i> en la UE y en EE.UU.....	17
4.1. Inicios y evolución	17
4.2. <i>Lobbies</i> en EE.UU.....	17
4.3. <i>Lobbies</i> en la Unión Europea (UE)	22
5. Los <i>lobbies</i> en España: Análisis y propuestas.....	37
5.1. Situación actual	37
5.2. Regulación.....	38
5.3. Previsión del <i>lobby</i> en España.....	45
5.4. Propuestas de acuerdo a las previsiones de futuro y opinión de profesionales del <i>lobby</i> en España.....	47
6. Conclusiones	51
Bibliografía.....	54

1. Introducción

La actividad política ha estado influida por los intereses de distintos grupos desde el comienzo de sus tiempos, es lo que hoy en día entendemos como «hacer *lobby*». Este concepto se conoce y se utiliza cada vez más en el ámbito político, empresarial y económico de nuestras sociedades, tanto en el ámbito nacional como internacional. Sin embargo, pocos ciudadanos de a pie saben exactamente qué significa el término *lobby*, el cual muchas veces tiene una connotación negativa, especialmente en España.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, debido al auge de la actividad de los *lobbies* en España durante los últimos años y a la atención mediática que reciben, se pretende clarificar qué es el *lobby*, cuáles son sus prácticas y quién las lleva a cabo. Por otro lado, el trabajo pretende vislumbrar cómo va a evolucionar este campo durante los próximos años, así como proponer mejoras para la actividad del *lobby* en España tras analizar cómo funcionan en Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE), donde está mucho más consolidada la actividad de representación de intereses.

Para aclarar los conceptos, los primeros puntos del trabajo se centran en investigar y comparar lo que han dicho los diferentes autores clásicos y contemporáneos sobre la representación de intereses. Este marco teórico pretende analizar la evolución de las ideas sobre las que se basa la actividad de *lobby*. Más adelante se analiza el funcionamiento de esta actividad; las estrategias que utilizan los *lobistas* y cómo se desenvuelven en el ámbito de la legislación. El punto número 4, llamado «Los *lobbies* en la UE y en EE.UU.», describe el desarrollo de la representación de intereses a lo largo de la historia y explica cómo hemos llegado al concepto actual de «*lobby*». Además, investiga la actividad en EE.UU., cuna del *lobby* como tal, y en la UE.

Finalmente, en el punto número 5, «Los *lobbies* en España: Análisis y propuestas» se hace una previsión de cómo va a desarrollarse la actividad de la representación de intereses en España que se verá muy afectada por factores como la nueva situación política en el Congreso de los Diputados, el auge de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana en la política y los escándalos de corrupción y falta de transparencia en la actividad política. Además, se propondrá un modelo para España en términos de regulación de acuerdo a las conclusiones que se obtengan del análisis de modelos de otros países y regiones.

La metodología empleada para la investigación en este trabajo es principalmente la bibliografía basada en autores clásicos, del siglo XX y actuales. También se utiliza noticias de medios de comunicación, documentales, información de varias organizaciones intergubernamentales como la Unión Europea, artículos publicados por instituciones relacionadas con el ámbito de las relaciones institucionales o información que contienen las páginas web de éstas. Además, para el análisis de las prácticas de *lobby* en España, se entrevista a varios expertos relacionados con el sector, como *lobistas* o diputados.

2. Marco teórico

Muchos autores clásicos y contemporáneos han escrito sobre la representación de intereses en la esfera política a lo largo de la historia, ya que ésta es una actividad tan antigua como lo son las propias sociedades. Cada autor tiene su particular punto de vista sobre la naturaleza de esta actividad, aunque muchos coinciden en que es algo intrínseco al ser humano y las sociedades pluralistas. Lo que más difiere entre los autores son sus ideas sobre la mejor manera de regular los conflictos que surgen de los distintos intereses. También destaca que hasta el momento no exista una denominación clara para los grupos de interés. Dependiendo del autor se les llama grupos de presión, *lobby* o cabildeo, muchas veces sin distinción. Este marco teórico trata de dar luz sobre el asunto de la nomenclatura, repasando a los autores más importantes y justificando por qué cada uno elige una denominación u otra. Lo mismo ocurre con la definición del concepto; cada autor describe la actividad y sus actores desde un punto de vista diferente; evolutivo, histórico, terminológico o funcional. El objetivo de este marco teórico es dar una explicación que aclare la naturaleza y función de esta actividad y darle un nombre apropiado.

2.1. Autores clásicos

Los autores clásicos que han escrito sobre la representación de intereses provienen de ámbitos como la política, el derecho o el mundo universitario, de todos los sectores ideológicos, y han sido desde presidentes a profesores. La mayoría de ellos busca entender su naturaleza y motivo de ser, y trata de encajarlos en la sociedad y comprender su papel.

James Madison, presidente de EE.UU. entre los años 1809 y 1817, escribe en su ensayo político «*The Federalist Papers* número 10»: «Intereses territoriales, intereses industriales, intereses mercantiles, intereses económicos y un buen número de intereses menores, crecen en cualquier nación civilizada dividiéndose en distintas clases que actúan con distintos sentimientos y puntos de vista. La regulación de esos intereses, variados y, en ocasiones, enfrentados, es una de las principales obligaciones de los legisladores de hoy en día, e introducirá el espíritu de esos grupos en las necesarias y ordinarias labores de gobierno». El debate sobre el conflicto de intereses es tan antiguo como Estados Unidos y ya Madison trató de ofrecer una solución.

Madison (1787) considera el pluralismo como un bien común. En «*The Federalist Papers*», Madison trata la cuestión de las facciones políticas en el número 10. Una facción política es un grupo de individuos que comparten ideas u objetivos políticos. Según Madison, la única manera de eliminar los efectos negativos de su existencia es crear un sistema federal. Estos efectos negativos provienen de la distribución desigual de las propiedades que hace que propietarios y no propietarios desarrollen inevitablemente intereses diferentes. El autor explica que «un interés agrario, industrial, comercial, financiero, con muchos otros intereses menores, crecen necesariamente en las naciones civilizadas y las divide en varias clases, impulsadas por sentimientos y puntos de vista diferentes» (Madison, Hamilton, & Jay, 1787, págs. 75-84).

Existen, según él, dos maneras de limitar los daños que causan las facciones: eliminar sus causas o controlar sus efectos. Eliminarlas implicaría bien eliminar la libertad bien crear una sociedad homogénea sin intereses contrapuestos. Por lo tanto, Madison sólo contemplaba la segunda opción: controlar los efectos y esperar que de las confrontaciones de facciones surgiera algo similar al equilibrio. Controlar sus efectos no es posible en una democracia pura, pero sí en una república; los ciudadanos votarían a unos representantes que a su vez votarían las leyes. Este sistema se acerca más al enfoque del interés general porque hay menos intereses individuales involucrados en el proceso de toma de decisiones que puedan sesgar el resultado. Además, una república grande sería menos corruptible, pues es más difícil formar una facción mayoritaria que se imponga a los intereses individuales del resto. Por tanto, la república debe ser suficientemente diversa para prevenir las facciones pero contar con actores suficientemente parecidos para mantenerse unida (Madison, Hamilton, & Jay, 1787, págs. 75-84).

Igual que para Madison, para David Truman (1951), politólogo estadounidense del siglo XX, la actividad política es el resultado de la lucha de diferentes grupos de individuos. En *The Governmental Process* explica que la controversia y el conflicto derivados de las actividades de los distintos grupos de interés son la esencia de la política y que la competencia entre estos grupos beneficia al proceso de toma de decisiones políticas y garantiza el equilibrio.

Truman define el grupo de interés como los grupos con actitudes compartidas de cara a un mismo objetivo. David Truman descarta el término grupo de presión por estimarlo poco objetivo y emplea siempre la expresión «grupo de interés político». Si la concesión

del objetivo se hace a través de las instituciones de gobierno se convierte en un grupo de interés político y pasan a formar parte de las instituciones gubernamentales. El sistema estadounidense favorece, según él, la presencia de estos grupos. Considera que el pluralismo que este sistema conlleva es lo que equilibra el sistema político estadounidense (Truman, 1951).

Jacqueline B. de Celis (1963), distingue entre grupos de interés y grupos de presión. Los autores contemporáneos tienden a utilizar indistintamente ambos términos, a los que recientemente se han añadido otros como «*lobby*» o «*public affairs*». De Celis destaca la influencia decisiva de los grupos de presión en el proceso político, a diferencia de los grupos de interés, que no tiene por qué proyectarse en la vida política. A su vez, Samuel E. Finer, politólogo e historiador británico del siglo XX, en su estudio del *lobby* en Gran Bretaña tampoco contempla la denominación de «grupo de presión», pues considera que el término «presión» implica fuerza o coacción, lo que supondría un delito (Celis, 1963, págs. 35-49). Tampoco Jordi Xifrà, de la Universidad Pompeu Fabra, considera que «grupo de presión» sea el término adecuado; lo considera demasiado amplio. Xifrà prefiere diferenciar dos fenómenos pero que considera que están unidos: por un lado, el «*lobismo*», una estrategia comunicativa, y por el otro, los «grupos de influencia», promotores-emisores del proceso. Además, Xifrà encaja los *lobbies* dentro de las relaciones institucionales y éstas dentro de un sector más amplio: las relaciones públicas (Xifrà, 2011, pág. 3).

Sin embargo, para De Celis, solamente la expresión «grupo de presión» caracteriza al grupo en su intento dinámico de integrarse en la política, como fuerza en acción. Todos los demás términos aluden únicamente a la condición estática del grupo. El debate terminológico no está aclarado y se ve influido por el sentido peyorativo que a veces se le da a las expresiones «grupo de presión» o «*lobby*» (Celis, 1963, págs. 35-49).

Vemos que a lo largo de la historia ha ido cambiando la terminología, aparecen nuevos términos y se matiza y categoriza cada uno de ellos, como hace Xifrà. Los autores clásicos se centraron más en tratar de definir la naturaleza de los grupos de interés, justificar su existencia y analizar su comportamiento e influencia en la esfera pública. En cambio, los autores contemporáneos se centrarán en la terminología, como hace Xifrà, en describir las estrategias de los grupos, los tipos que hay actualmente, su legitimidad y la relación

de éstos con otros actores de la vida pública actuales, como los representantes políticos, medios de comunicación y el ámbito empresarial.

2.2. Autores contemporáneos

Los autores que han investigado la actividad de representación de intereses a finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX han adoptado una perspectiva más pragmática del asunto. Buscan comprender las estrategias, distinguen entre distintos tipos de grupos de interés, observan de qué manera influyen en la sociedad y tratan de dar soluciones.

Thomson y John (2007), como Xifrà, encajan la actividad del *lobby* dentro de un ámbito más amplio que ellos llaman los *public affairs*. Sostienen que el *lobby* de hoy va mucho más allá del *lobby* político. Ahora, los *public affairs* trabajan no sólo con representantes políticos, sino con instituciones de toda clase: reguladores, organizaciones comerciales y otras partes interesadas. Además de *lobby* como tal, se ejercen actividades de comunicación que incluyen elementos como el contacto con los medios de comunicación, la responsabilidad social corporativa o la gestión de crisis de las empresas, ya que todo ello influye en la reputación de una empresa y, por tanto, se debe controlar. Enmarca, en última instancia, al *lobby* dentro de las actividades de comunicación con todo tipo de audiencias (Thomson & John, 2007, págs. 1-39).

Así, los investigadores más recientes sobre el ámbito de la representación de intereses se centran en buscar las formas de integrar a todos los actores de la vida pública, con especial atención a la opinión pública y la participación ciudadana, y analizar el papel de cada uno.

Ken Kollman, director del *Center for Political Studies (CPS)* de la Universidad de Michigan y experto en políticas comparadas, sistemas políticos y *lobby*, analiza en su libro editado en 1998 por qué y cuándo los grupos de interés en Washington buscan movilizar a la opinión pública para influir en las decisiones del Congreso.

Kollman define la estrategia del *Outside Lobbying* o *Grassroots Lobbying* como una estrategia de influencia que se ejerce de forma indirecta que consiste en apelar a amplias audiencias (normalmente el público general), comunicando el mensaje a través de varios medios de comunicación. El objetivo es que sea el público el que ejerza la presión sobre los legisladores. En su libro, Kollman expone su «*Theory of Outside Lobbying*» (Teoría

del *Outside Lobbying*). Afirma que no se trata de una estrategia para demostrar el apoyo popular o captar miembros a favor de un asunto en concreto, sino que esta estrategia se utiliza cuando ya existe una preferencia del público respecto de un asunto y el objetivo es explotarlo. De este modo, el éxito del *Outside Lobbying* no depende de la estrategia en sí, sino que depende de factores externos (Kollman, 1998, págs. 28-101).

El profesor Rubio, investigador sobre transparencia, participación política, y campañas electorales, también se centra en la participación ciudadana en la política del Estado, pero no se limita a la opinión pública, sino que analiza la participación ciudadana en general y trata de especificar el sujeto a estudiar.

Según Rubio (2003) la generalidad de la participación ciudadana en la política del Estado hace necesaria una especificación del sujeto, pues los movimientos asociativos tienen infinitas maneras de unirse. Para Rubio, movimientos sociales, sindicatos, partidos políticos, caucus, *think tanks* y PAC (Political Action Committee), entre otros, se pueden incluir en lo que él denomina grupos de presión. Sin embargo, él añade el adjetivo «parlamentarios», ya que su estudio se basa en «aquellas uniones de ciudadanos que participan asociativamente y optan para la consecución de sus fines por la acción frente a los poderes públicos, y dentro de estos eligen como sujeto receptor de sus peticiones al Parlamento (en sus distintas versiones: parlamentarios individuales, grupos parlamentarios o partidos políticos)». Acepta como sinónimo el término *lobby*. Así, Rubio define los grupos de presión parlamentarios o *lobbies* como toda unión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en el poder legislativo o ejecutivo en defensa de unos intereses comunes (Rubio, 2003, págs. 149-205).

