

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LAS
INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: PROPUESTA ESPECÍFICA
PARA LA ELABORACIÓN DE DIRECTIVAS Y REGLAMENTOS**

**THE INTEREST GROUPS ENGAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION
INSTITUTIONS**

José María PERNAS ALONSO
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: Partiendo de un análisis de las causas de la pérdida de prestigio de la actual democracia, en este trabajo se pretende explorar el concepto de grupo de interés y las vías de participación de dichos grupos en las instituciones europeas. Hasta ahora la normativa comunitaria se ha centrado en el Registro de los lobbies en las instituciones y en códigos de conducta. Pero no han tratado la incardinación de los grupos de interés en sentido amplio en las instituciones comunitarias, y en especial a la hora de elaborar directivas o reglamentos.

Palabras clave: grupos de interés, lobbies, instituciones europeas, reglamentos, directivas.

Abstract: Based on a preliminary analysis regarding the loss of standing of current democracy, the aim of this study is to explore a new concept of lobbies and the practical ways of participation of these groups in the European institutions. Until now, the European institutions have focused on the registration of these groups and in codes of conduct, not dealing with the abovementioned participation, which is actually relevant in drafting EU Regulations and Directives.

Keywords: group of interests, lobbies, European institutions, EU regulations, EU directives.

Sumario: 1. ORIGEN Y FINALIDAD DE LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS A NIVEL EUROPEO. 1.1. Estado actual de la democracia en Europa: el riesgo de la democracia directa. 1.2. La Gobernanza y la participación de la sociedad civil a través de grupos de interés. 1.3. Fallas en el proceso legislativo europeo. 1.3.1. Dispersión normativa y modificaciones constantes de Reglamentos y Directivas. 1.3.1. Ausencia de transparencia en el origen de las propuestas partidistas y su financiación. 1.4. La regulación de la participación de los grupos de interés como solución. 2. CONCEPTO DE GRUPO DE INTERÉS: MÁS ALLÁ DE LOS LOBBIES EUROPEOS ACTUALES 3. REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS A NIVEL COMPARADO. 3.1. Funcionamiento en Estados Unidos. 3.2. All-Party Parliamentary Groups y las "private laws" en el Reino Unido. 3.3. Lobbying Act en Canadá. 4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS. 4.1. Actual regulación en la UE. 4.2. Propuesta de procedimiento de participación de los grupos de interés en la UE. 4.2.1. Registro de grupos de interés. 4.2.2. Derechos de participación que otorgaría la condición de grupo de interés inscrito. 4.2.3. Financiación de la tramitación por el grupo de interés en caso de que la Comisión Europea no considere precedente dicha tramitación. 5. CONCLUSIONES FINALES. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. ORIGEN Y FINALIDAD DE LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS A NIVEL EUROPEO

1.1. Estado actual de la democracia en Europa: el riesgo de la democracia directa

Como definió Sartori hace años, la democracia representativa es la suma de voluntades¹. Sin embargo, la democracia de las últimas décadas se ha caracterizado por una crisis del proceso de formación de la voluntad en las instituciones (en especial en las europeas), abriendo la puerta al surgimiento de ideas refrendatarias que, desde una óptica llamada “populista”; cuestiona el propio modelo representativo, y muy en especial, en el ámbito de las instituciones europeas.

Estos riesgos populistas tienen su origen en una crisis de la democracia representativa. Lo expresa magistralmente Joaquín Estefanía²:

“Una buena parte de la población ha salido de la gran Recesión más pobre, más desigual, mucho más precaria, menos protegida socialmente, más desconfiada (lo que explica en buena parte la crisis de representación política que asola nuestras sociedades) y considerando la democracia como un sistema instrumental (somos demócratas siempre que la democracia resuelva nuestros problemas). Muchos ciudadanos expresan cotidianamente sus dudas de que los políticos, aquellos a los que eligen para que los representen en la vida pública, sean capaces de resolver los problemas colectivos. De cambiar la vida a mejor.

En este sentido, como analizaremos en este apartado, los riesgos populistas no pueden ser atenuados mediante una democracia continuamente deliberativa, que ahonda en la ausencia de consenso y de controles ex-ante y ex-post en la elaboración legislativa. Como ya mencionaba John Locke, allá por 1690: “*El poder de la legislatura, al derivarse de una cesión voluntaria del pueblo, y de una institución hecha por éste, no puede ser otro que el que positivamente le ha sido otorgado, a saber: el poder de hacer leyes, y no el poder de hacer legisladores. Por lo tanto, la legislatura está incapacitada para transferir a otros la autoridad de hacer leyes*”³

La solución pasa por dotar de mayor legitimidad a las instituciones europeas mediante una participación de grupos de interés en la elaboración de Reglamentos y Directivas que afecten a grandes capas de la sociedad europea. También así lo ha avizorado el periodista Joaquín Estefanía:

“El nuevo contrato social habrá de tener en cuenta las transformaciones citadas y otros elementos que se han incorporado a las inquietudes centrales del planeta en que vivimos, como el cambio climático. El objetivo del mismo debería

¹ Alude a estos conceptos Giovanni Sartori (2007), “Qué es la democracia”, pág. 99 y siguientes, Taurus.

² Estefanía, Joaquín (16 de septiembre de 2008), “Necesitamos un nuevo Contrato Social”, suplemento Ideas, El País.

³ Locke, John (1764), “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil”, págs. 149 y 150. Alianza Editorial, Cuarta Reimpresión.



condensarse en la extensión de la democracia en una doble dirección: ampliar el perímetro de quienes participan en tomar las decisiones (ciudadanía política y civil) y extender el ámbito de decisión a los derechos económicos y sociales (ciudadanía económica) que determinan el bienestar ciudadano”⁴.

Además, conformarse con el actual estado de la democracia representativa en Europa, caracterizado por el mandato imperativo de los representantes respecto al partido político, conllevaría cuestionar el valor de la representación política y por ello asistir impávidos a la deslegitimación de las instituciones. Como ha comentado Óscar Alzaga:

“Es verdad que la dinámica completamente verticalista de los partidos cuestiona la vigencia de la exclusión constitucional del mandato imperativo, pero la contradicción hay que salvarla por la vía democráticamente correcta, aunque difícil, de no cuestionar el valor de la representación política -una de las ideas eje en la legitimación del poder político- y de insertar el papel de los parlamentarios en la toma de decisiones de los partidos a través del funcionamiento verdaderamente democrático de los mismos”⁵

Este trabajo parte precisamente de este punto: diagnosticada la pérdida de significado de la representación política ante el mandato imperativo que imponen los partidos y la lejanía con la que son percibidas las instituciones europeas, es preciso explorar fórmulas parlamentarias de participación de la sociedad civil a través de grupos de interés debidamente inscritos, con todas las garantías necesarias y sin producir una ruptura en los actuales procedimientos.

