

PRINCIPIOS GENERALES DE LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS O LOBBIES

En el contexto europeo han sido muchos los Estados miembros que han decidido poner en marcha legislaciones específicas para regular la actividad de los grupos de interés o lobbies, así lo han hecho otros países como Canadá o Estados Unidos.

En la mayoría de los casos estas regulaciones tienen por objeto los siguientes aspectos fundamentales:

- Un **código ético de conducta**, coincidiendo en su mayoría en la necesidad de establecer periodos de tiempo de "enfriamiento-*cooling off period*" para aquellas personas que hayan desempeñado cargos en la administración pública o que hayan ostentado la condición de parlamentario.
- Un **registro público de grupos de interés o lobbies**, cuya inscripción es requisito para el ejercicio de la actividad.
- En algunos casos, la **creación o encomienda a una institución de las labores de supervisión y vigilancia del sometimiento al código de conducta, previendo en algunos casos procedimientos de carácter administrativo dirigidos a perseguir las infracciones del código de conducta, así como sanciones** dirigidas principalmente a limitar temporalmente, suspender o restringir la actividad de los grupos de interés.

Veamos algunos ejemplos:

- **Lituania:** cuenta con un organismo independiente de supervisión destinado a publicar los datos de aquellos lobistas que vulneren las normas que regulan el registro de lobbies.
- **Francia:** se dotó de un código de conducta interno, que implica a la Mesa de la Asamblea Nacional Francesa a través de la modificación de su reglamento de funcionamiento interno.
- **Eslovenia:** ha elaborado una definición clara e inequívoca de lobby, y ha creado una agencia independiente que ejerce de supervisor.

El punto más importante de todas estas regulaciones es la falta en algunos casos de organismos realmente independientes del poder público que desempeñen el papel

de supervisores que controlen y acoten el campo de acción de los lobbistas y sus relaciones con los actores públicos.

En el caso de la **UE**, el pasado mes de mayo de 2021, las tres instituciones (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea) concluyeron un acuerdo interinstitucional que amplía el ya suscrito en 2014, y el anterior del año 2011 que puso en común los registros ya existentes. El acuerdo de 2021 persigue el objetivo de ahondar en la transparencia del ejercicio de la actividad de lobby y la interacción con las instituciones europeas. En el caso del Parlamento Europeo, cuenta con un registro desde 1996, la Comisión Europea desde 2008, y el Consejo es observador desde 2014.

Este nuevo acuerdo interinstitucional consta de 3 ejes fundamentales:

- a) la inscripción obligatoria en el registro,
- b) un código de conducta,
- c) un procedimiento que prevé la investigación conjunta de las Secretarías Generales de las 3 instituciones implicadas, y adopción de una decisión motivada y por escrito que imponga sanciones en función de la gravedad de la inobservancia de las normas del código de conducta.

Por su parte, **el Consejo de Europa**, más concretamente su Asamblea Parlamentaria (PACE) también ha tratado de poner sobre la mesa la necesidad de regular los lobbies y su interacción con los poderes públicos. Por medio de dos Recomendaciones adoptadas en el año 2010 ha abordado actores extraparlamentarios y la regulación de los lobbies. De ésta última podemos extraer estándares mínimos respecto del contenido que cualquier regulación de los lobbies debe contener y satisfacer.

En la citada [Recomendación](#) del año 2010 (*"Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying)"*), la PACE considera una mayor transparencia en las actividades de lobby puede hacer que los actores económicos y políticos sean más responsables y estén sujetos a una efectiva rendición de cuentas puede contribuir a restaurar la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento democrático. Por ello, y teniendo en cuenta la importancia de las actividades de los

diferentes grupos de interés, recomienda la elaboración de un Código Europeo de Buena Conducta en el lobby que esté basado en los siguientes principios:

- A.** Definición clara del lobby.
- B.** La necesidad de mejorar la transparencia en el campo del lobby.
- C.** La imposición de reglas aplicables a la clase política, funcionarios, miembros de grupos de presión y empresas, que incluya el principio de conflicto de interés y el periodo de tiempo tras dejar un cargo público, durante el que las actividades de lobby deben estar prohibidas.
- D.** Las entidades implicadas en actividades de lobby deben ser registradas.
- E.** Se debe llevar a cabo consulta previa con las organizaciones de lobby sobre cualquier borrador legislativo en este campo.
- F.** La actividad de lobby honesta, bien definida y transparente debe ser incentivada de forma que se mejore la imagen pública de las personas que realizan estas actividades.

Por su parte, **organizaciones de la sociedad civil europeas, y bajo el auspicio de la Comisión Europea** ha elaborado un set de estándares internacionales para la regulación de los lobbies ([*International Standards for Lobbying Regulation*](#)). Estos estándares se desprenden de las mejores prácticas de las regulaciones de lobby ya existentes, así como de los estándares internacionales sobre este particular.

Los principios guía destacan que la actividad de lobby constituye una actividad legítima y parte importante del proceso democrático, señalando que cualquier medida regulatoria debe ser proporcionada, adecuada a sus fines, y no impedir el ejercicio de derechos individuales como el derecho de reunión o la libertad de expresión.