Los autores recientes no sólo se han centrado en identificar a los actores más relevantes en la vida pública y en determinar cuál es su papel, sino que, como vemos, también tratan de identificar estrategias concretas de los grupos de interés. A parte del *Outside Lobbying* de Kollman, cabe también destacar el trabajo realizado por el periodista Juan Francés (2013), quien se centra, entre otras cosas, en el funcionamiento de los *lobbies* en España.

Define el *lobby* como «la gestión de la defensa de unos intereses particulares ante los distintos poderes establecidos, llevada a cabo de forma directa por las empresas u organizaciones afectadas, o a través de intermediarios». No sólo se trata de una empresa,

asociación o grupo de interés haciendo *lobby* para aprobar, derogar o modificar una ley; también es una estrategia a largo plazo para que el Estado conozca a la organización y lo que ésta defiende, y para que el *lobby* sepa qué piensa el Estado. Francés señala que hoy hay *lobistas* en todos los engranajes de la actividad económica diaria y que ya no es posible entender la legislación española sin la existencia de los *lobbies* (Francés, 2013, págs. 21-26).

Francés se centra brevemente en la naturaleza y motivaciones del origen de los grupos de interés, como hicieron los autores más antiguos. Cita a Maurice Duverger, jurista francés que definió los grupos de interés como algo consustancial al género humano, idea que comparten también otros autores antiguos y contemporáneos como Madison o Rubio Núñez, citados anteriormente (Francés, 2013, págs. 21-42).

Lee Drutman (2015), politólogo y profesor adjunto en la Universidad Johns Hopkins, también adopta un enfoque práctico, pero toma una perspectiva más histórica, es decir, cómo ha evolucionado el *lobby*, sus prácticas y su impacto en la política estadounidense durante los últimos cuarenta años. Según él, el *lobby* ha pasado de ser una fuerza reactiva a ser una fuerza proactiva a los cambios legislativos. Antes, las empresas querían mantener al gobierno alejado, pero ahora, las empresas ven al gobierno como un aliado y buscan proactivamente la acción conjunta. Según el profesor, la actividad de *lobby* no tiene una naturaleza ilegítima, al contrario; ayuda a legislar de una manera más informada. Pero Drutman destaca tres problemas básicos en la actividad descritos a continuación.

En primer lugar, la representación parcial: no todos los intereses están representados por igual en la esfera pública. Por cada dólar que invierten las contrafuerzas del *lobby* empresarial (sindicatos, asociaciones de consumidores...), el *lobby* empresarial invierte 34 dólares. Así se genera un desequilibrio en la inversión en la representación de intereses (Drutman, 2015, págs. 72-118).

En segundo lugar, la información que llega a los legisladores es asimétrica. Si sólo proviene de los *lobistas* los resultados legislativos se verán distorsionados. Esta idea completa la del primer punto y es que la representación de intereses debe darse por todas las partes interesadas. En el momento que deja de ser así vuelve a desequilibrarse la balanza entre los actores y afectados a la hora de tomar decisiones políticas (Drutman, 2015, págs. 72-118).

En tercer lugar, ocurre el particularismo: al principio las empresas se unen por sectores industriales para representar los intereses de dicha industria ante los poderes públicos, pero con el tiempo se separan para luchar por intereses particulares. De este modo se pierde de vista el interés general. Drutman propone varias soluciones a este problema en su libro que pasan por mantener legítima la actividad del *lobby* ya que, de eliminar los *lobbies*, piensa como Madison; las prácticas adoptadas para limitar la actividad implicarían más problemas de los que conlleva la actividad de *lobby*. Es decir, las consecuencias de eliminar los *lobbies* serían mucho peores que el hecho de que por ahora difieran sus intereses y estrategias para defenderlo una vez logrado el interés general (Drutman, 2015, págs. 72-118).

Ante el asunto de la recepción asimétrica de información por parte de los legisladores, el diputado por Barcelona en el Congreso de los Diputados, Carles Campuzano, de la coalición *Democràcia i Llibertat*, destaca que en el caso de España, cualquier ciudadano tiene acceso a los diputados. Destaca que en una sociedad plural existen inevitablemente intereses diferentes y a veces contrapuestos, y por eso, es natural que cada uno luche por los suyos. Campuzano confirma que los diputados reciben con normalidad no sólo a los *lobistas*, sino a cualquier individuo o grupo que busque defender un interés. No se trata sólo de consultoras de relaciones públicas o de empresarios, sino también de sindicatos, patronales, ONGs y asociaciones. Campuzano contempla el proceso de toma de decisiones políticas como aquel en que una vez se hayan expuesto los intereses particulares ante el legislador, será la labor del parlamentario tomar aquellas decisiones que considere que benefician a la mayoría y que se acerquen más al equilibrio entre las distintas posturas presentadas (Campuzano, 2016).

Los distintos enfoques teóricos adoptan diferentes perspectivas: terminológica, evolutiva, histórica o funcional. A raíz de lo expuesto hasta ahora, en especial los puntos de vista adoptados por los autores citados y de cómo han acuñado el término *lobby*, me dispongo a dar una definición del mismo en la que basarme a lo largo de todo el trabajo.

2.3. Definición de *lobby*

La mayoría de autores que han estudiado el fenómeno del *lobby* coinciden en lo siguiente: la presencia de grupos de interés se remonta al principio de la humanidad, pues es una característica inherente a las sociedades y es una cualidad propia de la naturaleza humana. Autores que hicieron esta afirmación fueron Duverger, Madison, Rubio Núñez,

Drutman, e incluso está presente en el *Lobbying Disclosure Act* de 1995 de Estados Unidos.

La definición del término *lobby* se basa en distintos aspectos según el autor que la formule. Algunos tienen en cuenta si la actividad implica una retribución económica o no. Otros entienden el concepto como parte de algo mayor, como Thomson y John (2007), que lo incluyen en el ámbito de los *public affairs*. También están aquellos autores que lo que tienen en cuenta es la naturaleza de aquellos que ejercen la actividad del *lobby*, o que no distinguen entre representantes; sostienen que cualquier representación de intereses por parte de individuos o colectivos se puede llamar «hacer *lobby*».

Como apunta Francés (2013), no existe una traducción completamente acertada del término «*lobby*» al castellano, aunque muchos optan por utilizar la palabra «cabildeo». El diccionario de la Real Academia Española (2016) define «cabildear» como «hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación», de manera que incluye un componente peyorativo intrínseco que el término «*lobby*» no tiene, al menos en el mundo anglosajón (Francés, 2013, págs. 21-26). La RAE además define el término en inglés «*lobby*» como sinónimo de «grupo de presión», que describe como un «conjunto de personas que, en beneficio de sus propios intereses, influye en una organización, esfera o actividad social» (Real Academia Española, 2016). Vemos que en cualquiera de las definiciones del término en la lengua española de la RAE, ya sea el verbo en castellano «cabildear» o el sustantivo en inglés «*lobby*», incluye de manera intrínseca un elemento peyorativo, ya que sólo resalta la intención de la actividad de lograr un beneficio particular a costa de influir en la vida pública.

Tras tener en cuenta las diferentes nomenclaturas y para dejar cerrado este debate terminológico, voy a referirme a «hacer *lobby*» como la actividad de representar intereses privados ante las instituciones públicas. Los «grupos de interés» y el «*lobby*» o «*lobbies*» serán los sujetos que lleven a cabo la actividad de *lobby*, teniendo en cuenta que me refiero a aquellos grupos cuya actividad va dirigida al ámbito político parlamentario (en España, la Unión Europea y Estados Unidos). Los grupos de interés o *lobbies* podrán ser de distinta naturaleza; bien representarán directamente sus intereses, bien serán los encargados de representar los intereses de un tercero (normalmente, estas tareas son encomendadas por empresas, asociaciones u otros grupos a consultoras políticas que se dedican a ello).

Además, adoptaré la definición de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI): «El *lobby* es el traslado de intereses privados a las instituciones públicas, que son las que, finalmente, legislan sobre todos los sectores de la sociedad» (APRI, 2007). El *lobista* será aquél que se erige en un profesional cualificado capaz de hacer el trabajo de *lobby* por cuenta de las empresas o grupos de interés.

Rechazo la expresión «grupos de presión» porque, como muchos autores, considero que implica una acción ilegal que no está en la naturaleza de la actividad de los grupos de interés. Además, creo que la falta de una nomenclatura clara en España para este concepto ha podido afectar a la mala imagen de la actividad de *lobby* en España, ya que los ciudadanos lo ven como algo confuso y oscuro. Sin embargo este es un tema que se tratará más adelante.

De este marco teórico cabe destacar que todos los autores, tanto clásicos como contemporáneos, comparten la idea de que la política es el resultado de la lucha de intereses en una sociedad toda vez que vivimos en sociedades plurales y que, por ende, es una actividad inherente al ser humano e inevitable. También destaca la falta de unanimidad en la terminología y en la descripción de la actividad de la representación de intereses. Una vez clarificados estos asuntos, me dispongo a analizar cómo actúan los *lobbies* o grupos de interés hoy, cuáles son sus estrategias concretas y qué papel adoptan en las sociedades.

3. Funcionamiento de los *lobbies*

El funcionamiento del *lobby* no se basa en una disciplina concreta, es jurídico y económico, contiene varios elementos técnicos y estratégicos que se explicarán a continuación, además de otros elementos como las relaciones públicas, la diplomacia, la política y la comunicación (Pelegrín, 1995, pág. 46). De hecho, no existe una formación específica para ser *lobista*, sino que los profesionales provienen de ámbitos como el derecho, la economía, las relaciones internacionales o la comunicación, entre otros.

La actividad que llevan a cabo los *lobistas* tiene muchos puntos en común con la comunicación política. El *lobby* se basa en transmitir de manera eficaz los mensajes y la información a un público determinado, que suelen ser los encargados de tomar las decisiones políticas, en el momento adecuado (Ureña, 2016). María Rosa Rotondo, socia directora de Political Intelligence y presidenta de APRI, destaca que ese momento es el más temprano posible puesto que, como señala, la mejor estrategia de un *lobista* es la anticipación. Daniel Ureña, Socio y director general de MAS Consulting Group, coincide: «En la actualidad las organizaciones suelen caer en la cuenta de la importancia del *lobby* cuando un proyecto de ley está encima de la mesa o un debate mediático y político está en plena ebullición. Por ello, la anticipación seguirá siendo la clave» (Ureña, 2016). Además, todo *lobista* debe dominar el lenguaje político, la construcción de argumentos sólidos y el uso de herramientas como argumentarios y discursos, la movilización social y la relación con otros actores como los medios de comunicación (Ureña, 2016).

3.1. Actividad diaria

Una red de contactos es un instrumento esencial para un *lobista*. Los contactos *one to one*, es decir, de persona a persona, son los que finalmente dan lugar a los procedimientos relatados a continuación. Mantener estos contactos a largo plazo es clave para la consecución de los objetivos de un *lobista* (Rotondo, 2016).

El trabajo de inteligencia, de despacho, es el más importante en la actividad de un *lobista*. El primer paso es recabar información sobre el tema a tratar y analizarla. Una vez hecho esto se procede al análisis estratégico. Este se hace en reuniones internas con el equipo de *lobistas* y el cliente. En este paso se define la estrategia a seguir.

Una vez definida la estrategia, y antes de contactar con los funcionarios o legisladores de interés, se elabora el mensaje que se les quiere transmitir. Es la parte de elaboración

de la comunicación. Se preparan los argumentos de acuerdo con la estrategia que se van a dar a los diputados, por ejemplo. Se debe adaptar el mensaje a cada partido político y a cada interlocutor que cambiará según la ideología y el posicionamiento del receptor. El objetivo del *lobista* es informar de las ventajas que tiene tomar cierta decisión para los ciudadanos y para el político mismo. Se deben alinear intereses. Obviamente, debido a las diferencias ideológicas de distintos partidos y políticos, no siempre se consigue convencer a todo el mundo.

Cuando ya se ha elaborado el argumentario se procede al contacto con los funcionarios o legisladores de interés. Se llevan a cabo reuniones que pueden ser previamente acordadas o surgir espontáneamente. Debido a la naturaleza de la actividad política cada día surgen imprevistos (Rotondo, 2016).

Pelegrín (2015) habla de la «estrategia de la tela de araña» a la hora de planificar la comunicación con los funcionarios. La estrategia debe combinar profesionalidad y contundencia en la argumentación, así como habilidad negociadora. En el caso del *lobby* en Bruselas, además, añade que debe ser una estrategia silenciosa y paciente que sepa encontrar el momento perfecto para actuar y saber a qué funcionario dirigirse. Dice que interpelar directamente a un contacto demasiado alto en términos de jerarquía burocrática suele dar malos resultados, y que es mejor ir poco a poco en lo que a estrategia se refiere (Pelegrín, 1995, págs. 51-52).

3.2. Estrategias

Monitoring: El *monitoring* es el trabajo diario, la base que se realiza en la primera etapa del trabajo de inteligencia. Consiste en escrutar cada noticia, comunicado o evento que pueda afectar potencialmente a los intereses de un grupo concreto (Rotondo, 2016).

Lobby directo vs estrategias indirectas: a la hora de intentar persuadir a un político, se puede hacer tanto directamente como a través de instrumentos indirectos, como por ejemplo, movilizándolo a la opinión pública o a los medios de comunicación. Se conoce como *advocacy* el recabar apoyo ciudadano para apoyar una idea. Sin embargo, hay que destacar que esto no es hacer *lobby*, sino un instrumento del mismo; todo lo que no sea contacto directo con los encargados de decidir las políticas no es *lobby*. En el caso de los medios de comunicación habrá que analizar si interesa implicarlos, pues a veces es más efectivo mantenerlos al margen (Rotondo, 2016).

Ureña, por su parte, apuesta por las campañas integrales, es decir, «las campañas que son capaces de influir simultáneamente en diversos frentes (medios de comunicación, poder legislativo, gobierno, opinión pública, redes sociales, etc.)». Esto implica que el *lobista* deberá tener en cuenta a todos los actores implicados, tendrá que tener una visión de conjunto y ser capaz de anticiparse a las distintas reacciones y hechos que estén por llegar (Ureña, 2016), es decir, prestar especial atención a las estrategias de iniciativa que se describen a continuación.