Es claro que la democracia representativa ha perdido legitimidad en los últimos años, fruto posiblemente del predominio del llamado “Estado de partidos”, tal y como pronosticaba Manuel García-Pelayo en los ochenta⁶. El administrativista Alejandro Nieto ha escrito sin pudor en 2008 que *“la pregonada democracia es en realidad una partitocracia”⁷*. El Estado de Partidos de García-Pelayo presupone que los partidos son capaces de (i) movilizar a las masas *“para su participación en el proceso democrático”* y de (ii) *“transformar las orientaciones y actitudes políticas generales sentidas por ciertos sectores de la sociedad en programaciones de acciones política nacional y los deseos más o menos vagos y difusos de conjuntos de la población en pretensiones precisas y concretas a satisfacer por los poderes públicos”⁸*.

Sin embargo, hoy día los partidos no cumplen esos objetivos, como demuestran los numerosos estudios sociológicos existentes. Esta baja valoración de los políticos y de los partidos ya había sido comentada por Alejandro Nieto, en su interesante obra “El desgobierno de lo público”: *“lo primero que llama la atención*

⁴ Estefanía, Joaquín (16 de septiembre de 2018), “Necesitamos un nuevo Contrato Social”, suplemento Ideas, El País.

⁵ Alzaga Villamil, Oscar (2008), “Derecho político español”, Editorial Universitaria Ramón Areces, 4ª edición, pág. 382.

⁶ García-Pelayo, Manuel (1996), “El Estado de Partidos”, Alianza Editorial, Madrid.

⁷ Nieto, Alejandro (2008), “El desgobierno de lo público”, Ariel, pág.113.

⁸ García Pelayo, Manuel (1996), “El Estado de Partidos”, Alianza Editorial.

es del observador es el abismo que separa las preocupaciones de los ciudadanos y las de los partidos”⁹

Por otro lado, varios autores han hablado desde hace años “*de la decadencia de las élites y las instituciones tradicionales de Estados Unidos*”¹⁰ En este trabajo se va un paso más allá: no hay que resucitar la vieja democracia representativa, hay que reformularla. La solución que se defenderá pasa por dotar de mayor legitimidad a la democracia parlamentaria mediante una profundización de la democracia participativa a través de las propias instituciones parlamentarias, con claros controles ex-ante y ex-post. Así, mediante la inserción de los grupos de interés en el proceso legislativo, trasladando la carga de la motivación sobre esa participación a los sujetos proponentes de un Reglamento o Directiva, es como se puede dotar de legitimidad y de vigor renovado a las instituciones representativas, para ampliar así el perímetro de quienes participan en tomar decisiones.

Los movimientos populistas recientes pretenden socavar la legitimidad de la democracia representativa europea, que bien es cierto que se ha adaptado poco a la pujanza de la sociedad civil en el siglo XXI. Estos riesgos derivados del populismo se manifiestan en la llamada “democracia directa” a través de referéndums. Por el contrario, Giovanni Sartori ha advertido que “*el referéndum de que nos ocupamos aquí, que quede claro, no es la institución integrada en la democracia representativa, sino un instrumento que la suplanta y que, precisamente funda la <<democracia referendaria>>. Este animal nuevo todavía no existe, pero palpita en el aire: es un sistema político donde el demos decide directamente sobre las cuestiones individuales, pero ya no colectivamente, sino separadamente y en soledad. Y la democracia electrónica constituye su encarnación más avanzada*”¹¹.

Como se expondrá en este trabajo, la potenciación de la participación de la sociedad civil a través de una regulación del papel de grupos de interés en las instituciones europeas puede acentuar el debate propio del legislativo con mayores grados de eficacia y calidad en la legislación, al participar los sectores concretamente afectados, a la vez que se logra una mayor implicación popular y por ello legitimación de la democracia representativa.

1.2. La Gobernanza y la participación de la sociedad civil a través de grupos de interés

Habiendo diagnosticado el origen de la disminución de la legitimación de la democracia representativa y las vías para reinstaurarla, nos detendremos ahora en analizar las consecuencias prácticas que la “gobernanza” está teniendo sobre los actores políticos y la acción política, para, aprovechando esas consecuencias, justificar la regulación de un cauce procedimental de participación de los grupos de interés en la esfera legislativa.

⁹ Nieto, Alejandro (2008), “*El desgobierno de lo público*”, Ariel, pág. 80.

¹⁰ Zakaria, Fareed (2003), “*El futuro de la libertad*”, Taurus, págs. 218 y 219.

¹¹ Sartori, Giovanni (2008), “*La democracia en 30 lecciones*”, Taurus, pág.39.



En su estudio, *“La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”*¹², José Manuel Ruano de la Fuente nos recuerda que ya Patrick Le Galès (1998) insiste en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas. Y por ello:

“se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la Sociedad civil, el Mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas”.

Y continúa Ruano de la Fuente afirmando que:

“Desde una perspectiva más global, a través de los trabajos de Mayntz se constata que el ejercicio de las funciones de gobierno es cada vez más difícil toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural. La traducción de esta dificultad toma la forma de un dilema entre la representatividad de los dirigentes y la eficacia de las políticas.”

Precisamente este dilema sobre la efectividad de la representación y la eficacia de las políticas que emanan de la actuación de los representantes es la que dota de mayor relevancia práctica a esta investigación: es necesario plantear un procedimiento de participación de la sociedad civil en las instituciones europeas que facilite la labor de agregación de demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural, a la vez que se respetan las máximas exigencias democráticas de transparencia. Y ese procedimiento de participación de la sociedad civil no puede sino articularse a través del reconocimiento de grupos de interés debidamente constituidos como parte legitimada.

Esta complejidad de la acción pública, acentuada porque la regulación sobre cada sector de la actividad económica, si no invasiva, es cada vez más vigilante, hace que los grupos de interés que representen a diferentes sectores de actividad económica o colectivos de ciudadanos afectados por un determinado proyecto de ley puedan tener una *expertise* inclusive mayor que los propios legisladores o la misma Administración. Hoy en días los ámbitos de regulación pública de las actividades son innumerables, pero a la vez esa complejidad hace que sin contar con la experiencia y opiniones de los grupos afectados esa regulación esté condenada al fracaso o a la inoperancia. La participación e influencia de estos grupos es ineludible y por ello es preciso regular un procedimiento de participación que haga transparente la relación entre estos grupos y los legisladores.

En definitiva, en un mundo donde la gobernanza multinivel (Unión Europea, estados nacionales, autoridad autonómicas o federales y locales, *“soft law”* proveniente de órganos consultivos o reguladores, etc.), es un hecho, la

¹² Ruano de la Fuente, José Manuel (2002), *“La Gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”*, expuesto en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

participación de los grupos de interés de forma organizada y transparente es un objetivo ineludible para garantizar una democracia efectiva y verdaderamente representativa, y al mismo tiempo ahuyentar el fantasma del populismo y de la democracia directa sin intermediarios ni "checks and balances" de ningún tipo. Si la gobernanza como concepto moderno conlleva la participación de la sociedad civil en las instituciones, esa participación necesariamente pasa por la actuación de los grupos de interés en un cauce procedimental regulado.