Estos estándares comprenden los siguientes aspectos fundamentales:

- 1)** El **ámbito de aplicación material**, es decir, ¿qué es un lobby?
- 2)** La **transparencia** mediante un registro obligatorio previo para poder llevar a cabo sus actividades y donde deben recogerse de forma periódica las

actividades realizadas. El alcance de los ítems de información a incluir en el registro no es exhaustivo, pero recoge como mínimo:

- La identidad de los grupos de presión.
- El objeto de las actividades de los grupos de presión y los resultados buscados.
- El beneficiario final de las actividades de los grupos de presión (si procede).
- La institución destinataria y/o el funcionario público en cuestión.
- El tipo y la frecuencia de las actividades de los grupos de presión.
- Cualquier documentación de apoyo compartida con los funcionarios públicos.
- Los gastos de los grupos de presión, incluidos los gastos en especie (calculados según criterios establecidos, en bandas de costes, si es necesario).
- Fuentes de financiación, por cliente y por expediente.
- Cualquier contribución política, incluso en especie.
- Cualquier función anterior como funcionario público desempeñada por el individuo y/o los miembros de su familia.
- La financiación pública recibida.

3) Integridad: tanto los lobistas como cargos públicos deben estar sujetos a estándares de conducta claros y ejecutables, así como dotarse de un sistema de gestión de los conflictos de interés.

- **Respecto de los cargos públicos:**

- **Códigos de conducta:** un conjunto de normas que establezcan los estándares de conducta claves, incluyendo su interacción con terceras partes. Estas normas deben incluir:

- a) principios de comportamiento clave entre los que destacan la transparencia, integridad, capacidad de respuesta,

imparcialidad, justicia, rendición de cuentas y el servicio al interés público.

- b) Obligación de llevar un registro cierto y detallado de sus acciones, incluyendo reuniones con lobistas.
 - c) Obligación de confidencialidad, sujeto al régimen de acceso a la información pública.
 - d) Mecanismo amplio para lidiar con cualquier, conflicto de interés real, potencial o aparente, incluyendo la incompatibilidad de ser lobista.
 - e) Una guía completa para tratar los regalos y la hospitalidad, incluyendo su registro o rechazo.
 - f) Un sistema de declaración de bienes e intereses por parte del cargo público, así como de sus familiares y socios comerciales en función del alcance del poder de decisión del cargo público.
- **Restricciones post-empleo:** debe haber una moratoria proporcionada (o "períodos de enfriamiento") de al menos 2 años antes de que los excargos públicos puedan ejercer presión en sus antiguas instituciones en relación con sus funciones anteriores. Puede ser necesaria la aprobación por parte de un organismo de ética designado antes de que el funcionario público pueda ocupar ese puesto.
 - **Restricciones previas a la contratación:** los posibles cargos públicos, excluyendo a los elegidos para un cargo, pero en particular los contratados o adscritos a funciones de asesoramiento y regulación, deberán someterse a un proceso de investigación de conflictos de intereses que puede requerir su recusación o supervisión para determinados aspectos de sus actividades, o una descalificación del posible cargo. La omisión de declarar detalles que puedan ser relevantes para identificar

posibles conflictos de intereses debe desencadenar procedimientos disciplinarios.

- **Respecto de los lobistas:**

- **Código de conducta estatutario:** deber haber un código de conducta estatutario para los grupos de presión desarrollado en estrecha consulta con todas las partes interesadas.
- **Autorregulación:** se adoptarán medidas complementarias para animar a los grupos de presión a adoptar, publicar e informar voluntariamente sobre compromisos éticos adicionales, incluso a través de acciones colectivas. Dichos compromisos estarán respaldados por mecanismos de control y sanción internos, y se integrarán en su estrategia más amplia de responsabilidad social corporativa (RSC) y de gobernanza.

4) Supervisión, gestión y sanciones: Debe haber suficiente supervisión y apoyo para el funcionamiento de la normativa sobre grupos de presión, así como sanciones efectivas para los casos de infracción. Los puntos principales para asegurar la supervisión, la persecución de las infracciones y la imposición de sanciones son los siguientes:

- **Gestión e investigación:** un organismo de supervisión o un mecanismo coordinado independiente, con mandato y bien dotado de recursos, debería encargarse de:
 - Gestionar el registro de los grupos de presión, revisar los posibles conflictos de intereses.
 - Cotejar y difundir las ubicaciones de la información divulgada de forma proactiva.
 - Controlar el cumplimiento.
 - Seguimiento de las denuncias.
 - Investigar las infracciones y anomalías aparentes.

- **Mecanismo de denuncia:** debe existir un mecanismo de denuncia bien publicitado que permita a cualquier persona denunciar las infracciones de forma abierta, confidencial o anónima y ser informada del resultado concreto de la denuncia, sin perjuicio de las limitaciones de privacidad.
- **Sanciones:** los grupos de presión y los cargos públicos deben estar sujetos a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por la violación de las normas sobre grupos de presión. Estas sanciones deben tener una escala móvil, incluyendo la amenaza de sanciones penales, la cancelación (temporal) del registro y los procedimientos disciplinarios para los funcionarios públicos.