Estrategias de iniciativa vs estrategias reactivas: los procedimientos de actuación de los *lobistas* pueden ser tanto de iniciativa o de mantenimiento, como es el *monitoring*, de manera que se anticipan a posibles situaciones que afecten al interés, o reactivas: actuar cuando ya ha habido un estímulo. Sin embargo, los especialistas coinciden en que el momento ideal para empezar a trabajar es cuando aún no ha pasado nada. Muchas veces, cuando sucede una crisis ya es demasiado tarde. Aunque no haya una estrategia clara de éxito, la anticipación siempre es una buena opción. Además, no se puede trasladar una estrategia a otro caso. Cada caso es diferente y exige su propio análisis y método de actuación.

3.3.Relación con otros actores

Relaciones con funcionarios y legisladores

Parece que en España hay un desequilibrio entre los políticos y la opinión pública en lo que a la percepción de los *lobistas* se refiere. Si se pregunta a un ciudadano al azar qué opina sobre los *lobbies*, probablemente tenga una respuesta negativa. Sin embargo, en la esfera política, la actividad de los *lobbies* está más que aceptada. De hecho, la relación entre *lobistas* y políticos en España es constante y fluida. Según Rotondo, todos los políticos en España son muy receptivos ante las visitas de los *lobistas*, sin haber diferencias en ello dependiendo de la ideología o sector. Destaca que, en caso de haber habido algún problema de acceso, no es a causa de la ideología de ningún partido político, sino más bien por falta de estructura interna, como sucede en los partidos políticos más recientes.

Alianzas a corto y largo plazo

Cuando coinciden intereses de grupos distintos es muy habitual que se unan para coordinar esfuerzos, tanto a corto como a largo plazo. En los últimos años, por ejemplo, con el auge de la economía colaborativa, se han coordinado puntualmente distintos grupos para defender sus intereses ante los legisladores. Sin embargo, estas alianzas no suelen durar tras la consecución de objetivos ya que pueden ser incluso competidores entre ellos. A largo término las alianzas suelen darse más en forma de asociaciones (Rotondo, 2016).

Como dice Pelegrín (2015): «No basta con estar en posesión de la verdad y defenderla razonablemente frente a las instituciones comunitarias, sino sumar fuerzas. En Bruselas, la verdad es más verdad cuantos más sean los que la defiendan» (Pelegrín, 1995, pág. 83).

Respecto a la agenda de contactos que debe tener un *lobista*, Ureña señala que la manera de relacionarse de los *lobistas* con los demás actores ha cambiado en los últimos años. Es cierto que hasta hace relativamente poco el principal instrumento del *lobista* eran sus contactos personales y profesionales, lo que en algunos casos se conocía como la figura del «conseguidor». Sin embargo, destaca que esto ha cambiado en parte gracias a la profesionalización de la actividad. Hoy no basta con tener una larga agenda de contactos, sino que el principal instrumento de un *lobista* es, como hemos visto, la información a partir de la cual se construirá una estrategia de comunicación. Ureña plantea la figura del *lobista* como la de un estratega, no un relaciones públicas (Ureña, 2016). Como señala Rotondo (2016), las empresas son las poseedoras del conocimiento y la información, y son los *lobistas* quienes se lo transmiten a los políticos para ayudarles en su tarea de legislar. El gobernante será el que tome la decisión que crea más conveniente basándose en la información recibida por los distintos actores políticos, empresariales y sociales (Rotondo, 2016).

4. Los *lobbies* en la UE y en EE.UU.

Este capítulo examina la situación de los grupos de interés en Estados Unidos y en la Unión Europea. En ambas regiones se ha consolidado la actividad de estos grupos, se ha regulado y se ha logrado que sea vista con normalidad entre la opinión pública. A continuación se explica cómo comenzaron a fraguarse los *lobbies* en el mundo anglosajón.

4.1. Inicios y evolución

La interacción entre las comunidades políticas y los intereses de grupos determinados ha existido a lo largo de toda la historia. Sin embargo, la aparición del fenómeno *lobby* se remonta a finales del siglo XVIII en Gran Bretaña. Los ciudadanos no tenían acceso a la Cámara de los Comunes, de manera que se daban reuniones con diputados en los pasillos o salas de espera del Parlamento (en inglés llamadas *lobby*). Su consolidación se da en el siglo XIX con el auge de las democracias anglosajonas. Sin embargo, hay tres acontecimientos destacables en la aparición del fenómeno de los *lobbies*: los procesos de industrialización, el reconocimiento del derecho de la libre asociación y la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas (Vélez & De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

4.2. *Lobbies* en EE.UU.

4.2.1. Desarrollo

El funcionamiento del sistema norteamericano está históricamente basado en los *lobbies* y sigue así. Los *lobbies* gozan de independencia absoluta. Su práctica se ha entendido como una necesidad para representar los intereses de la sociedad ante los poderes públicos y poder así aumentar la colaboración entre ambos y lograr un acercamiento de la política a las necesidades de los electores.

Los padres fundadores que redactaron la Constitución estadounidense buscaban evitar el control del nuevo Estado por parte de individuos poderosos (Xifrà & Caldevilla, 2013). Entre ellos, James Madison (1787) consideraba que las facciones eran peligrosas para la democracia, como se ha mencionado en el primer punto. Por ello, antes de ser regulada esta actividad, los *lobistas* -que por aquel entonces no se denominaban como tal- actuaban

con gran discreción. Además, la mayoría actuaba en las administraciones y cámaras de los Estados. Fue al inicio del siglo XX cuando empezaron a actuar en el Gobierno Federal.

Hoy en día es una actividad profesionalizada y regulada en Estados Unidos. Además, ahora también existen los *Political Action Committees* (PAC), organizaciones que agrupan a sindicatos, asociaciones e individuos con el objetivo de financiar las campañas políticas (Sistac, 2012). De este modo, existe una separación entre profesiones; unos se dedican a representar intereses privados en la esfera pública y otros a financiar las actividades de los políticos.

4.2.2. Principales *lobbies*¹

Lobby armamentístico- Asociación Nacional del Rifle (RNA)

La *National Rifle Association* (RNA) es la organización estadounidense para defender el derecho a poseer armas en los Estados Unidos. Cuenta con cuatro millones de miembros que pagan su cuota y en cada campaña electoral invierte millones de dólares. La RNA defiende la idea de que es inconstitucional impedir que una persona posea armas y el Tribunal Supremo le dio la razón en sus sentencias de 2008 y 2010. La RNA define como su principal objetivo el de proteger la segunda enmienda de la constitución estadounidense que reconoce el derecho a poseer y portar armas con el fin de defender la libertad y la defensa personal. Tras muchos intentos por parte del gobierno demócrata de cambiar la ley que defiende el derecho a poseer armas en Estados Unidos, todavía hoy siguen sin tener éxito (NRA-ILA, 2016).

Cámara de Comercio de EEUU- TTIP (USCC)

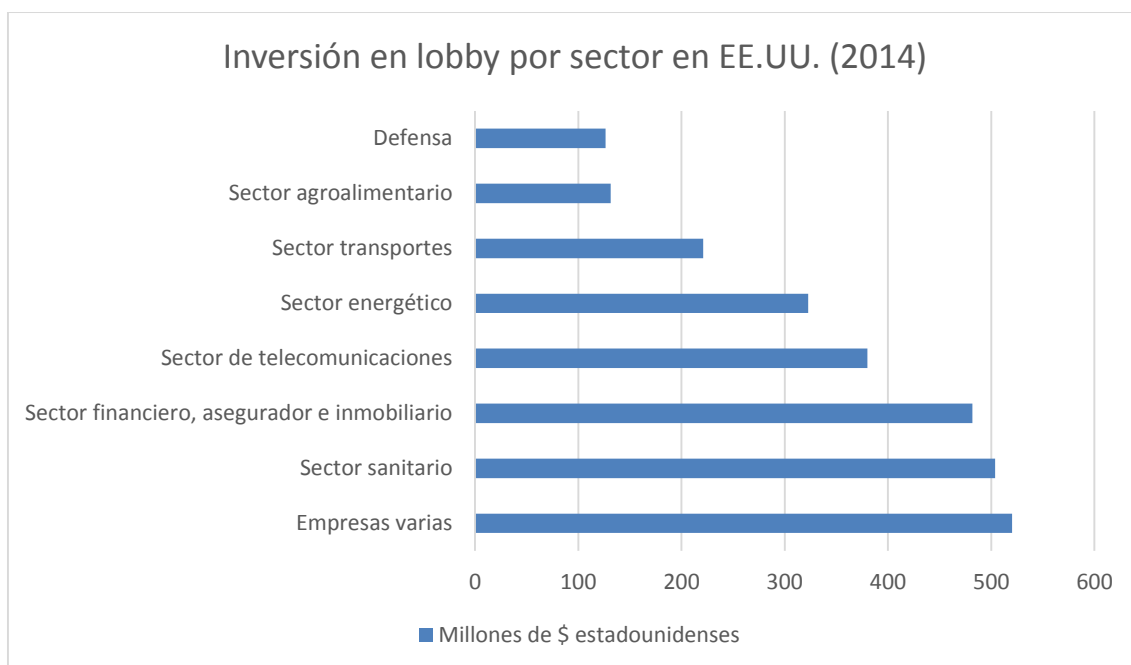
La USCC, uno de los grupos más grandes de *lobby* en Estados Unidos, es la asociación que representa a más de tres millones de empresas de todos los tamaños, sectores y regiones. La USCC se dedica a representar los intereses de estas empresas ante los legisladores, a lo que se dedican sus *lobistas* especializados en política

¹ La RNA y la USCC son solo dos ejemplos de grupos de interés de EE.UU. que he decidido mencionar debido a su importancia en la actualidad mediática, pero hay muchos más, como el lobby de la industria farmacéutica, encabezado por empresas como Pfizer Inc. o GlaxoSmithKline Plc, el lobby sanitario, con la Asociación Estadounidense de Médicos y la Asociación Estadounidense de Hospitales, el Grupo Altria, de industria del tabaco o el lobby financiero, que logró la derogación de la Ley *Glass –Steagall* en 1999 con el objetivo de lograr una mayor desregulación en el sector.

estadounidense, derecho y comunicación. El USCC ha tenido un papel fundamental en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión. Ha emprendido varias acciones de *lobby* de forma individual y conjunta. Junto con BusinessEurope redactó una serie de recomendaciones para la decimoprimer reunión de las negociaciones en octubre de 2015, como la simplificación de los procesos fronterizos y declaraciones de aduana (W. Salerno and Fermont, 2016).

El gráfico 1 muestra cuándo invirtió cada industria en actividades de representación de intereses durante el año 2014.

Gráfico 1



(Statista, 2016)

4.2.3. Regulación

La actividad de *lobby*, tanto para individuos como para grupos y corporaciones, está protegida por el *derecho a la petición* en la primera enmienda de la Constitución de EEUU: “*Right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances*” (LobbyingSpain, s.f.). Hoy cada Estado cuenta con su propia ley reguladora y registro de *lobistas* (menos el Estado de Pennsylvania).

Ya en 1877 se redactó la primera legislación efectiva en el Estado de Georgia que tipificaba el *lobby* como delito (Xifrà & Caldevilla, 2013). En 1890 el Estado de

Massachusetts dictó la primera ley reguladora, pero no fue hasta 1946 que se impuso una ley a todo el ámbito nacional, aunque fuera una ley repleta de lagunas y prácticamente sin posibilidad de aplicación tras la Sentencia del Tribunal Supremo en el caso *U.S. v. Harris*, que consideró, en 1954, que su contenido era contrario a la primera enmienda (Vélez & De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

Federal Regulation of Lobbying Act de 1946

La regulación de los *lobbies* forma parte del capítulo III de la *Legislative Reorganization Act*. Se criticaba que fuera una legislación menor. La ley especifica las relaciones que los grupos de interés pueden establecer con los agentes públicos y el uso que pueden hacer de la información. Define la actividad del *lobista* como la de una persona física o jurídica que recauda dinero u objetos de valor de forma directa o indirecta para ayudar o influir en la aprobación, denegación de cualquier legislación del Congreso. La considera una actividad natural en el Congreso norteamericano siempre que cumpla ciertas condiciones, como la pertenencia a un registro de *lobistas* que incluya el nombre, organización para la que trabaja y origen y destino de los fondos (si son superiores a 500 dólares).

Sin embargo, la ley tenía una importante laguna: solo regulaba la actividad de los grupos que recaudaban fondos de representantes gubernamentales, y no a los que sufragaban la actividad por sí mismos. Al regular sólo el *lobby* parlamentario, Clinton impulsó la *Lobbying Disclosure Act* en 1995.

Lobbying Disclosure Act (LDA) de 1995 (Bill Clinton)

El *Disclosure Act* redefine al *lobista*: «el término «*lobista*» se refiere a cualquier individuo contratado por un cliente o empleado de una empresa que reciba una compensación económica o de otro tipo por realizar servicios que incluyan más de un contacto de *lobby* y cuyas actividades de *lobby* supongan al menos el 20% del tiempo dedicado a la actividad de *lobby* en un período superior a 6 meses (U.S. House of Representatives, 1995).

La legislación abarca los contactos con la Cámara de Representantes, el Senado y el Ejecutivo. Impone la creación de un registro y para formar parte es necesario acreditar que se ha mantenido más de un contacto con representantes públicos durante dos

semestres a partir del día 45 del inicio de la actividad. El registro se encuentra en la oficina de la Cámara de Representantes (*Clerk*) y en el Secretariado del Senado (*Secretary*).

La LDA obliga a los *lobistas* a inscribirse en el registro ante la Cámara de Representantes 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*. A este respecto, la ley distingue entre dos modalidades de *lobista*. Por un lado está el que puede denominarse interno, que es empleado de una organización y lleva en representación de la organización actividades propias del *lobby*. Por otro lado está el *lobista* externo, que es empleado de una empresa dedicada principalmente al *lobby* en representación de sus clientes (suelen ser consultorías de *public affairs*). Y así, mientras que las empresas que tienen en su estructura empleados que llevan a cabo las actividades propias del *lobby* deben registrarse e identificar a dichos empleados, las segundas deben cumplimentar un registro separado por cada cliente representado, identificando aspectos como el cliente y el asunto objeto de *lobby*.