Esta participación se hace ineludible precisamente para garantizar la viabilidad de la democracia representativa, ante las tensiones proteccionistas que están surgiendo por parte de movimientos ultraliberales para frenar otro tipo de movimientos de corte más ultraizquierdista. Robert Kuttner ha diagnosticado estos movimientos que están produciendo un debilitamiento de la democracia. Su conclusión es clara: "Una sociedad abierta es pluralista, con una red de movimientos cívicos no controlados por el gobierno, y un respeto por el amplio rango de libertades políticas y personales"¹³

1.3. Fallas en el proceso legislativo europeo

1.3.1. *Dispersión normativa y modificaciones constantes de Reglamentos y Directivas*

Actualmente una empresa, grupo social o ciudadano no tiene al alcance de la mano toda la regulación de un sector de actividad debido a la dispersión normativa, que hace que incluso normas sustantivas estén recogidas en disposiciones adicionales o transitorias. Esto se debe principalmente al proceso de elaboración de normas que en muchos casos surge al hilo de una urgencia manifestada por un sector afectado, lo que denota la ausencia de participación de todos los sectores afectados en la elaboración del Reglamento o la Directiva en cuestión. Toda esta dispersión normativa y su constante modificación ha provocado una relevante inseguridad jurídica para empresas y ciudadanos, más si cabe teniendo en cuenta que la práctica totalidad del derecho tiene su origen en Reglamentos de directa aplicación o Directivas que necesitan transponerse a los ordenamientos nacionales. Por no hablar del "soft law" que se dicta a través de recomendaciones o guías por parte de la Comisión Europea, sus agencias o instituciones independientes como la EBA (Agencia Bancaria Europea) o el Banco Central Europeo.

Además, siempre ha estado sobrevolando la necesaria aportación técnica para debatir sobre determinadas leyes (por ejemplo, si se pretende gravar con un impuesto al diésel, para analizar sus efectos contaminantes respecto a otros combustibles). Algunos autores han aludido directamente a ello, como por ejemplo Enrique Guerrero Salom:

¹³ Kuttner, Robert (2018), "Can democracy survive global capitalism?" W.W. Norton & Company, pág. 283.



“Sin embargo, una vez el Proyecto (entra) en las cámaras, no existe nada equivalente para tratar de preservar esa calidad (...). Por ello se ha propuesto ampliar y diversificar la estructura de asesoramiento parlamentario, incorporando a los servicios técnicos a profesionales de distintas disciplinas, cualificaciones y competencias, así como intensificar las comparecencias en Comisión de expertos externos que aporten su opinión y asesoren a sus miembros en el curso de la realización de sus trabajos”¹⁴

Esta ausencia de valoración técnica a fondo es otra de las cuestiones que podría solventarse si los grupos de interés afectados, que de modo transparente plantean una redacción determinada, puedan participar y comparecer en Comisiones parlamentarias con expertos que expliquen los efectos de un determinado artículo.

1.3.2. Ausencia de transparencia en el origen de las propuestas partidistas y su financiación

Parte de la desafección política existente en los países de la UE respecto a las instituciones comunitarias se debe a la ausencia de información sobre el origen de las propuestas legislativas de los partidos y de los fondos que las financian, lo que se traduce en una sospecha de origen espurio de toda iniciativa política. Como ya analizó Juan J. Linz en la obra *“Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos”*¹⁵, *“los partidos y sus actividades son considerados necesarios, pero el votante no está dispuesto a mantenerlos, y al mismo tiempo no le gustan las formas alternativas de financiarlos, especialmente aquellas que implican fondos privados (que podrían crear vínculos con los grupos de interés y llevar a prácticas corruptas) o la financiación pública a través de impuestos.”*

Por tanto, otra de las carencias de nuestra democracia se produce por la ausencia de transparencia y de regulación procedimental de las relaciones entre los grupos de interés y los partidos políticos, así como sobre la financiación de las iniciativas parlamentarias. En este sentido, no sería exagerado afirmar que algunas aportaciones económicas a los partidos por parte de determinados grupos económicos o sociales van seguidas de la formulación de iniciativas en sede parlamentaria que regula y/o beneficia la posición de esos grupos en un determinado campo de regulación.

Como concluye Juan J. Linz:

“A partir de la experiencia americana, conocemos los peligros y abusos conectados con el dinero en la política. Regulémosla, limitándola bajo la supervisión de las comisiones reguladoras estatales o el poder judicial (...). Sin

¹⁴ Guerrero Salom, Enrique (2004) *“El Parlamento: Qué es, Cómo funciona, Qué hace”*, editorial Síntesis, 2004, págs. 238 y 239.

¹⁵ *“Partidos Políticos, Viejos conceptos y nuevos retos”* (2002), editado por José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta, págs. 295.

tales controles, el dinero (más que los votos) se vuelve decisivo para determinar el resultado de importantes debates de políticas públicas"¹⁶

Alejandro Nieto también ha analizado esta problemática, y llega a afirmar que *"el punto más vulnerable de la partitocracia es la debilidad financiera de sus protagonistas, que ha de afianzarse con medios absolutamente reprobables tanto desde el punto de visto ético como legal. La debilidad financiera es el talón de Aquiles de los partidos y el portillo de la ilegalidad y hasta de la criminalidad."*¹⁷ Y lo más preocupante es que las instituciones no han sabido a tiempo poner coto a esas prácticas de financiación dudosas, llegando siempre tarde: *"huelga decir que estas irregularidades financieras no han sido nunca rectificadas por el Tribunal de Cuentas ya que éste actúa con varios años de retraso, presenta sus resultados cuando ya no interesan a nadie y, además, hasta ahora nunca han tenido consecuencia alguna los reparos, por graves que sean, que este tribunal ha presentado"*¹⁸.

De este modo, la ausencia de transparencia en la procedencia de los fondos que obtienen los partidos políticos y la inexistencia de un procedimiento regulador sobre la participación de los grupos de interés en la elaboración de reglamentos o directivas ha derivado en casos de conflictos de interés, y, en algunos casos, corrupción.

No está por tanto de más explorar vías para dotar de una transparencia suficiente a las relaciones entre los grupos de interés y los grupos parlamentarios, y regular la forma de financiar las comparecencias parlamentarias, estudios de opinión o trabajos que conlleva toda tramitación parlamentaria. En este sentido en el Reino Unido se regula mediante las *"private laws"* la posibilidad de que un grupo de interés financie la tramitación de un proyecto de ley que afecte a sus intereses. Esta regulación permitirá (i) que la sociedad civil pueda participar en la elaboración de las leyes en contactos con los representantes políticos; (ii) que la regulación que se lleve a cabo sea estable por recoger las demandas ciudadanas; y (iii) prevenir casos de corrupción al poder controlarse en todo momento la participación de los grupos de interés, la actuación de los representantes parlamentarios y los fondos que han sustentado la tramitación de una iniciativa parlamentaria.

1.4. La regulación de la participación de los grupos de interés como solución

Para solventar las fallas de la democracia analizadas, se atisba como vía principal la de empoderar a la sociedad civil para poder participar en la vida democrática de una forma ordenada a través de grupos de interés, lo que a su vez nos lleva a analizar cómo incardinar esa participación a través de sus relaciones con los grupos parlamentarios. Esta solución, como veremos, permitiría dotar de una mayor legitimidad a las instituciones europeas y a la vez mejorar la calidad

¹⁶ *Ibidem*, Pág. 297.

¹⁷ Nieto, Alejandro (2008), *"El desgobierno de lo público"*, Ariel, pág. 86.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 87.



normativa, al poder participar y plantear propuestas de ley grupos de interés que conocen técnicamente su ámbito de actuación. Ello parece más efectivo y menos costoso que simplemente llenar los parlamentos de asesores científicos sin voz ni voto, que es la solución que plantea Andreu Climet, fundador de la asociación Ciencia en el Parlamento¹⁹.

Los grupos de interés han existido de una u otra manera desde hace años, en forma de grupos de presión, corrientes políticas o asociaciones económicas y sociales. Sin embargo el derecho ha optado por no regular su relación con el poder precisamente porque este y dichos grupos se aprovechaban de esa relación sin focos.

Esta idea de democratizar el lobby, articulando vías de participación y acceso a los poderes públicos, es muy útil para ampliar el concepto de grupo de interés y regular una vía procedimental de participación de la sociedad civil a través de estos grupos. En este sentido, la ausencia de regulación y de participación vehiculada de los grupos de interés ha derivado en una deslegitimación de la democracia y ha provocado que muchos ciudadanos abracen la ideología de la democracia directa.

Para que la democracia representativa no termine de explosionarse a sí misma presa de la deslegitimación, se hace cada vez más necesario que institucionalmente se reconozca legitimidad a grupos de interés para participar en el procedimiento legislativo europeo, siempre con las debidas obligaciones de registro, transparencia y rendición de cuentas.

2. CONCEPTO DE GRUPO DE INTERÉS: MÁS ALLÁ DE LOS LOBBIES EUROPEOS ACTUALES

El concepto de grupo de interés o lobby viene marcado por la tradición norteamericana proveniente del siglo XIX, en la que representantes de una serie de empresas y asociaciones esperaban a los congresistas en el lobby del Capitolio para que legisasen en la línea manifestada por esos sujetos privados.

Actualmente, el concepto de lobby a nivel europeo se circunscribe más a grupos de presión existentes en Bruselas que a grupos de interés que vehiculen la participación de sectores de la sociedad civil²⁰. Como veremos, la regulación

¹⁹ Según esté médico, en varios parlamentos del mundo ya existe un organismo formado por científicos encargados de asesorar a los políticos en materia científica y tecnológica y ese es el objetivo de la asociación “Ciencia en el Parlamento”.

²⁰ La definición de lobby ha sido desarrollada en el seno del Consejo de Europa y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el sentido de que el lobby es «cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado». Esta definición se encuentra en diversos documentos emitidos por la OCDE, como las «Lobbying Guidelines» de Sunlight Foundation (<http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>); en el borrador de informe «Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying» (noviembre de 2014), publicado como «Lobbyists, Governments and Public Trust», Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, 2014; y en la Recomendación de la Asamblea del Consejo de Europa 1908 (2010) sobre «Lobbying in a democratic society». A nivel de la OCDE, se han publicado los “Principles for

comunitaria se limita a contemplar la existencia de un registro y a exigir tanto a los lobbies como a los parlamentarios la actuación bajo un código ético y una serie de incompatibilidades. Hay que ser conscientes por ello que a nivel UE no se regula un concepto amplio de grupo de interés, tampoco se exige a la Comisión Europea o grupo parlamentario proponente que motive la necesaria consulta a los grupos de interés inscritos, ni, finalmente, se regula un procedimiento de participación de los grupos de interés en sede parlamentaria para exponer las aportaciones que hayan realizado a un proyecto de Reglamento o Directiva.

Lo que aquí se argumenta es que el concepto de grupo de interés debe ser ampliado para comprender, en el sentido de la tradición inglesa, todo grupo, asociación o simplemente conjunto de ciudadanos que tiene interés en presentar una propuesta legislativa o influir en ella a través de los representantes legítimos. Es decir, la aportación de grupos de interés puede ser necesaria para defender intereses sectoriales que, acumulados entre sí, conformen un interés general mucho más real que el supuesto interés general defendido apriorísticamente (sin intervención de la sociedad civil) por determinados organismos públicos.

El régimen jurídico que se propondrá en este trabajo para la participación legislativa de los grupos de interés permite así concluir con Madison que unos grupos de interés o grupos parlamentarios se alzarían frente a propuestas de otros grupos que favorecieran descaradamente a un sector²¹. Es decir, la transparencia en esa participación provocaría que a la postre la fusión de propuestas de diversos grupos en vía parlamentaria permitiera la participación de la sociedad civil y la consecución de un interés superior.

En este sentido, el carácter de grupo de interés que se defenderá es el de cualquier asociación o grupo que, dotado de legitimidad por los firmantes que lo avalan (un número determinado de ciudadanos o representantes de asociaciones sectoriales contrastadas), pueda relacionarse con los grupos parlamentarios y la Comisión Europea y participar en el proceso legislativo de forma transparente a la luz de otros grupos y de la propia opinión pública, de modo que se contrasten propuestas y la sociedad civil pueda participar de modo más efectivo en ese proceso.

Esta concepción amplia de grupo de interés coincide de hecho con la concepción de lobby de alguna literatura científica sobre la materia. Así, según Manuel Villoria, la actividad de lobby se puede dividir en tres tipos de categorías según su motivación: *económica*: actividad realizada por representantes de grupos de interés con fines económicos, para promover los intereses de empresas o

Transparency and Integrity in Lobbying” (Disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinLobbying.html>).

²¹ “*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*”. Madison, James (1961), “*The Federalist Papers*”, 10, Ed. Por Clinton Rossiter, New York.



corporaciones; *profesional*: labor de los sindicatos y asociaciones empresariales, las corporaciones profesionales y las Cámaras de Comercio; *de interés público*: labor de abogado o incidencia política a favor de causas como los derechos humanos, la buena gobernanza, el medio ambiente, etc. que realizan ONGs de muy diverso tipo²².

La transparencia del procedimiento de actuación de estos grupos y las férreas obligaciones de publicidad para los grupos parlamentarios que se defenderán en este trabajo evitan reducir así a los grupos de interés a meros lobbies que actúen como comisionistas de intereses espurios. En definitiva, en connivencia con la doctrina de Madison: las políticas públicas surgirán así de la suma de la participación de los grupos de interés que se anulan mutuamente y llegan a un promedio racional.

3. REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS A NIVEL COMPARADO

Antes de analizar la actual regulación de los grupos de interés en la UE, y las posibilidades de mejora que proponemos, es necesario hacer un recorrido por los países de otras latitudes donde la regulación sobre los grupos de interés tiene más tradición y aceptación.

3.1. Funcionamiento en Estados Unidos

La actividad de los lobbies en Estados Unidos data desde muy antiguo, en concreto desde el siglo XIX, aunque su primera regulación nacional data de 1946, juntos con otras leyes posteriores de relevancia²³.