La LDA delimita la actividad del *lobista*: puede presentar proposiciones de ley, ayudar a formular, modificar o adoptar legislaciones federales, realizar acciones relacionadas con el ejecutivo federal, o administrar o ejecutar un programa federal. También pueden negociar, adjudicar y gestionar licencias y contratos federales. Excluye de estas actividades las que puedan llevar a cabo grupos y organismos extranjeros que se dediquen a presionar a los poderes públicos norteamericanos. Estos casos los regula el *Foreign Registration Act* de 1937.

Honest Leadership and Open Government Act

La LDA explicada en el punto anterior fue modificada por la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, sacada adelante por George W. Bush. Esta ley introduce restricciones e incompatibilidades a aquellos que participan en la actividad pública, especialmente miembros de La Cámara de Representantes y del Senado, en concreto a los que pretenden, terminado su mandato, trabajar para un *lobby* (Vélez & De Montalvo Jääskeläinen, 2014). Aumenta de un año a dos el tiempo que debe pasar hasta que éstos se pueden dedicar al *lobby* tras acabar su mandato. Además, existe una gran transparencia del Senado. Su registro contiene la inversión exacta que destina cada organización y sector, qué informes redactan y a quién van dirigidos (Faus, 2013).

El marco legal de los grupos de interés en Estados Unidos es uno de los más consolidados, ya que fue uno de los primeros países del mundo en regular la actividad. Pero, principalmente, se debe a la naturaleza de la ideología estadounidense, plasmada en su Constitución, que se basa en la libertad del individuo y la soberanía del pueblo. Aplicado a la práctica y realidad de la representación de intereses, se traduce en la capacidad de cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de intentar influir en las decisiones políticas. Esta naturaleza del pueblo estadounidense, sumada a la larga tradición de regulación, hace que la actividad de representación de intereses sea vista con normalidad en EE.UU.

4.3. *Lobbies* en la Unión Europea (UE)

El *lobby* en la UE hace posible participar en la toma de decisiones de la Unión, acceder a las ayudas, defenderse y servirse de las normas de competencia o accionar mecanismos jurídicos de defensa de la empresa a escala europea (Pelegrín, 1995, pág. 58). Este capítulo explica cómo a medida que se iba consolidando la UE y sus procesos de toma de decisiones, así lo hacía la actividad de los *lobistas*, que empezó con asociaciones por industrias. Luego apareció la figura de los consultores, profesionales dedicados exclusivamente a representar los intereses de sus clientes ante las instituciones europeas. Como veremos, los *lobbies*, especialmente los *lobbies* empresariales al principio, han tenido un papel fundamental en el desarrollo de la UE y en sus mecanismos. Han buscado, sobre todo, impulsar el libre mercado dentro de la Unión. Pero antes voy a explicar cómo empezaron a actuar y evolucionaron los grupos de interés en la UE.

4.3.1. Desarrollo

Aparición y evolución

La figura del *lobby* como la conocemos hoy apenas tenía lugar en la Unión Europea hasta los años 70, por entonces la Comunidad Económica Europea. El *lobby*, al ser una tradición originalmente anglosajona, fue creado inicialmente en Bruselas por los británicos, incluso antes de formar parte de la Unión Europea, y los estadounidenses.

Hasta los años 60, los principales *lobistas* eran los diplomáticos originales de cada estado miembro, que ejercían la actividad ante el Consejo de Ministros, pues era donde se tomaban las decisiones que afectaban a los intereses nacionales. A partir de los años sesenta, los británicos y estadounidenses fueron los primeros en establecer los primeros

gabinetes de relaciones con Europa con el objetivo de trasladar sus intereses al espacio europeo. La capacidad de actuación de la Comisión Europea estaba limitada por las competencias comunitarias, a excepción de la Política Agrícola Común (PAC), la organización del mercado común y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Por ese motivo, ya en los años 60 empezaron a establecerse las organizaciones agrícolas nacionales en torno al Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA), las industrias energéticas y las del Hierro y el Acero (EUROFER), las cúpulas empresariales (UNICE, cuyos intereses están representados por representantes de las patronales estatales actualmente) y las cámaras de comercio. Así, la Comisión tenía un único interlocutor para cada sector.

Durante la siguiente década empezó a consolidarse la actividad de los consultores europeos en Bruselas. El origen profesional de éstos era variado dado que provenían desde el ámbito de las relaciones públicas y del periodismo y hasta eran juristas y funcionarios comunitarios.

En los años 80, con la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE), se aprobó el principio de mayoría cualificada para aprobar las directivas del mercado interno. En este proceso tuvieron gran influencia los grandes grupos industriales que establecieron contactos con los funcionarios de la Comisión para acelerar el proceso de liberalización del comercio y el Mercado Único. Uno de los principales actores fue la Mesa Redonda de Industriales Europea (ERT), constituida en 1983. Además, el AUE reforzó la influencia de la Comisión en ámbitos como el medio ambiente, la política social y regional o el I+D. De este modo los gobiernos perdían influencia legislativa, lo que obligó a los grupos de interés a crear nuevas estrategias ante la nueva postura de sus interlocutores (Pelegrín, 1995, págs. 61-75).

Durante la década de los años 90 la UE calculó que eran alrededor de tres mil grupos de interés los que operaban en Bruselas (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1993). El Tratado de Maastricht de 1992 supuso un cambio tanto en la actividad de los grupos de interés y en su manera de operar como en su influencia debido al cambio en el sistema de votaciones en muchos ámbitos legislativos de las instituciones europeas.

Tratado de Maastricht

Los efectos causados por el AUE se vieron incrementados con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, que aumentaba las materias sujetas a voto por mayoría cualificada: educación, protección al consumidor, salud pública, formación profesional y redes transeuropeas. Además, dio capacidad de veto al Parlamento Europeo, lo que le convertía en un interlocutor aún más interesante para los grupos de interés (Morata, 2011).

Las innovaciones estructurales que introdujo el Tratado de Maastricht buscaban intensificar la democracia interna de las instituciones europeas al aumentar la participación del Parlamento Europeo y al crear organismos de representación de entidades subestatales de los Estados miembro. Así, las instituciones europeas aumentaron su influencia en las políticas nacionales de los Estados miembro, lo que automáticamente incrementó la actividad de los grupos de interés en Bruselas.

A partir del Tratado de Maastricht en 1992, la actividad de los *lobbies* aumentó y se hizo mucho más compleja. El Tratado supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» (Parlamento Europeo, 2015), de manera que la representación de intereses se hacía mucho más necesaria.

Tratado de Ámsterdam

Durante las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, la prioridad absoluta de la Unión Europea era alcanzar la Unión Económica y Monetaria, objetivo que persiguieron especialmente la ERT y la patronal europea (UINICE). La Cumbre de Ámsterdam de 1997 se celebró con la intención de revisar el Tratado de Maastricht. Durante la Conferencia Intergubernamental, tanto la ERT como la UNICE buscaban reforzar el poder de la UE, en especial el papel de la Comisión y votación por mayoría cualificada en el Consejo, así como simplificar los procedimientos del Parlamento, a la vez que aumentar su capacidad de actuación. Por otra parte, buscaban la ampliación hacia Europa central y oriental. Estos objetivos de los dos principales *lobbies* coincidían con las metas oficiales de la Conferencia Intergubernamental (Balanyà, Doherty, Olivier, Adam, & Erik, 2002, págs. 99-111).

La Cumbre de Ámsterdam aprobó el Plan de Acción para el Mercado Único, que proponía la apertura de diversas áreas a la libre competencia dentro de la UE antes de 1999, que incluye la energía, el transporte, las telecomunicaciones y la protección mediante patente de los productos biotecnológicos. Estos objetivos se cumplieron un año después de la aprobación del Plan (Balanyà, Doherty, Olivier, Adam, & Erik, 2002, págs. 99-111).

4.3.2. Principales *lobbies*

Los *lobbies* en la UE pueden organizarse de varias formas. Las principales son los *lobbies* industriales, las agencias de *public affairs*, los *think tanks* y las ONG y movimientos sociales. Todos ellos han tenido un papel esencial en la creación de la agenda política europea y a la hora de establecer los objetivos y prioridades, ya que transmiten opiniones y ofrecen propuestas de regulación a las instituciones europeas. Han sido especialmente determinantes los *lobbies* industriales, que han impulsado la apertura y desregulación económica y financiera de la zona de la UE, la innovación, el mercado único y la expansión de la UE hacia el Este de Europa. A continuación vamos a ver cuáles son los principales *lobbies* industriales y las principales agencias de *public affairs* y *think tanks* y sus objetivos e impacto, así como el de las ONG y movimientos sociales.

4.3.2.1. *Lobbies* industriales

Los *lobbies* industriales más importantes de la UE son la Mesa Redonda Europea de Industriales y La Unión de Confederaciones de Industriales y Empresarios de Europa (UNICE) (BusinessEurope ahora). Son los que representan las principales industrias europeas. Ambos han sido un actor más durante la evolución de la UE y sus instituciones, y persiguen objetivos similares.

Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT)

La Mesa Redonda Europea de Industriales, la ERT (por sus siglas en inglés: *European Round Table of Industrialists*) ha sido clave en el diseño de la agenda política de la Unión Europea.

La ERT fue fundada en 1983 por iniciativa de Gyllenhammar, entonces director ejecutivo de Volvo, y hoy está compuesta por cuarenta y cinco miembros de multinacionales europeas que sólo pueden acceder por invitación, como Investor AB, Bayer, British Petroleum, DaimlerChrysler, Ericsson, Fiat, Iberdrola, Nestlé, Nokia,

Petrofina o Repsol (European Round Table of Industrialists (ERT), 2016). Muchos de sus objetivos ya se han cumplido, como la creación de un mercado único, redes transeuropeas y la unión económica y monetaria. Tuvo una gran influencia gracias a la cercanía a la Comisión Europea durante los procesos que condujeron al AUE en 1984, con la propuesta de Dekker, entonces presidente de la ERT: *Europe 1990: An Agenda for Action*. También tuvo un papel clave durante los procesos del Tratado de Maastricht en 1991, argumentando que el Mercado Único debía completarse con una moneda única. A ello también ayudó la Asociación para la Unión Monetaria de Europa (AMUE), fundada en 1987 por cinco empresarios de transnacionales también representadas en la ERT (Balanyà, Doherty, Olivier, Adam, & Erik, 2002, pág. 45).

Hoy los objetivos de la ERT se centran en seguir fomentando la competitividad de la economía de la Unión Europea. Para ello propone la estrategia del *benchmarking* que consiste en tomar como punto de referencia a aquellos que evidencien las mejores prácticas sobre un área en concreto y tratar de hacerlo igual o mejor. De esta manera la UE ganaría competitividad mejorando sus prácticas de producción.

La ERT también apuesta por una mayor desregulación que lleve a un mayor proceso de apertura de las economías nacionales y modernice las instituciones para atraer la inversión el sector privado.

Otro de sus objetivos es la expansión de la Unión hacia el Este. Desde el fin del comunismo, hay mercados a los que expandirse en esos territorios. Para ello la ERT ha creado los Consejos Empresariales para la Ampliación (*Business Enlargement Councils*) en Hungría, Rumanía y Bulgaria, liderados respectivamente por Shell, Lyonnaise des Eaux y Solvay. Con la participación y ayuda de los gobiernos locales llevan a cabo proyectos que formen a las principales industrias nacionales para que puedan acceder de manera más rápida a la UE. Con ese objetivo reclaman ajustes estructurales en los países del este para atraer la inversión extranjera muy similares al modelo prescrito por la UE a los candidatos que aspiren a entrar: liberalización de los mercados en los sectores de energía, transporte y telecomunicaciones o más inversiones públicas en infraestructuras de transporte.

La ERT también apuesta por la innovación, hecho especialmente notable con la publicación *Job Creation and Competitiveness through Innovation* en 1998 por el grupo de trabajo de competitividad.

Además, la ERT busca completar el Mercado Único, pues sostiene que al haber distintas legislaciones nacionales en materia económica entorpece el proceso de integración. Propone implementar iniciativas legislativas nuevas que unifiquen las economías, como crear un Mercado Único también para los sectores energéticos y de las TIC y una unión bancaria que aumente la confianza en el sector (European Round Table, 2014).

La Unión de Confederaciones de Industriales y Empresarios de Europa (UNICE)

La Unión de Confederaciones de Industriales y Empresarios de Europa (UNICE) se creó en 1958 con la intención de ser la voz oficial de la industria europea. El objetivo era similar al de la ERT: mejorar la competitividad empresarial en la Unión Europea y generar más crecimiento económico y crear más empleo. En su 50 aniversario cambió su nombre por el de *BusinessEurope, The Confederation of European Business*.

Hoy la organización representa a más de veinte millones de pequeñas, medianas y grandes empresas. Representa a cuarenta federaciones empresariales e industriales de treinta y cuatro países. La CEOE es miembro de pleno derecho desde 1978, y cuenta con un presupuesto de unos 4 millones de euros al año (International Transparency, 2015).

Para lograr sus objetivos sigue tres estrategias. En primer lugar, promueve los intereses profesionales de las empresas representadas por sus organizaciones miembro. En segundo lugar, influye en el proceso de decisión a nivel europeo, de forma que las políticas y propuestas legislativas que afectan a las empresas en Europa tengan en cuenta sus necesidades. En tercer lugar, representa a sus miembros en el diálogo social europeo, de acuerdo con lo estipulado en el Tratado (arts. 138 y 139) (Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), 2016). Para poner en práctica estas tres estrategias cuenta con 7 Comités Principales: *Economic & Financial Affairs Committee, Entrepreneurship & SME Committee, Industrial Affairs Committee, Internal Market Committee, International Relations Committee, Legal Affairs Committee* y *Social Affairs Committee*, y 60 grupos de trabajo, que están bajo la dirección del Director General Markus J. Beyrer y Emma Marcegaglia (BusinessEurope, 2015). Los Comités están

divididos por áreas para especializarse en la materia en la que tienen intención de influir. Tienen su sede en Bruselas para estar permanentemente en contacto con el proceso de toma de decisiones.