La regulación actual del funcionamiento de los lobbies en Estados Unidos data de 2007, cuando se aprobó la "*Honest Leadership and Open Government Act*"²⁴, que modificó aspectos importantes de la *Lobbying Disclosure Act* de 1995²⁵.

²² Villoria, M (2015), "*Los grupos de presión y la transparencia*", VIII Jornada de la Asociación Española de Interventores de Parlamentos: <http://www.asambleamadrid.es/Documents/Home/AsambleaLosGruposdePresionylaTransparencia.pdf>.

²³ La primera regulación a nivel nacional de los lobbies en Estados Unidos se produjo con la *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946 (60 Stat.839; 2 USC, pp. 261-270.) (título III de la *Legislative Reorganization Act*), donde ya se recogía la obligación para los lobbies de inscribirse en un registro público y de dar cuenta de sus ingresos y gastos y el destino de ellos. Posteriormente, la "*Lobbying Disclosure Act*" de 1995 estableció la obligación del lobista de registrarse en un Registro específico de la Cámara de Representantes y el Senado dentro de los 45 días siguientes al primer contacto realizado con una institución, además de informar semestralmente sobre los temas y proyectos en los que ha intervenido, presentar una declaración de las cámaras legislativas y agencias federales con las que ha contactado y entregar una lista de empleados que han actuado como lobistas en representación de clientes, con una estimación de ingresos y gastos de las labores realizadas. También se prohibían los regalos a congresistas y senadores, aunque se permitía el gasto de dietas o viajes a esos representantes para asuntos en los que el lobby estuviera implicado, y la contribución del lobby para proyectos de beneficencia de un candidato, aunque comunicándolo a la Comisión Ética de la Cámara correspondiente.

²⁴ Se puede consultar en la web del Congreso de Estados Unidos: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/110-81.pdf>

²⁵ "*Lobbying Disclosure Act*", 1.1.1996 (2 U.S.C. § 1601)

La regulación se basa sobre todo en controlar la actividad de los lobbies mediante un registro obligatorio y declaraciones cuatrimestrales de actividad, a la vez que se regula un régimen de incompatibilidades muy restrictivo para congresistas y senadores en relación a la recepción de regalos o remuneraciones por dichos lobbies.

La Lobbying Disclosure Act (LDA) destaca por los siguientes aspectos:

- La clarificación de los sujetos a la regulación con definiciones más apropiadas de “*lobbista*” y “*actividad de lobbying*”. Así, la actividad de lobby cubre toda comunicación oral o escrita a un funcionario del legislativo o el ejecutivo en beneficio propio o de un cliente con la intención de, entre otros, “*formular, modificar o adoptar una Ley Federal, la ejecución de una política Federal, o el nombramiento de una persona que para su cargo precisa confirmación de las Cámaras*”. Se excluye de esta actividad las acciones públicas realizadas a través de medios de comunicación, de manera oficial en un comité federal o en respuesta a una solicitud de información oficial.
- La definición más cuantificada y clara de los requisitos necesarios para la inscripción de los *lobbistas* y la obligación a entregar un informe con sus actividades financieras dos veces al año.
- Son el *Clerk* del Congreso y la Secretaria del Senado los encargados de la publicidad de los datos entregados conforme a la LDA, debiendo estar a disposición del público al menos seis años para su consulta pública. Además son estas personas las responsables de requerir a cualquier grupo que incumpla la LDA, pudiendo solicitar la ayuda del *US Attorney for the District of Columbia* para el ejecución coercitiva de cualesquiera medidas. Las multas pueden llegar hasta los 50.000 dólares, en caso de que los grupos de interés no respondan a los requerimientos de las Cámaras.
- Los *lobbistas* que representen a gobiernos y partidos políticos extranjeros seguirán registrándose conforme a lo previsto al *Foreign Agents Regulation Act* (FARA) del 1938; mientras que los *lobbistas* que representasen intereses privados extranjeros pueden seguir la LDA de 1985.

La LDA presenta también algunas limitaciones como la publicación inadecuada, dado que los informes financieros de los *lobbistas* no son tan accesibles, porque ni el Congreso, ni la *Clerk House* ni el Secretario de Estado tienen la obligación de revisarlos o de emitir recomendaciones sobre dichos informes.

Posteriormente, el 14 de septiembre de 2007, el presidente G.W. Bush firmó el “*Acta legislativa de Transparencia y Responsabilidad*”. Documento en el que se establece que si un miembro del Congreso o Senado ha percibido remuneraciones un 75% superiores a su sueldo normal, o si ha dejado su cargo para convertirse en un *lobbista* registrado, no pueda hacer *lobby* respecto a ningún miembro, oficial o



empleado del Senado hasta que no pase un año de su retirada. Además, un miembro de las Cámaras no puede mantener negociación alguna para ocupar un empleo privado hasta que su sucesor no haya sido elegido, excepto si presenta un informe a la Secretaría del Senado y haciéndolo público en un plazo máximo de 3 días después de que haya empezado la negociación.

Asimismo, esta ley prohíbe que se paguen viajes a los miembros del Congreso sin una certificación escrita en la que se declare que el viaje no fue pagado, ni en todo ni en parte, por un *lobista* registrado ni por un *foreign agent*. Además, se tiene que certificar que la persona no haya aceptado, directamente o indirectamente, fondos para financiar los gastos del viaje, que el viaje no fue organizado por un *lobista* o un *foreign agent* y que estos no van a participar en el mismo. El acta que firmó Bush tenía la intención de arrojar luz sobre el *lobbying* pidiendo que se publiquen online todos sus movimientos. Por ejemplo, los *lobistas* que contribuyen a campañas para candidatos y senadores que requieren fondos para debates online y los que contribuyen con más de \$15,000 tienen que revelar sus gastos en la Web. El propio Obama la definió como “*la reforma más radical desde Watergate*”.

Sin embargo, la regulación de incompatibilidades y de un código de conducta no es suficiente si los actores institucionales no otorgan un cauce de participación formal a todos los grupos de interés afectados, para evitar que los medios materiales y económicos con los que cuenta cada grupo de interés sean un factor diferencial para otorgar mayores posibilidades de participación legislativa. En este sentido, en las leyes estadounidenses no se regula un procedimiento formal de participación de los lobbies en el trámite parlamentario ni obligaciones de información o consulta para el grupo parlamentario proponente.

3.2. All-Party Parliamentary Groups y las “private laws” en el Reino Unido

En el Reino Unido se regula la figura de los “*All-Party Parliamentary Groups (APPGs)*”, que tal y como se definen en la web del propio parlamento británico son grupos interparlamentarios de carácter informal que no tienen un status oficial en el Parlamento, y que se componen de miembros de la Cámara de los Comunes y de los Lores, y cuya labor es dar cabida a individuos y organizaciones extra parlamentarias en sus actividades²⁶. En la Cámara de los Comunes existe desde 1985 un registro denominado “*All-Party and registered groups and Member staff*”, que incluye a los nombres de sus miembros, los asuntos en los que están trabajando y cualquier tipo de beneficio del que disfruten.