Según la propia *BusinessEurope*, «trabajamos para nuestras asociaciones nacionales, para asegurar que la voz de las empresas es escuchada en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Interactuamos regularmente con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo, así como con otros socios de la política comunitaria. Además, representamos a las empresas europeas en el ámbito global» (*BusinessEurope*, 2015).

Un ejemplo de su trabajo e intención de influir el proceso de toma de decisiones es el proyecto *Message to the next European Parliament 2014-2015*, dirigido al Parlamento Europeo. Se trata de un proyecto que busca enfocar la nueva estrategia a seguir durante los próximos años hasta 2019, y se refiere a abandonar ya el modo de actuación de manejo de crisis y pasar a una creación de prosperidad proactiva.

4.3.2.2. Agencias de *public affairs*

El sistema político europeo ha incluido dos importantes elementos procedentes de EE.UU.: las agencias y consultorías de *public affairs*, empresas dedicadas a representar los intereses de sus clientes en las instituciones europeas.

Las agencias de *public affairs* llevan a cabo dos tareas simultáneamente. Por un lado, el *monitoring*: repasan cada día iniciativas legislativas, anuncios de políticas públicas, comisiones, *think tanks*, debates parlamentarios y medios de comunicación que puedan afectar a sus clientes. Se revisa toda la información que viene de todas las ramas de los gobiernos, partidos políticos y de cualquier actor que pueda influir en el proceso de toma de decisiones políticas. Esto implica una supervisión constante de los acontecimientos en las instituciones, y requiere eficacia para interpretarlos según los intereses de los clientes. Se buscan así posibles amenazas u oportunidades, y se analizan las posibles vías de actuación. Por otro lado, las agencias asesoran a sus clientes de acuerdo con lo percibido en el *monitoring*. El objetivo es que el cliente entienda cómo el entorno regulatorio puede afectar a su negocio.

Estas agencias no solo rastrean la actividad de las principales instituciones europeas por separado. Tan importante como eso es seguir el rastro de la legislación que circula entre la Comisión, el Parlamento, el Consejo y los comités, de manera que el trabajo se multiplica.

Burson- Marsteller

Burson- Marsteller es una de estas agencias de *public affairs* que hay en Bruselas, pero actúa a nivel global. Tiene expertos en cada región para tratar cada área geográfica de acuerdo con sus respectivos sistemas políticos. Adapta sus estrategias a cada sitio concreto, pues como ellos mismos afirman, «lo que funciona en los Estados Unidos no tiene por qué funcionar en Alemania», por ejemplo. Además, sus clientes pueden venir tanto del ámbito privado como del ámbito público; el objetivo es el mismo: asesorar y tratar de crear una regulación lo más favorable posible para el negocio o proyecto del cliente. Para lograr sus objetivos no utilizan solo los métodos tradicionales de *lobby*, como es dialogar con los funcionarios gubernamentales. Un ejemplo de ello en el ámbito nacional es el caso «*Please don't stop the music*» ocurrido en Holanda en 2012, cuando hubo recortes en la *Netherlands Radio Symphony Orchestra* (NRSO). Tras muchos intentos fallidos de parar la reforma, se decidió que la mejor manera de lograr el objetivo era apelando directamente a los ciudadanos con una estrategia de *flashmob*: la orquesta se concentró en distintos puntos del país llenos de gente y empezó a tocar delante de todo el mundo, convenciendo a los ciudadanos de la importancia de mantener su financiación. La presión pública y de los medios fue tal que decidieron mantener al menos el 50% de la financiación.² Esta estrategia es la que Kollman llama el *Outside Lobbying*, explicada en el capítulo 2.

Weber Shandwick, Hill and Knowlton, Edelman

Otras agencias de relaciones públicas globales que tienen una importante operatividad en Bruselas son Weber Shandwick, Hill and Knowlton y Edelman. Todas ellas comparten el haber nacido en Estados Unidos y haberse trasladado recientemente a la Unión Europea en vista del nuevo sistema político que se ha ido creando en el área comunitaria. Weber Shandwick es otra empresa de relaciones públicas globales con sede

² Para más información, visitar: www.burson-marsteller.com/case-studies/please-dont-stop-the-music/

en Bruselas, y forma parte del grupo *Interpublic Group of Companies*. Por otro lado, Hill and Knowlton se creó hace más de 80 años en Cleveland, Estados Unidos. Surgió a raíz de la crisis económica en 1927, y sus principales clientes eran bancos, fabricantes de acero y otras empresas industriales (Balanyà, Doherty, Olivier, Adam, & Erik, 2002, págs. 45-99). La agencia Edelman fue creada en 1995, y sus empresas son principalmente transnacionales de Estados Unidos, aunque cada vez más en Europa también.

Estas son las agencias de *public affairs* más grandes, sin embargo, Bruselas está repleto de otras empresas de este tipo más pequeñas.

4.3.2.3. *Think tanks*

Los *think tanks* también tienen su origen en Norteamérica, surgieron en los años setenta. El tipo de *think tank* norteamericano son típicamente institutos fundados por las grandes multinacionales y con una ideología concreta. En Europa, los primeros *think tanks* surgieron con el objetivo de introducir los nuevos conocimientos de las ciencias sociales en la gestión de los asuntos públicos, y se han convertido en un instrumento de participación de la sociedad civil en la esfera pública a través de la proposición de ideas y el debate. Han conseguido autoridad e influencia en los últimos años en parte gracias a la amplia cobertura que reciben de los medios de comunicación europeos (Balanyà, Doherty, Olivier, Adam, & Erik, 2002, págs. 41-43).

Centre for European Policy Studies (CEPS)

El *think tank* *Centre for European Policy Studies* fue fundado en 1983, y es uno más antiguos de Bruselas. Cuenta con 70 trabajadores de 23 nacionalidades distintas, 20 miembros corporativos y 130 miembros institucionales. Coopera con otras instituciones asociadas en todo el mundo.

Sus objetivos son investigar y proponer políticas alternativas ante los desafíos europeos y ofrecer un espacio de debate para construir redes de contactos entre los representantes políticos y empresarios en Europa. Para ello publica informes sobre asuntos varios de la UE como la Unión Económica y Monetaria, la reforma de la PAC, la política fiscal, la reforma institucional y la expansión de la UE hacia el Este. Muchas de sus ideas son adoptadas por los políticos de la Comisión, del Consejo, del Parlamento

Europeo y de los Estados miembro (Balanyà, Doherty, Olivier, Adam, & Erik, 2002, págs. 33-43).

En teoría es una institución independiente. Sus recursos financieros provienen en un 45% de contratos de investigación por parte de la Unión Europea y adjudicaciones de instituciones europeas, agencias y gobiernos nacionales. Un 19% proviene de las cuotas de los socios, y el resto se consigue de lo que generan los eventos y proyectos. En el año 2015 los ingresos presupuestados han sido de 7,7 millones de euros (CEPS, 2016).

European Policy Centre

El European Policy Centre (EPC) es otro de los *think tanks* más importantes de la Unión Europea con sede en Bruselas. Fue fundado en 1997 por Stanley Crossick, abogado y *lobista* centrado en lograr una mayor integración europea, Max Kohnstamm, antiguo vicepresidente del *Jean Monnet Action Committee*, y John Palmer, antiguo editor para Europa de *The Guardian*.

Se define como una organización sin ánimo de lucro que se dedica a promover la integración europea a través del análisis y el debate y ayudando a que los decisores políticos tomen decisiones basadas en el análisis y la evidencia. Les provee de una plataforma en la que pueden relacionarse con otros actores políticos y civiles de la Unión Europea.

Sus miembros provienen del sector privado, sociedad civil, gobiernos nacionales y organizaciones internacionales y cuerpos diplomáticos. Su actual presidente es Herman Van Rompuy. Obtiene la financiación de sus miembros, entre los que figuran varias multinacionales de la ERT.

El EPC organiza conferencias a los que acuden representantes de la industria para discutir temas de interés común como la Unión Económica y Monetaria, la expansión al Este de la Unión Europea y la política fiscal europea. Otro proyecto de la EPC es elaborar una estrategia de la industria europea para las negociaciones de la OMC, con el fin de mantener y aumentar la liberalización del comercio y las inversiones en la eurozona. Igual que a el CEPS, la Comisión también le encarga informes, por los cuales también recibe financiación.

4.3.2.4. ONG y movimientos sociales

El *lobby* social, aunque con menos actividad, también influye en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Su actividad es una muestra de que la actividad de *lobby* no se define únicamente por los intereses de las empresas, sino que cualquier entidad tiene la capacidad de defender sus intereses, sean cuales sean.

En el año 2014, en el Registro de Transparencia de la Unión Europea aparecían más de 2.000 del total de las 8.000 organizaciones bajo la categoría de «organizaciones no gubernamentales» (León, 2015).

Estos son los principales *lobbies* y sus formas de organización que actúan en las instituciones de la UE, pero existen muchos más. Se calcula que son 30,000 las personas que se dedican a tratar de influir sobre la legislación europea, por lo que los funcionarios europeos vieron la necesidad de controlar esta actividad. A continuación se explica cómo se regula este sector en la UE.

4.3.3. Regulación

Tradicionalmente los *lobbies* no han estado regulados en la UE ni en sus países miembros, a excepción de Alemania, que tiene una regulación en el *Bundestag* desde 1951, y cuenta con un registro y un código de conducta, aunque no exige información financiera (Mas Consulting Group, 2009). Desde el año 2001, Lituania también tiene regulación, Polonia desde el 2005, Francia desde el 2009 y Austria desde el 2012. En Italia sólo existe una regulación a nivel regional en la Toscana y Molise, y en Reino Unido se ha rechazado una regulación estatal, y los grupos de presión están autorregulados por el UK Public Affairs Council (UKPAC) (UK Parliament, 2014). El UKPAC es una asociación de *lobbies* que autorregula sus actividades, cuenta con un registro de *lobistas*, un código de conducta y un sistema de denuncia (Association of Professional Political Consultants, 2016).

En el marco comunitario se prevé la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en el artículo 11.1 del TUE (Unión Europea, 2007). En 2001 la Comisión Europea publicó su *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, con el que se pretendía involucrar a un mayor número de participantes en el proceso de toma de decisiones políticas para lograr una mayor involucración y transparencia (Unión Europea,

2001). De esta iniciativa surgió en el año 2002 el documento de consulta de la Comisión *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas* con el objetivo de «contribuir a una mayor participación de las partes interesadas, [...], proporcionar principios y normas generales para la consulta que ayuden a la Comisión a racionalizar sus procedimientos de consulta y [...] crear un marco para la consulta que sea coherente, pero lo bastante flexible para tener en cuenta los requisitos específicos de la diversidad de intereses [...]» (Comisión Europea, 2002).

La Comisión, de acuerdo con los compromisos adoptados en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* de 2001 para reforzar la cultura de consulta y diálogo entre las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada, estableció mediante esta legislación en 2002 un sistema que permite formalizar las relaciones entre ambos actores estableciendo un procedimiento de consulta. A través de estos mecanismos, Las principales organizaciones de la sociedad civil obtuvieron el reconocimiento del diálogo de las instituciones europeas con la sociedad civil organizada. Sin embargo, existen algunas discrepancias respecto a este asunto, ya que muchos creen que este sistema sólo favorece a aquellos actores que cuentan con una sede física en Bruselas, y que deja de lado a aquellos que no las tienen, incluidos los ciudadanos de a pie (Fundación Cives, 2015).

Registro público

El Registro de Transparencia de la UE da acceso a los ciudadanos a la información sobre quién trata de influir en los procesos de decisión de la UE, qué intereses están representados y cuánto invierten en estas actividades. Está gestionado por la «Secretaría Común del Registro de Transparencia (SCRT)», integrada por funcionarios del Parlamento y la Comisión.

El Registro de Transparencia de los grupos de interés fue creado en el 2011 por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en un acuerdo entre ambas instituciones. En el año 2014 se revisó este acuerdo, que incluyó aspectos como la clarificación de categorías, revisión del procedimiento de alerta y denuncia, el reforzamiento del código de conducta o una mejor explicación del ámbito de las actividades cubiertas, fomentando así el registro de las actividades de los bufetes de abogados, entre otros.

El registro consta de una web pública en la que se inscriben las organizaciones, un código de conducta aplicable a los grupos de interés y las instituciones de la UE, mecanismos de alerta y denuncia al alcance de cualquier persona y directrices para los declarantes, así como un servicio de asistencia.

De momento la inscripción al registro sigue siendo voluntaria, ya que no hay una clara base jurídica para hacerlo de manera obligatoria. Además, la Comisión y el Parlamento sostienen que prefieren permanecer abiertos al diálogo con todas las partes interesadas, estén registradas o no.

Además del Registro, en 2012 se aprobó el «Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses» que obliga a los diputados europeos a hacer constar las actividades remuneradas que realizan fuera del Parlamento. Esta regulación también incluye la huella legislativa, es decir, toda iniciativa legislativa debe ir adjunta por 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.

El Consejo de Europa también se pronunció sobre este asunto en 2013 en *el Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*. El informe abarca el tema del alejamiento de la política del ciudadano a la vez que se incrementa la actividad *lobística* por grupos de presión. Admite que los *lobbies* contribuyen al pluralismo (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2013)) y aportan conocimientos especializados a los procesos de toma de decisiones, pero advierte del riesgo de afrontar un asunto de manera parcial. También alude al problema de las puertas giratorias, ante lo que propone una regulación basada en la transparencia y el acceso de todo el público a la información, y señala que la autorregulación no es suficiente (European Commission for Democracy through law, 2013).

Como se ve en el gráfico 2, entre el período de diciembre de 2014 y julio de 2015, el 63% de los grupos inscritos en el registro fueron grupos empresariales y consultorías, el 26% ONGs, el 7% *think tanks* y el 5% administraciones locales. El total de grupos de interés inscritos fue 7,821. En este periodo, se registraron 4,318 reuniones entre *lobistas* y funcionarios de la UE, y de éstas, más del 75% fueron llevadas a cabo con grupos empresariales. Las tres empresas con más actividad fueron Google, General Electric y

Airbus, que invirtieron en la representación de intereses, unos 3,5€ millones al año, aunque la que más invirtió fue Microsoft Corporation, con 4,5€ millones. (International Transparency, 2015).