Además, se regula mediante las “*Private Member’s Bills*” la posibilidad de que un grupo de interés financie la tramitación de un proyecto de ley que afecte a

²⁶ “*are informal cross-party groups that have no official status within Parliament. They are run by and for Members of the Commons and Lords, though many choose to involve individuals and organisations from outside Parliament in their administration and activities.*” All-Party Parliamentary Groups, web parlamento británico: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/apg/>

sus intereses. Esta regulación permite (i) que la sociedad civil pueda participar en la elaboración de las leyes en contactos con los representantes políticos; (ii) que la regulación que se lleve a cabo sea estable por recoger las demandas ciudadanas; y (iii) prevenir casos de corrupción al poder controlarse en todo momento la participación de los grupos de interés, la actuación de los representantes parlamentarios y los fondos que han sustentado la tramitación de una iniciativa parlamentaria.

En este sentido, cabe mencionar el artículo 19 del Capítulo 3 del Código de Conducta y de la Guía relativa a las reglas de conducta de los miembros de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico²⁷, según el cual no se impedirá, en el caso de las "*Private Member's Bills*", que se tramite una proposición de ley por parte de quien haya recibido financiación de un grupo que persiga los objetivos de la ley, siempre que ese miembro de la cámara no tenga relación financiera con esa organización que deberá estar registrada o registrarse en el parlamento británico²⁸.

Es una excepción a la regla general de que ningún miembro del parlamento puede actuar por razón de una retribución externa. Se regula así la posibilidad de que un parlamentario pueda presentar una iniciativa que esté financiada por un grupo de interés conectado con el objetivo de la ley, siempre que ese miembro del parlamento no haya tenido una relación financiera preexistente con el grupo de interés registrado.

3.3. Lobbying Act en Canadá

Otro de los países con más tradición en la regulación de los grupos de interés es Canadá. El 30 de septiembre de 1989 se promulgó la denominada "*Lobbyists Registrations Act*", que regulaba el registro en el cual deben inscribirse las organizaciones que se dediquen al *lobbying*, incluyendo sus datos y campo de acción. Además se promulgó posteriormente la "*Lobbying Act*", el 2 de julio de 2008²⁹ (con continuas adaptaciones), que crea una "*Comissioner of Lobbying*" con mandatos de 7 años, a propuesta del Gobierno de Canadá y con aprobación del Senado y de la House of Commons. En el artículo 9 se regula un Registro que debe recoger toda la actividad de la "*Comissioner of Lobbying*".

La Ley canadiense distingue entre "*consultants lobbyists*" e "*In-house lobbyists*", pues mientras los primeros tienen como finalidad ejercer de lobbies en nombre de un cliente, los segundos son corporaciones u organizaciones que se

²⁷ Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107606.htm>

²⁸ "*Private Members' Bills: Private Members (including those successful in the Ballot for Bills) are not prevented from introducing and proceeding with a Bill by reason of the fact that they receive free or subsidized assistance from an organisation connected with the purposes of the Bill, provided the Member had no pre-existing financial relationship with the organisation which is registered, or is required to be registered.*"

²⁹ Disponible en <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>



dedican expresamente al ejercicio del lobby. En todo caso la actividad de lobby está sujeta a una tasa o *fee*.

Los *consultants lobbyists* deben registrarse ante la *Commissioner of Lobbying* 10 días antes de ejercer para cualquier cliente, explicando cuál es la relación que tienen con los clientes para los que ejercen el lobby. Mientras que los *In-house lobbyist* deben registrarse dos meses antes de iniciar sus actividades para una corporación u organización. Todos los que ejercen la actividad de lobby deben registrar un informe mensual de sus actividades, incluyendo los contactos con organismos públicos y los asuntos tratados. Todas las actividades de los lobbies pueden ser consultadas en la web de la “*Office of the Commissioner of Lobbying*”.

Desde el 2 de julio de 2008 la modificación de la Ley establece un período de 5 años de prohibición de ejercicio de lobby para cualquier autoridad o cargo público. Sin embargo la Ley no regula un procedimiento de participación de los grupos de interés en la elaboración de leyes ni tampoco una publicidad sobre qué preceptos tienen origen en peticiones de grupos de interés.

4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

4.1. Actual regulación en la UE

La participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y en la toma de decisiones está prevista en el artículo 11.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en la redacción establecida por el Tratado de Lisboa, que establece que “*las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión*”, y añade el apartado 2 del mismo precepto que “*las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*”.

Además, el artículo 215 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo contempla un derecho de petición³⁰, según el cual: “*De conformidad con el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea que le afecte directamente.*” Sin embargo, no se regula un procedimiento de participación de los grupos de interés ni las obligaciones de los grupos parlamentarios respecto a propuestas en las que hayan intervenido los grupos de interés.

³⁰<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20190305+RULE-215+DOC+XML+V0//ES&language=ES&navigationBar=YES>

Por otro lado, el Parlamento Europeo estableció su registro de grupos de interés en 1996; la Comisión Europea, por su parte, inició su propio registro voluntario en junio de 2008. Asimismo, desde el 1 de enero de 2012 los diputados europeos deben hacer constar las actividades remuneradas que realizan fuera del Parlamento al haberse aprobado un "Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses"³¹. De este modo, se regula de forma estricta la aceptación de obsequios y la actuación de antiguos eurodiputados. Asimismo, su regulación incluye la denominada «huella legislativa», en virtud de la que los parlamentarios deben anejar un documento que incorpore la relación de todos los grupos con los que han mantenido contacto durante la elaboración del informe de que se trate.

El 22 de julio de 2011, la Comisión y el Parlamento europeos finalmente implantaron un Registro común denominado "Transparency Register", asignando a las respectivas Secretarías Generales el desarrollo específico de las normas aplicables al mismo. En este sentido, el 23 de junio de 2011 se firmó un "Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea".

Poco después se desarrolló el Código de Conducta común, de debida observancia para los lobistas en sus contactos con los miembros de las instituciones europeas. Así se recoge en el Anexo 3 del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento y la Comisión Europea, publicado en el DOUE de 19 de septiembre 2014 (*Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*), se recogió un código de conducta para los grupos de interés³²

Posteriormente, el 28 de septiembre de 2016, la Comisión adoptó el acuerdo de proponer un Registro de Transparencia obligatorio que abarcara a las tres instituciones de la UE (Comisión Europea, Parlamento y Consejo Europeo)³³.

En cuanto al régimen general de participación y consulta de las instituciones europeas, cabe destacar que antes de proponer nuevas iniciativas, la Comisión Europea tiene que evaluar sus posibles consecuencias económicas, sociales y ecológicas mediante las "evaluaciones de impacto", que analizan las ventajas y desventajas de las posibles opciones. La Comisión consulta también a las partes interesadas, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y los representantes de la industria y la sociedad civil. Sin

³¹El Código actualizado puede consultarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20190305+ANN-01+DOC+XML+V0//ES&navigationBar=YES>.

³² Se puede consultar en: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=CODE_OF_CONDUCT

³³ Puede consultarse en: file:///C:/Users/Jridao/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/6SP23E04/IP-163182_ES.pdf.



embargo, en estas evaluaciones la Comisión Europea no tiene que consultar obligatoriamente a todos los grupos de interés inscritos en un registro público.

Por otro lado, en desarrollo del artículo 11.1 del TUE, mediante lo que se llama “iniciativa ciudadana europea” (“ICE”), se permite a los ciudadanos apelar a la Comisión Europea para que proponga legislación. Este mecanismo de participación ciudadana ofrece la posibilidad de activar el procedimiento legislativo de la Unión Europea (UE) a aquellas propuestas que cuenten con el apoyo de un millón de ciudadanos, como se ha desarrollado en el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana.

Frente a aquellos otros mecanismos de participación con efectos vinculantes, como los referéndums, la ICE ofrece un sistema de fijación de agenda política con potencial para el desarrollo del debate público a escala europea sin menoscabo de la capacidad de decisión de la representación política. Además la Comisión Europea presentó en septiembre de 2017 un proyecto de revisión del Reglamento 211/2011 en relación a la ICE.

En todo caso, la utilidad práctica de este tipo de mecanismos, al igual que el derecho de petición regulado en la Constitución española, es escasa, como ha analizado el asesor en el parlamento europeo Antón Orestes Suárez³⁴

Así, este autor describe las causas del fracaso de la ICE:

“La UE se embarca una vez más en una innovación política con la que demuestra su capacidad de adoptar reformas a pesar de las importantes diferencias entre Estados miembros. La ICE elude el conflicto entre la democracia representativa y plebiscitaria y se orienta hacia la búsqueda de soluciones, favoreciendo las iniciativas constructivas en lugar de las destructivas, persiguiendo que los ciudadanos participen en el proceso político sin sancionar al legislador.

La Comisión realizaba en 2015 el primer balance trianual de la implementación de la ICE mostrando una visión autocomplaciente, contradictoria con la evidencia de unos datos que reflejan el fugaz auge y declive en el uso del instrumento y el escaso resultado de una única ICE aceptada parcialmente.”

El citado autor reconoce que el aspecto esencial para que una propuesta de participación sea exitosa es que sea eficaz y permita a ciudadanos proponentes convertirse en verdaderos proponentes de la iniciativa legislativa, interactuando en la cámara con los grupos parlamentarios (énfasis añadido):

“Conforme a la experiencia comparada, se pone de relieve cómo, en aquellos modelos donde las iniciativas legislativas ciudadanas cuentan con un funcionamiento más eficiente, las propuestas pasan, una vez superadas todas las formalidades previas, a incorporarse de manera directa y ágil al ciclo legislativo con apertura de la fase de debate y enmienda –como si de una iniciativa

³⁴ Orestes Suárez, Antón, “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea, ¿Guardar las apariencias o garantizar la participación?”, Revista Española de Derecho Europeo núm. 69/2019. Editorial Civitas, Pamplona. 2019.

legislativa de origen gubernamental se tratase-. Esto, con participación en el procedimiento de los propios proponentes, en algunos casos, dotados incluso de la posibilidad de plantear enmiendas y/o de desestimar su propuesta si consideran que el resultado no se ajusta al contenido original de la misma.

Los modelos ineficientes como el de la ICE (o como el de la ILP de España) someten las propuestas a consideraciones políticas de carácter previo que impiden el necesario contraste e intercambio directo entre ciudadanos y representantes públicos. No cabe considerar que este objetivo se vea suplido por una reunión con la Comisión «al nivel adecuado» y una audiencia pública en el Parlamento, de carácter más bien informal y, en la práctica, con escasa presencia de representantes. La regulación eficiente de la ICE pasa por dotar a la ciudadanía de la posibilidad de defender sus iniciativas y contrastar sus propuestas con los representantes democráticamente elegidos en las urnas. Así sucede en los modelos de nuestro entorno con un funcionamiento más efectivo de las iniciativas populares, caso de Austria o Letonia. Se trata de un ejercicio democrático tan sano como necesario, que los partidos políticos deberían practicar contribuyendo a la oxigenación del circuito democrático y a la contención del alarmante alejamiento de ciudadanos e instituciones, máxime en el actual escenario sociopolítico de patente desencanto.”

En todo caso, en este trabajo se pretende ir más allá de una ICE o de un derecho de petición: se pretende dotar a los grupos de interés que así lo acrediten y se registren, de una legitimidad que obligue a los grupos parlamentarios o a la Comisión Europea a (i) consultar los proyectos de directiva o reglamento, (ii) a incorporar y hacer públicas sus aportaciones, y (iii) a favorecer su participación en las comisiones parlamentarias e interactuar con los grupos parlamentarios.

Es trascendental regular un mecanismo eficiente de participación de los grupos de interés que asegure una igualdad de armas entre los propios grupos, para evitar que el lobby sea una actividad profesional de élite con acceso restringido.

Cabe tener en cuenta que el lobbying en las instituciones comunitarias tiene raíces mucho más hondas que por ejemplo en España. El abogado y lobista Emiliano Alonso Pelegrín explica la importancia que el lobbying tiene para el procedimiento legislativo en la Unión Europea. En el ámbito oficial, a través:

- *“De las consultas públicas que preceden a cualquier iniciativa política o legislativa en una gran variedad de áreas de actuación, siempre y cuando la organización o la persona individual que hace lobby esté registrada en el Registro de Transparencia.*
- *De la participación en grupos de expertos y comités consultivos que cubren prácticamente todas las políticas comunitarias, y en los que la Comisión Europea se apoya para tomar sus decisiones (...).*
- *De las reuniones con representantes de organizaciones internacionales (Organización Mundial del Comercio, por ejemplo), y delegaciones de terceros países a través de sus misiones diplomáticas en Bruselas, cuando se trata de desarrollar acciones que superan el ámbito comunitario. (...)*



- *De la participación en alguno de los llamados Comités Científicos que existen en campos como la alimentación o los productos farmacéuticos, y que adquieren gran protagonismo en el campo de las ayudas a la investigación, desarrollo tecnológico y demostración. (...).*
- *Del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social que representan escenarios adicionales al trabajo de quien hace lobbying, dado voz directa, respectivamente, a los entes subnacionales (regiones, provincias y municipios) y a los representantes de la sociedad civil (empresarios y trabajadores) dentro del marco institucional de la Unión Europea.³⁵*

El citado autor alude a que la Comisión Europea promueve y facilita los contactos informales con una amplia gama de grupos de interés. Sin embargo, en este estudio se pretende plantear una propuesta que suprima esa red de contactos informales, y, vía la inscripción de los grupos de interés en el Registro único que gestione el Secretario General del Parlamento Europeo, regular su participación e interacción con la suficiente transparencia y con una huella legislativa que no deje fuera ningún contacto o reunión. Además, la novedad de la propuesta que se plantea en este estudio es que las obligaciones de consulta, información y huella legislativa son atribuidas a la Comisión Europea y a los grupos parlamentarios, no en exclusiva a los grupos de interés.