Gráfico 2



(International Transparency, 2015)

Los *lobbies* han formado parte de todo el proceso evolutivo de la Unión Europea. Desde sus inicios, los grupos de interés han perseguido sus objetivos colaborando con las distintas instituciones y los Estados miembro. A lo largo de los años han ido apareciendo distintas formas de organizarse, muchas de ellas importadas de Estados Unidos, como las consultorías o agencias de *public affairs* o los *think tanks*. Los grupos más tradicionales, especialmente los *lobbies* industriales, han buscado una mayor desregulación de la actividad económica y financiera, crear el mercado único dentro de la Unión y expandir la actividad económica de la UE.

Por su parte, la UE ha estado cada vez más abierta a la participación ciudadana en la política europea y ha desarrollado mecanismos para fomentarla, lo que ha llevado a la creación de una regulación de la actividad en los últimos años. De momento, esta regulación no impide actuar a nadie que no esté inscrito en el registro de grupos de interés de la UE, pero cada vez son más las voces que apuestan por una inscripción obligatoria en el registro.

Vistas las situaciones de los *lobbies* en Estados Unidos y la Unión Europea, vamos a describir cómo es actualmente la situación en España para más adelante poder hacer una comparativa y proponer cambios en nuestro sistema.

5. Los *lobbies* en España: Análisis y propuestas

5.1. Situación actual

Describir la situación actual de los *lobbies* en España no es una tarea fácil, pues no existe información oficial y por tanto es difícil calcular el tamaño de la industria. Sin embargo, muchos politólogos y sociólogos coinciden en la rápida evolución de los *lobbies* en los últimos años, evolución que, por otro lado, avanza a dos velocidades.

Los reguladores y políticos son cada vez más receptivos a los *lobistas*, de hecho, muchos reconocen que no conocen ni una sola ley que haya salido adelante sin la influencia de los *lobbies*. Sin embargo, por otro lado, la opinión pública todavía no es consciente de lo que significan los *lobbies* ni de lo que hacen. Existe una ignorancia generalizada respecto a esta profesión que lleva a muchas personas a confundir conceptos. La mayoría de ciudadanos españoles relaciona la palabra «*lobby*» o «grupo de interés» con «pedir un favor» o el tráfico de influencias, lo que es un delito.

Llegados a este punto y revisadas las situaciones en otras regiones, nos preguntamos el porqué de este desconocimiento y escepticismo generalizado en la sociedad española. Francés (2013) lo achaca a nuestra cultura, nuestra historia, y nuestra corta tradición democrática (Francés, 2013, pág. 113). Los ciudadanos estadounidenses, por ejemplo, tienen intrínseco un escepticismo hacia los poderes públicos que es la base de una sociedad que entiende que para defender sus derechos, no puede permanecer pasiva, sino que debe asumir un papel activo en la protección de sus intereses. En España, sin embargo, confiamos en que sea el gobernante el que decida lo mejor para nosotros, y sospechamos de todo aquel que intente influir en la política si no se dedica exclusivamente a ella.

La principal consecuencia de ello es directamente la falta de regulación de los *lobbies* en nuestro país. Este hecho resulta paradójico. Aquí, donde menos nos fiamos de los *lobbies*, carecemos de regulación. Sin embargo, no es tan paradójico, de hecho, una cosa explica la otra. Se trata de un círculo vicioso. Al carecer de regulación la actividad *lobística* se desarrolla en la sombra, la mayor parte de las veces sin cometer actos ilegales -como en cualquier profesión-, de manera que pierde legitimidad pública, y así, alimenta un clima desfavorable para la regulación. Pero, como dice Ureña, «la transparencia es el mejor antídoto para hacer frente a la mala imagen del *lobby*» (Ureña, 2016), de modo que

a continuación se aborda el asunto de la regulación de la representación de intereses en España.

5.2. Regulación

Para abordar el tema de la regulación del *lobby* en España, es necesario tener en cuenta la naturaleza del sistema político de nuestro país. Nuestro sistema descentralizado supone que los *lobbies* en España actúen tanto a nivel nacional como a nivel autonómico y regional. Por este motivo han aparecido regulaciones autonómicas en comunidades como Cataluña, cuyas características y utilidad analizaremos más adelante.

También hay que tener en cuenta que el 70% de las leyes que se aprueban en España son consecuencia de las directrices y recomendaciones que recibimos de la Unión Europea. Por este motivo muchas empresas hacen *lobby* a nivel europeo, donde, como ya hemos explicado, sí que está regulada esta actividad. Así, disponemos de datos sobre la inversión de las empresas españolas en actividades de *lobby* en Europa pero no en España.

La actividad de *lobby* no es ilegal en España, pero no está regulada. La legislación actual española no hace referencia a los *lobbies*, aunque sí se pueden inferir de algunos artículos de la Constitución Española (CE) algunas pautas en la actividad de influencia.

El artículo 23 regula el derecho fundamental de participación, y habilita a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, de forma directa o a través de representantes. «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes» (Constitución Española, 1978).

La CE también reconoce el derecho de participación de sindicatos y patronales. El artículo 7 regula la labor constitucional de participación en la definición del interés general de estos grupos: «Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (Constitución Española, 1978). Este artículo reconoce el derecho de los sindicatos y las

patronales a participar en la vida pública para defender sus intereses y los de sus representados.

Las principales constituciones mundiales recogen el derecho de petición entre los derechos fundamentales. Nuestra constitución también prevé el derecho a petición ante las cámaras como una modalidad del derecho de petición ante los poderes. El Artículo 77 dice: «Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan» (Constitución Española, 1978). Las cámaras tramitan cada legislatura miles de peticiones de ciudadanos, y hoy existen varias plataformas ciudadanas para recoger peticiones de la ciudadanía. En lo que se refiere a la prohibición de la presentación directa por manifestaciones ciudadanas, se refiere a que no se pueden llevar a cabo de manera que interrumpan la normal actividad parlamentaria (Gonzalo, 2013).

El artículo 105 establece las pautas de acceso de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones: «La ley regula: *a)* La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. *b)* El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. *c)* El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado» (Constitución Española, 1978).

Por otra parte, también se pueden inferir del Código Civil los límites de la actividad *lobística*. El Código Penal regula el tráfico de influencias en los artículos 428, 429 y 430 del Capítulo VI del Título XIX. Se pena el ofrecimiento de acciones de influencia basadas en la prevalencia de las funciones propias del cargo, de la jerarquía existente o de una simple relación personal con la autoridad correspondiente.

Para entender los límites de la actividad de los grupos de presión hay que distinguir entre el tráfico de influencias y el *lobby*. Mientras que el *lobby* es ejercido por profesionales que buscan influir en el contexto de su trabajo sin prevalecerse de su jerarquía sobre otra persona, el tráfico de influencias consiste en todo lo contrario; un

abuso de posición gracias al cual se obtienen beneficios (Transparency International España, 2014).

En cualquier caso, en España, la regulación del *lobby* todavía es una asignatura pendiente. Desde el comienzo de la democracia ha habido varios intentos de regulación que no han dado frutos:

Propuesta de Manuel Fraga

Ya en los debates constituyentes, Manuel Fraga propuso constitucionalizar la actividad de los grupos de presión. Pidió incluir en el artículo 77 de la Constitución Española dos puntos más: el 77.3 y el 77.4. Estos anexos fijaban que las comisiones podrían recibir de forma pública a grupos de intereses y preveían la creación de un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente. Estos dos puntos propuestos por Fraga fueron finalmente rechazados.

Propuestas No de Ley en los años 90

En 1990 y 1993 se aprobaron dos proposiciones no de ley sobre la necesidad de regular la actividad de los grupos de interés, presentadas por el PP y el PSOE en 1990 y por el CDS en 1993. A pesar de ser aprobadas por casi unanimidad en la Cámara baja ninguna se materializó en ley.

Ley de Transparencia 2013

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Ley de Transparencia se publicó en el BOE el 9 de diciembre de 2013 sin ninguna mención a los *lobbies*. En un principio estaba prevista la creación de un registro para todos aquellos que influyeran en el proceso de toma de decisiones políticas, pero finalmente no se llevó a cabo.

La ley obliga a la casi totalidad de entidades públicas a publicar periódicamente información relevante y actual en sus respectivas sedes electrónicas y páginas web. Se solicita información como las funciones y estructuras, contratos, presupuestos, subvenciones concedidas o retribuciones del personal. También crea el Portal de

Transparencia, herramienta que depende del Ministerio de la Presidencia, para publicar la información obligatoria por ley que deba proveer la Administración General del Estado. Por último, la Ley crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para controlar el cumplimiento de la Ley de Transparencia.

Resolución de CiU y el Grupo Popular

En febrero de 2013, Mariano Rajoy anunció en el Debate sobre el Estado de la Nación su intención de regular la actividad de los *lobbies* en España. Un año después, en marzo de 2014, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una Resolución impulsada por el Grupo Parlamentario de CiU y acordada con el Grupo Popular. A esta resolución se suscribió APRI (Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales) y el Foro de Transparencia. Esta resolución, que establecía una modificación del reglamento del Congreso, incluía en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados la regulación de los *lobbies* (APRI, 2014):

Punto número 5, sobre la Regeneración Democrática:

«Considera necesario impulsar en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados mayor inmediatez, proximidad y efectividad del control parlamentario, y contemplar la regulación de los denominados *lobbies*. Esta regulación debe dirigirse a canalizar el ejercicio de todas aquellas actividades que tienen como objeto influir en la formulación de políticas y en los procesos de toma de decisiones, garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen de acceder a las instituciones, así como la observancia del código de conducta que en su momento se apruebe» (Congreso de los Diputados, 2014)

El 15 de abril de 2016 Democràcia i Llibertat presentó una proposición de Ley que reforme el Reglamento de la Cámara Baja para crear un registro de grupos de interés, que se debate en el Congreso el 27 de abril. El grupo destaca que la reforma deberá complementarse con otras dos reformas adicionales para regular también la actividad de los *lobbies* en el Senado y en la actividad del Gobierno. Inscribirse en dicho registro implicaría también acatar una serie de normas de conducta y que supervisaría la Secretaría General del Estado, y tener acceso a las instalaciones del Congreso. El fin de esta proposición es facilitar y promover la participación de toda la sociedad en la discusión y

elaboración de leyes e introducir una transparencia para generar confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, que en los últimos años han perdido su legitimidad política (Campuzano, 2016).

Sin embargo, como destaca Andrea Vota, miembro de APRI, «El tema de la regulación de los *lobbies* ha entrado tres veces en el debate parlamentario más importante del año, demostrando así que el tema de la regulación tiene derecho a ser parte de la agenda parlamentaria. El siguiente paso, ahora, sería pasar de las palabras a la acción» (APRI, 2015).

Ante la inexistencia de una regulación nacional exclusivamente a esta actividad en España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha creado un registro al que puede inscribirse todo aquel que se relacione con la CNMC en términos de representación de intereses. Este registro es voluntario, y pretende dar a conocer «quién influye, sobre quién lo hace y con qué medios», ya que el registro será público y gratuito.

El registro tiene cinco categorías a las que los distintos grupos y empresas se inscribirán según la naturaleza de actividad. El primero es el Sector de servicios de consultoría y asesoramiento, donde entran las consultorías profesionales, los despachos unipersonales y los despachos y bufetes colectivos y sociedades profesionales. El segundo grupo es el del Sector empresarial y de base asociativa, que incluye asociaciones profesionales, sindicales y empresariales, empresas y grupos de empresas, medios de comunicación vinculados a entidades con fines de investigación o corporaciones de derecho público, entre otros. Este es el grupo con mayores inscripciones, alrededor de 80. El tercer grupo lo forman las organizaciones no gubernamentales como fundaciones, asociaciones, plataformas u otras formas de actividad colectiva sin ánimo de lucro. El cuarto sector es el científico y de investigación, cuyos miembros serán los grupos de análisis y reflexión, vinculados a partidos políticos o no e instituciones académicas o de investigación en general. El quinto grupo incluye a todos aquellos que quieran inscribirse y que no se puedan incluir en ninguno de los grupos anteriores (CNMC, 2016).

Además, aquellos grupos que se inscriban, deben comprometerse con el cumplimiento de unos principios de actuación. Sin embargo, cabe destacar que la CNMC ya publicaba antes de la creación de este registro las reuniones que mantenían los consejeros y directivos de la institución con las empresas (CNMC, 2016).

Como ya se ha dicho, no hay una regulación estatal de la representación de intereses en España, pero algunas Comunidades Autónomas sí que han puesto en marcha sus propios mecanismos institucionales. A continuación se explican brevemente.

Registro de lobbies en Cataluña

En julio de 2014, la Generalitat de Catalunya aprobó la creación de un registro de *lobbies* a partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia de Cataluña, y fue la primera Comunidad Autónoma en hacerlo. En teoría, el registro obliga a inscribirse a todas las entidades, organizaciones, fundaciones, despachos profesionales, empresas privadas y personas que participen en la elaboración y aplicación de las políticas del Gobierno catalán, y debe incluir: los datos de dichas entidades, los contactos que tengan con funcionarios de la Generalitat, las personas o instituciones que estén detrás del *lobby* y sus fuentes de financiación. Además, durante su creación, se previó que los actores inscritos estuvieran obligados a firmar un código de conducta, y dar parte cada seis meses de sus reuniones y de sus contactos con altos cargos. El registro debe incluir las actividades desarrolladas ante la administración catalana, pero no afectará al Parlamento de Cataluña ni a las universidades públicas.

Sin embargo, a finales del año 2015 el registro sólo contaba con dos entidades inscritas: Reinicia Catalunya (el *lobby* por la independencia de Cataluña) y Kreab, una de las principales consultoras de *lobby* en España. Además, finalmente se ha excluido a sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos e iglesias. Por su parte, la Generalitat tampoco ha publicado el reparto en medios de la publicidad institucional, aunque estaba previsto desde junio.

Registro de grupos de interés en la Comunidad de Madrid

En las elecciones autonómicas del 24 de mayo de 2015, la candidata del PP, Cristina Cifuentes, obtuvo 48 escaños, por lo que necesitaba el apoyo de los 17 diputados de Ciudadanos para presidir el Gobierno de la Comunidad de Madrid. El punto 15 del acuerdo de investidura incluyó la puesta en marcha de un Registro Público de Grupos de Interés en la Asamblea de Madrid, condición exigida por Ciudadanos (PP-Ciudadanos, 2015). El 4 de abril de 2016, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó el Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Transparencia en el

que se contempla la creación de un Registro de Grupos de Interés. Se prevé que la ley entre en vigor el 1 de enero de 2017.

Además de Cataluña y la Comunidad de Madrid, Aragón aprobó en diciembre de 2015 Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública. Como parte de este proyecto, se ha creado la Agencia de Integridad y Ética Pública, un organismo que aprobará el régimen jurídico del Registro *lobbies* de Aragón. Algunas normas básicas serán la inscripción obligatoria *lobbies*, un código de conducta, un sistema de seguimiento y control de cumplimiento de dicho código y la publicación de las agendas de las autoridades autonómicas y el resultado de las reuniones y encuentros con *lobistas* (Mas Consulting, 2016).

Los *lobistas*, sin embargo, tienen su propia opinión al respecto. Por una parte están los que llaman a la unidad a la hora de una regulación. David Barrientos, Director de Comunicación de Anfac (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones), llama a la unidad de las legislaciones sobre la actividad de los grupos de interés. Otros *lobistas*, como Piluca Núñez, directora de Comunicación y Relaciones Institucionales de Foro Nuclear, insiste en la necesidad de incluir en la legislación no sólo un registro de grupos de interés que incluya información sobre los objetivos que éstos persiguen, sino también un código de conducta, ya que de momento cada grupo sigue el suyo propio, así como la publicación transparente de las agendas de los políticos. Según ella, una regulación de este tipo no limitaría la capacidad de actuación de los *lobbies*, sino que aumentaría su legitimidad ante la opinión pública. Además, apela a la involucración de la población en la política, potenciar el uso del derecho a petición que tienen los ciudadanos y a que las respuestas que reciban sean públicas (Ureña, Barrientos, Núñez, Medrán, & Atienza, 2016).

Por otro lado, Rotondo (2016) sí que está a favor de las regulaciones autonómicas, no las considera incompatibles con una regulación nacional. Señala que la actividad de un *lobista* normalmente se limita a un ámbito, que suele ser local o nacional, y que prácticamente ningún *lobista* actúa en todos los niveles. Por lo tanto, toda regulación, sea del ámbito que sea, es bienvenida (Rotondo, 2016).

A pesar de las diferencias en los puntos de vista, la mayoría de *lobistas* defiende una regulación de su actividad en España. Como hemos visto, cada vez son más los actores políticos, sociales y empresariales que luchan por esta causa, como APRI, la

CNMC y hasta los propios partidos políticos y comunidades autónomas. También se refleja en la cantidad de intentos que ha habido por crear una regulación, aunque de momento todos hayan fracasado. A pesar de que la actividad de representación de intereses tiene cabida en la legalidad española, su falta de regulación causa desconfianzas entre la opinión pública, y así, se hace más difícil regular la actividad, lo que se convierte en un círculo vicioso.

A continuación se presentan algunas propuestas para la mejora de la actividad de la representación de intereses en España. La más importante es, sin duda, la cuestión de la regulación debido a los aspectos que se acaban de comentar. El objetivo debe ser el de regular la actividad y lograr que los profesionales que se dediquen a ella puedan trabajar en un ambiente de seguridad y confianza. Es importante que la opinión pública entienda que se trata de lograr un equilibrio de fuerzas. Como dice Campuzano (2016), la labor del gobernante es escuchar a todo aquel que tenga algo que decir ante las fuerzas públicas para defender sus intereses, y que sea el gobernante quien finalmente tome la decisión que considere que beneficiará a la mayoría (Campuzano, Situación actual de los grupos de interés en el Congreso de los Diputados, 2016).

Antes de exponer dichas propuestas, vamos a hacer una predicción sobre cómo va a evolucionar la actividad de *lobby* en España teniendo en cuenta los cambios que ya se están dando.

5.3. Previsión del *lobby* en España

El *lobby* está en auge en España desde hace pocos años. Hasta ahora, los principales interlocutores del Gobierno de España en el diálogo social eran las patronales y los sindicatos. Hoy se están creando nuevas empresas especializadas, las empresas crean departamentos específicos para esta actividad e invierten más recursos, y además, la demanda de formación en el sector está creciendo, y está previsto que así sea dados los cambios políticos que se están dando en nuestro país (Ureña, 2016).

El panorama político español actual puede suponer un cambio en la actividad de representación de intereses a lo largo de los próximos años. Este cambio se reflejará en qué actores estarán implicados en la actividad de representación de intereses, las estrategias utilizadas por los *lobistas*, su papel e importancia en el escenario político, y, sobre todo, en el asunto de la regulación de la actividad.

Hasta ahora, la actividad de los *lobistas* se ha centrado principalmente en el Ejecutivo, debido a que España ha tenido gobiernos de mayoría durante muchos años, por lo que no era tan necesaria una amplia estrategia de comunicación con el Legislativo. Sin embargo, el nuevo escenario político va a implicar a muchos más actores, ya que la inexistencia de mayorías incrementará la necesidad de diálogo y negociación. Así, adquirirán mayor protagonismo las Cortes Generales y el Senado. El diálogo no va a ser más necesario que nunca sólo en la Investidura del próximo presidente del Gobierno de España o en la formación de este nuevo Gobierno, sino que será esencial en cada iniciativa parlamentaria que se tramite. Será un parlamento más parecido al Parlamento Europeo en lo que a diversidad y esfuerzos de entendimiento se refiere. Además, esta mayor diversidad hará que el futuro Gobierno envíe menos leyes al Congreso de los Diputados y estén más revisadas (Rotondo, 2016).

Parece que la figura del *lobista* en este contexto será esencial, y que su trabajo se multiplicará. La mayor interacción entre actores institucionales, políticos, empresariales y sociales hará del *lobista* posiblemente un instrumento armonizador, capaz de encontrar puntos en común entre ellos (Ureña, 2016).

Ante estos nuevos retos, las estrategias de los *lobistas* tendrán que adaptarse. Como se ha mencionado durante este trabajo, hace tiempo que el *lobista* no es un «relaciones públicas» con una larga lista de contactos, sino un profesional que trabaja con información objetiva a partir de la cual genera estrategias y planes de comunicación.

Varios expertos que se dedican a esta actividad, entre ellos María Rosa Rotondo y Daniel Ureña, creen que habrá una regulación de la actividad de representación de intereses en España en la próxima legislatura (Rotondo, 2016) (Ureña, 2016).

La renovación de partidos políticos y los miembros de los mismos supone un elemento de competencia entre ellos, pues todos «quieren ponerse la medalla» (Rotondo, 2016), es decir, todos quieren ser los pioneros en la regulación de esta competencia y en la lucha contra la corrupción. Además, la demanda de transparencia por parte de la ciudadanía es otro elemento que presiona para que dicha regulación se lleve a cabo en los próximos cuatro años. También son muchos los actores que abogan por una regulación, como por

ejemplo, APRI, que ya cuenta con su propio código de conducta³, la CNMC, que ha creado su propio registro, o los diferentes grupos parlamentarios y Comunidades Autónomas que han impulsado sus propias iniciativas en busca de una regulación.

Una vez implantada la regulación de la actividad de representación de intereses, se prevé que en España lleguemos a una situación de extrema transparencia. Sin embargo, lo previsible es que a largo plazo se llegue a un equilibrio entre la necesaria transparencia para el buen funcionamiento de las instituciones y la confidencialidad que tanto los políticos como los *lobistas* necesitan para ejercer su trabajo (Rotondo, 2016).

5.4. Propuestas de acuerdo a las previsiones de futuro y opinión de profesionales del *lobby* en España

La mayoría de profesionales consultados coinciden en las ventajas que tendría implantar una regulación en España como la que existe en la Unión Europea. Como muchos señalan, no se trata de inventarse un sistema de regulación, sino que basta con inspirarse en el modelo europeo o en el de otros países como Chile. Rotondo apuesta por un modelo de regulación similar al que tienen en Chile. Desde marzo de 2014 la *Ley del Lobby* (Ley N° 20.730), establece que las autoridades y los funcionarios públicos deben registrar y publicar las reuniones y audiencias que soliciten los *lobistas* y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública, los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones y los regalos que reciban en cuanto autoridad o funcionario. Cuentan también con un registro de *lobistas* y un código de buenas prácticas para *lobistas* (Gobierno de Chile, 2014).

Antes de explicar las ventajas que tendría una regulación de este tipo, quiero explicar en qué consistiría exactamente.

De acuerdo con la opinión de varios *lobistas*, un modelo de autorregulación al estilo británico no sería el más conveniente para nuestro país. En cambio, deberíamos establecer un sistema que establezca un código ético compartido que contenga los límites éticos de la profesión de la representación de intereses, como ya ocurre en tantas otras profesiones.

³ Se puede consultar el código de conducta de APRI en el siguiente enlace: www.relacionesinstitucionales.es/conducta/

E, igual que en tantas otras profesiones, deberían establecerse sanciones para todo aquel que no las cumpla.

Además, igual que en Bruselas, en España también haría falta crear un registro donde los *lobbies* y los *lobistas*, todo el que trate de influir en el proceso de toma de decisiones, deba inscribirse. También deberían ser públicos sus objetivos y sus recursos.

Sin embargo, se debería evitar una generalización excesiva. Es decir, la inscripción debe limitarse a todos aquellos que representen intereses desde un ámbito profesional, aquellos que reciben una remuneración ya sea directa o indirecta por representar intereses ante las instituciones públicas. En cambio, los ciudadanos, cuando actúen en calidad de tal, no tendrían por qué inscribirse. Por ejemplo, no creo que sea necesaria la inscripción de un ciudadano que está llevando a cabo una recogida de firmas con el objetivo de influir en una decisión política. La importancia de limitar la regulación se debe a dos motivos.

En primer lugar, el objetivo principal de una regulación sería el de garantizar la calidad democrática de un país al incentivar la participación del mayor número de actores posible en la toma de decisiones políticas. Por tanto, establecer una burocracia demasiado rígida sería contraproducente. El derecho de petición y el derecho de participación ciudadana están previstos en la Constitución Española y son derechos cuyos límites se encuentran en el no entorpecimiento de la actividad parlamentaria. Por lo tanto, los ciudadanos no deberían encontrarse con nuevas restricciones.

En segundo lugar, como en cualquier profesión, los *lobistas* necesitan cierto grado de confidencialidad. Publicar demasiados datos iría en contra de sus objetivos y podría perjudicar a su profesión. Por ese motivo, la publicación de los datos debe limitarse a cuestiones de transparencia como a quien representan, qué objetivos, cómo se defienden y con qué recursos cuentan.

Campuzano (2016) hace un apunte muy interesante sobre este aspecto. No es tan importante publicar cada paso y cada reunión que llevan a cabo los *lobistas* y los representantes políticos como el hecho de regular la huella legislativa. Es decir, más allá de la agenda del legislador, lo importante es saber qué proceso ha seguido para tomar la decisión final. Para llegar a esta conclusión, lo importante es saber con quién se ha reunido y si la representación de intereses ha sido proporcionada y ha seguido un proceso que cumple con las normas establecidas en el código de conducta (Campuzano, 2016). Más

que a los sujetos, lo importante es regular la actividad que llevan a cabo. Si el sistema se asegura de que los procedimientos seguidos están dentro de un marco que garantice la igualdad y las buenas prácticas, el sujeto que los lleva a cabo pasa a un segundo plano.

Como se ha dicho, el objetivo principal de una regulación es el de mejorar la calidad democrática del sistema político español. Para ello, la participación ciudadana es crucial, se debe garantizar la transparencia en los procesos legislativos y la igualdad de acceso, y por eso se deberían aprovechar las oportunidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías. Así, el acceso al potencial registro de grupos de interés en España debería ser universal y gratuito, y se debería poder acceder a él a través de internet. Además, la evolución de plataformas ciudadanas, redes sociales y medios de comunicación ofrece no sólo mayores posibilidades de participación para ciudadanos y profesionales en la actividad política, sino que también les facilita la colaboración entre ellos. Como se ha explicado durante este trabajo, las fuerzas que se unen para lograr objetivos políticos comunes son mucho más efectivas.

Respecto al alcance de una regulación de los grupos de interés en España, hay que tener en cuenta, como ya se ha explicado, el carácter descentralizado de nuestro sistema político. Por lo tanto, no hay que abogar por un modelo de regulación nacional o uno autonómico o regional, ya que no son incompatibles. Lo óptimo sería que cada Comunidad Autónoma implantara su propio modelo, que debería estar supervisado por el Gobierno central para garantizar la igualdad de derechos y obligaciones en cada región de España. Además, también debería existir un modelo para el ámbito estatal, ya que en la práctica, muchas de las decisiones políticas más importantes las toma el Gobierno de España.

Las ventajas de una regulación de la actividad son varias, como se ha visto, y todas están relacionadas entre sí y se retroalimentan.

En primer lugar, la representación de intereses adquirirá legitimidad democrática. Al estar establecidas unas normas de conducta y un control de las mismas, será una profesión como cualquier otra en lo que a aceptación de la opinión pública se refiere. Los objetivos de un *lobista* son el de defender unos intereses concretos ante los poderes ejecutivo y legislativo y garantizar los canales de comunicación entre el sector público y el sector

privado. Estos objetivos son legítimos, y no tienen nada que ver con lo que a veces percibe la opinión pública a causa del tabú con el que se trata esta profesión.

En segundo lugar, una regulación de esta materia ayudaría a lograr una mayor igualdad en la actividad de representación de intereses y de sus implicados. Cada vez son más los actores implicados en esta actividad: asociaciones empresariales, consultorías, despachos, movimientos sociales, ONGs... etc. Por tanto, un correcto seguimiento de los distintos grupos garantizaría el acceso igualitario a los poderes políticos.

Debido precisamente a esta gran variedad de actores implicados, mejoraría la calidad de la política en nuestro país, lo que nos lleva a la tercera ventaja de una regulación. Los legisladores reciben cada vez más información sobre la cuestión que tienen que legislar, y cuantas más perspectivas y argumentos distintos abarque, estarán más contrastadas y mejor justificadas sus decisiones políticas. Por eso, habrá más calidad política en España cuanto mayor sea el número de actores implicados en la actividad de representación de intereses.

Estas predicciones de futuro y propuestas evidencian la importancia que tienen los *lobbies* en nuestro sistema político y en los de nuestro alrededor. Vemos que las posibilidades de mejora son varias, y que podrían ayudar a aumentar la calidad democrática de nuestro país, tantas veces cuestionada en la actualidad. Obviamente, queda mucho camino por recorrer, y ésta es sólo una parte de todo lo que hay que hacer en materia de transparencia y buen gobierno. Sin embargo, cabe destacar que tampoco conviene hacer cambios drásticos en poco tiempo, y sobre todo, que no se debe de perder de vista el objetivo de mantener e incrementar la participación política de los ciudadanos y grupos de interés. Para ello, es necesario que las medidas que se tomen no creen un sistema rígido que no permita libertad de movimiento.

6. Conclusiones

La representación de intereses y su intervención en la actividad política existe desde los inicios de la sociedad organizada y obedece a la tendencia natural del hombre a agruparse con otros individuos con intereses semejantes y a la existencia de intereses diversos. Entre los objetivos de este trabajo estaba el de clarificar qué es el *lobby*, explicar por qué su existencia es legítima y, por ende, proponer maneras de mejorar su actividad en España. Estas proposiciones se han basado fundamentalmente en el aspecto de su regulación, por cuanto es ésta la principal causa de las irregularidades y de la mala imagen que pueden asociarse con el concepto de *lobby*.

Como hemos visto, la figura del *lobby* tiene una larga tradición. Mientras que la representación de intereses se ha dado a lo largo de la historia en todas las sociedades, el *lobby* como actividad profesional se desarrolló primero en el mundo anglosajón. De ahí que, dada su larga tradición, se haya regulado desde hace tiempo en lugares como EE.UU. o Reino Unido, lo que le ha conferido al *lobby* una imagen de normalidad entre la opinión pública.

En la UE, aunque con menos tradición, ha sucedido lo mismo. Los *lobbies* han tenido una gran importancia durante todo el proceso evolutivo de la Unión, especialmente los sectores empresariales y financieros, que buscaban mayor apertura, unión y desregulación. Por ese motivo, dentro del propio sector se ha decidido crear una regulación que controle y establezca los límites de esta actividad. A la vez ha permitido que la participación ciudadana y de otros grupos sea muy alta, mejorando así la calidad de la política en Europa.

También hemos visto cómo ha evolucionado la actividad de los *lobbies* a lo largo de los años. Se han ampliado no sólo sus actores, sino que también las estrategias que utilizan, y hasta hay una demanda creciente de formación para dedicarse a ser *lobista*. Los sujetos que participan en la toma de decisiones políticas no están definidos ni limitados; son todos aquellos profesionales que, con instrumentos como la información y la comunicación, trasladan los intereses privados a las instituciones públicas que serán quienes legislen sobre todos los sectores de la sociedad. Pueden adoptar distintas formas, desde asociaciones empresariales, consultorías de *public affairs* o despachos de abogados hasta movimientos sociales, ONGs o *think tanks*.

Sus estrategias también tienen que adaptarse a la evolución de las sociedades. Hoy en día ya no es suficiente con las relaciones personales o profesionales con personas clave, sino que es necesaria una labor de investigación y estrategia. Las nuevas tecnologías son también un factor a tener en cuenta, ya que proporcionan instrumentos de participación que alcanzan a tantas personas como se quiera involucrar y permite obtener resultados prácticamente de forma instantánea. Un ejemplo son las plataformas de participación ciudadana *online*.

También es determinante la creación de alianzas y colaboración puntual o a largo plazo con otros actores que tengan los mismos objetivos. Los grupos de interés han aprendido a lo largo de los años que una estrategia conjunta puede ser en la mayoría de los casos mucho más eficaz que el esfuerzo individual.

El análisis de la situación de los *lobbies* en EE.UU., la UE y en España ha permitido predecir cómo va a evolucionar su actividad en nuestro país y proponer algunas maneras de mejorarla. De acuerdo con las fuentes consultadas, lo más probable es que ante el nuevo panorama político, sin mayorías y con la presencia de muchos actores nuevos, se haga mucho más importante y necesaria la actividad de los profesionales que se dedican a la representación de intereses. Esto, sumado a la demanda de transparencia que hay por parte de muchos partidos políticos y ciudadanos, hace previsible una regulación en el medio plazo.

Esta regulación es la principal propuesta de este trabajo y sus características se centran en establecer unos límites y un control a la actividad, así como un código de conducta. Más que un control sobre los profesionales que ejercen el *lobby* o sobre los legisladores, creo que el control debe darse sobre su actividad, es decir, sobre cómo actúan los *lobistas* y sobre la huella legislativa. Entender de dónde viene cada decisión es clave para la legitimidad de estos grupos y la calidad de la política española. Además, también es importante respetar la confidencialidad de los profesionales y legisladores, así como establecer un marco legislativo que no entorpezca los procesos de participación en la vida pública.

Regular la actividad del *lobby* no debería considerarse una limitación negativa o dañina para el interés general. Al contrario, la regulación debería comportar que su actividad se lleve a cabo no sólo de manera en que no perjudique a nadie, sino que suponga que todos

salgamos beneficiados y que exista un mayor debate político basado en información valiosa. Como en cualquier otra profesión siempre existe el riesgo de que algún *lobista* se corrompa. Sin embargo, la mayoría de ellos se limitan a realizar su trabajo con las prácticas que hemos explicado a lo largo de este trabajo, que nada tienen que ver con prácticas sospechosas. Gracias al análisis de distintos autores, al estudio y comparación de cómo se ejerce el *lobby* en nuestro país, en otras partes del mundo, a haber entrevistado a personas que se dedican al *lobby* y a la política, he podido dar un poco de luz sobre la razón de su existencia, su importancia en los sistemas políticos y su legitimidad. Tras concluir el presente trabajo mi opinión es que se trata de una actividad que, bien ejercida, puede beneficiar no solo a los grupos de interés concretos en un momento determinado, sino que a todo el conjunto de la sociedad a largo plazo.

Bibliografía

- APRI. (2007). *¿Qué es el lobby?* Obtenido de <http://relacionesinstitucionales.es/%C2%BFque-es-el-lobby/>
- APRI. (2014). *APRI suscribe la Resolución sobre los lobbies pactada entre PP y CiU*. Obtenido de <http://relacionesinstitucionales.es/2014/03/apri-suscribe-la-resolucion-sobre-los-lobbies-pactada-entre-pp-y-ciu/>
- APRI. (2015). *Qué nos dejan los DEN de la X Legislatura en materia de lobby*. Obtenido de <http://relacionesinstitucionales.es/2015/03/que-nos-dejan-los-den-de-la-x-legislatura-en-materia-de-lobby/>
- Association of Professional Political Consultants. (2016). *Association of Professional Political Consultants*. Obtenido de About us: <http://www.appc.org.uk/about-us/>
- Balanyà, B., Doherty, A., Olivier, H., Adam, M., & Erik, W. (2002). *Europa*, S.A. Icaria.
- Businesseurope. (2015). *United States Chamber of Commerce and Businesseurope Joint Statement on Customs in TTIP*. Obtenido de http://bdi.eu/media/user_upload/201510_Businesseurope-und-US-Chamber-Papier_TTIP-und-Zollvereinfachungen.pdf
- Campuzano, C. (2016). *Lobbies i Transparència*. Obtenido de <http://www.carlescampuzano.cat/lobbies-i-transparencia/>
- Campuzano, C. (2016). Situación actual de los grupos de interés en el Congreso de los Diputados. (L. Pascual, Entrevistador)
- Celis, J. d. (1963). *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América)*. Madrid: Tecnos.
- CEPS. (2016). *CEPS Thinking Ahead for Europe*. Obtenido de About: <https://www.ceps.eu/content/about-ceps>
- CNMC. (2016). *CNMC Blog*. Obtenido de El Buen Gobierno y la CNMC (III): Creación de un listado o registro de grupos de interés: <https://blog.cnmc.es/2016/03/03/el-buen-gobierno-y-la-cnmc-iii-creacion-de-un-listado-o-registro-de-grupos-de-interes/>
- Comisión Europea. (2002). *EUR-Lex. El acceso al Derecho de la Unión Europea*. Obtenido de Desarrollo de las relaciones entre la Comisión y la sociedad civil: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ac10717>
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). (2016). *Temas*. Obtenido de Businesseurope - UE: http://www.ceoe.es/es__listado_de_temas.html?cat_id=129&
- Congreso de los Diputados. (2014). *Resoluciones aprobadas propuestas por CIU*. Obtenido de Sobre regeneración democrática: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?>

_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=12171&anyo=2014&mes=2&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null

Constitución Española. (1978). Constitución Española. *Artículo 105*. España. Obtenido de Título IV. Del Gobierno y de la Administración.

Constitución Española. (1978). Constitución Española. *Artículo 77*.

Constitución Española. (1978). Constitución Española. *Artículo 7*. España.

Constitución Española. (1978). Constitución Española. *Artículo 7*. España.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (1993). *Comunicaciones e Informaciones*.

Drutman, L. (2015). *The Business of America is Lobbying*. Oxford: Oxford University Press.

European Commission for Democracy through law. (2013). *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (Lobbying)*. Obtenido de [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)

European Round Table. (2014). *EU Industrial Renaissance*. Obtenido de ERT Agenda for Action 2014-2019: http://www.ert.eu/sites/ert/files/generated/files/document/ert_agenda_for_action_full_digital_-_final_11062014.pdf

European Round Table of Industrialists (ERT). (2016). *Members*. Obtenido de <http://www.ert.eu/members>

Faus, J. (2013). Los 'lobbies' alargan su poder en la sombra en Washington. *El País*.

Francés, J. (2013). *¡Que vienen los lobbies!* Barcelona: Destino.

Fundación Cives. (2015). *Laboratories of European Democracy (LED)*. Obtenido de Herramientas de participación ciudadana: <http://www.fundacioncives.org/led/herramientas-participacion-ciudadana.html>

Gobierno de Chile. (2014). *Plataforma Ley del Lobby*. Obtenido de <https://www.leylobby.gob.cl/>

Gonzalo, M. Á. (2013). *Sesión de Control.com. Todo es política*. Obtenido de De Cádiz 1812 a Change.org: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/nacional/de-cadiz-1812-a-change-org/>

International Transparency. (2015). *EU Integrity Watch. Brussels Lobbying in numbers*. Obtenido de <http://www.transparencymonitoring.eu/wp-content/uploads/2015/06/23-06-2015-EU-Integrity-Watch-Launch-Press-Pack.pdf>

Kollman, K. (1998). *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton University Press.

- León, A. G. (2015). El 'lobby' social: las ONG defienden sus intereses. *El Confidencial*.
- LobbyingSpain. (s.f.). *Historia del lobbying en los EEUU*. Obtenido de <http://www.lobbyingspain.com/historia-del-lobbying-en-los-eeuu/>
- Madison, J., Hamilton, A., & Jay, J. (1787). *The Federalist Papers*. Nueva York: Clinton Rossiter.
- Mas Consulting. (2016). *Aragón aprobará en un plazo de seis meses su Registro de lobbies y lobistas*. Obtenido de <http://www.masconsulting.es/blog/2016/01/07/aragon-aprobara-en-un-plazo-de-seis-meses-su-registro-de-lobbies-y-lobistas/>
- Mas Consulting Group. (2009). *¿Qué países han regulado el lobbying?* Obtenido de <http://www.masconsulting.es/blog/2009/08/10/regulacion-lobbying-asuntos-publicos/>
- Morata, F. (2011). Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*.
- Parlamento Europeo. (2015). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Obtenido de Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html
- Pelegrín, E. A. (1995). *El lobby en la Unión Europea*. Madrid: ESIC.
- PP-Ciudadanos. (2015). Acuerdo de Investidura entre Partido Popular y Ciudadanos para la Comunidad de Madrid. Madrid, España.
- Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de www.rae.es
- Rotondo, M. R. (2016). Funcionamiento y situación actual de los lobbies en España. (L. P. Trujillo, Entrevistador)
- Rubio, R. (2003). *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sistac, D. Á. (2012). *adn político*. Obtenido de CNNMéxico.com: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/11/03/analisis-la-historia-del-cabildeo-y-regulacion>
- Statista. (2016). *The Statistic Portal*. Obtenido de Total lobbying expenses in the United States in 2014, by sector (in million U.S. dollars): <http://www.statista.com/statistics/257368/total-lobbying-expenses-in-the-us-by-sector/>
- Thomson, S., & John, S. (2007). *Public Affairs in Practice. A Practical Guide to Lobbying*. Chartered Institute of Public Relations.
- Transparency International España. (2014). *Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas*. Obtenido de http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf

- Truman, D. (1951). *The governmental process*. Nueva York: Knopf.
- U.S. House of Representatives. (1995). Lobbying Disclosure Act. Washington, EE.UU.
- UK Parliament. (2014). Bill documents — Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*. Reino Unido. Obtenido de <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>
- Unión Europea. (2001). *EUR-Lex. El acceso al Derecho de la Unión Europea*. Obtenido de Libro Blanco sobre la gobernanza: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110109>
- Unión Europea. (2007). *Treaty of Lisbon amending the Treaty of the European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>
- Ureña, D. (2016). El auge del lobby en España en el nuevo escenario político. *Acop Papers #4*.
- Ureña, D., Barrientos, D., Núñez, P., Medrán, A., & Atienza, J. (2016). Aula de liderazgo público sobre la profesionalización del lobby en España. Madrid, España.
- Vélez, M. I., & De Montalvo Jääskeläinen, F. (2014). Los Lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España. *Revista ICADE*.
- Xifrà, J. (2011). *Lobbismo y grupos de influencia*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya (UOC).
- Xifrà, J., & Caldevilla, D. (2013). Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. *Historia y Comunicación Social Vol. 18*.