Como hemos visto, no existe un procedimiento reglado de participación de los grupos de interés en las instituciones comunitarias, a pesar del mandato expreso del artículo 11.1 del TUE, y tampoco existe una obligación por parte de los actores institucionales proponentes de un Reglamento o Directiva de informar a los grupos de interés afectados ni de incorporar en dichos instrumentos normativos el contenido de las propuestas de los grupos que se han tenido en cuenta, por lo que se hace necesario regular en un Reglamento comunitario específico la participación formal de estos grupos de interés. El objetivo necesario es por tanto establecer un cauce adecuado para que la sociedad civil pueda participar de forma efectiva en las instituciones comunitarias y dar visibilidad a esa participación, lo cual redundará en la legitimidad de las instituciones europeas, tal y como ha reconocido el Consejo de Europa³⁶.

³⁵ Alonso Pelegrín, Emiliano, *“El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas”*, ESIC Editorial, 2016, 2ª edición, pp. 54 y 55.

³⁶ Consejo de Europa (2013) *“Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)”*, pág.15, accesible en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

4.2. Propuesta de procedimiento de participación de los grupos de interés en la UE

4.2.1. Registro de grupos de interés

En primer lugar, la actuación del grupo de interés debe partir de la inscripción en un Registro único para todas las instituciones comunitarias (que debería gestionarse por la Secretaría General del Parlamento Europeo, como institución donde la actuación de estos grupos será más decisiva), previa suscripción de una declaración responsable por parte del grupo en cuestión, en la que se comprometa al cumplimiento de una serie de mandatos éticos en su actuación: (i) motivar en todo momento sus actuaciones con base en la consecución de unos objetivos sociales, económicos o políticos que afecten a la colectividad de ciudadanos que el grupo de interés presume defender; (ii) actuar de forma transparente, identificándose antes las instituciones europeas con su nombre o con el de la entidad para la que prestan servicios; (iii) facilitar la información de forma clara, entendible y accesible relativa a la identidad de la persona u organización a quien representan y los objetivos y finalidades representados; (iv) no falsear la información y los datos aportados al registro con el fin de obtener la acreditación; (v) no poner a los cargos electos o autoridades en situación que pueda generar conflicto de intereses; (vi) garantizar una información veraz, completa, relevante y actualizada; (vii) informar a los cargos y autoridades con los que se relacionen que están actuando como grupo de interés inscrito en el registro correspondiente sin inducirles a incumplir las exigencias de integridad y ética públicas; (viii) no difundir la información de carácter confidencial que conozcan en el ejercicio de su actividad; (ix) aceptar que la información proporcionada se haga pública obligatoriamente, y (x) garantizar que el personal a su servicio no está incurso en incompatibilidades o conflictos de interés en relación a los grupos parlamentarios o las actividades de la Comisión Europea.

En la solicitud de inscripción el grupo de interés debe incluir datos identificativos del grupo, intereses o ámbitos de actuación en los que desea participar, fuentes de financiación actuales y previstas, uno o varios representantes legales y una dirección electrónica de contacto.

Además, los grupos de interés se deben comprometer, una vez inscritos en el Registro, a remitir mensualmente al Registro una relación de las actividades realizadas con las instituciones comunitarias (envío de modificaciones a proyectos o proposiciones de ley, reuniones, comparecencias, etc.). Esto con independencia de que quien tiene que tener la carga de informar y de relatar detalladamente el contenido de las reuniones y las propuestas normativas recibidas son la Comisión Europea y los grupos parlamentarios, al ostentar la iniciativa legislativa en derecho comunitario. Asimismo, estos grupos de interés deben presentar una memoria anual de actividades, que incluya las actuaciones realizadas para cumplir con sus fines fundacionales, tanto ante el Ejecutivo como ante el legislativo, incluyendo las



reuniones mantenidas, comparecencias parlamentarias y enmiendas o propuestas aportadas a reglamentos o directivas.

En esta solicitud de inscripción el grupo de interés debería aportar la justificación de grupos o ciudadanos a los que pretende amparar. En todo caso, sería la Secretaría General del Parlamento Europeo la que debería verificar que el grupo de interés tiene efectivamente el mandato de una serie de ciudadanos para actuar en defensa de una serie de intereses. Bastará para ello que incorpore la firma electrónica del responsable de asociaciones, corporaciones, empresas o sindicatos del ámbito de actuación que pretende abarcar, que estén ya inscritas en un registro público (como los actuales registros de lobbies del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea). En el caso de que no se incorpore la firma de representantes de estas asociaciones, corporaciones, empresas o sindicatos, será necesario incorporar un pliego verificado por notario con la firma de al menos 5.000 ciudadanos en el que estos suscriban la declaración responsable que incluya los ámbitos de actuación y objetivos del grupo de interés, así como un compromiso ético por parte de los representantes del grupo (que deberán ser designados en el formulario de inscripción).

Asimismo, en el Reglamento que regulase la participación de grupos de interés, deberá establecerse, en la declaración responsable y en el código de conducta que deben firmar los representantes de esos grupos de interés, un régimen de incompatibilidades estricto en la actuación de miembros o representantes de grupos de interés en relación a propuestas que puedan entrar en conflicto de interés con beneficios personales. Para ello debería regularse un régimen de sanciones para grupos de interés que incumplan determinadas normas éticas y de conflictos de interés, como la expulsión automática del Registro si la Secretaría General del Parlamento Europeo detecta ese incumplimiento de esa normativa y de la declaración responsable relación a propuestas que puedan entrar en conflicto de interés con beneficios personales.

La llevanza del Registro debería encargarse a la Secretaría General del Parlamento Europeo, por ser un órgano técnico e independiente.

Finalmente, es importante que se fije un plazo máximo para tramitar la inscripción en el Registro, con el silencio positivo como regla. Parece razonable el plazo de un mes, que otorgue tiempo suficiente a la Secretaría General del Parlamento Europeo para verificar la información aportada por el grupo de interés y realizar consultas a otros órganos si así se requiere.

Este Registro de grupos de interés sería así la piedra angular del sistema, pues tanto la Comisión Europea como los grupos parlamentarios que pretendan presentar cualquier proposición normativa, deberían consultar previamente con los grupos de interés inscritos en el Registro que puedan ser resultar afectados.

4.2.2. Derechos de participación que otorgaría la condición de grupo de interés inscrito

Este régimen reforzado de inscripción en un Registro de grupo de interés (no de lobbies como actualmente existe), tendría la virtualidad de otorgar unos derechos reforzados a esos grupos, que van más allá de un derecho de participación ciudadana como actualmente se regula.

Así, la Comisión Europea tendría la obligación de remitir el proyecto de directiva o reglamento a los grupos de interés inscritos en el Registro y cuyo ámbito de actuación coincidiera con el de la directiva o reglamento propuesto. Los grupos de interés tendrían derecho a remitir sus propuestas y la Comisión Europea tendría que incluir en un anexo las propuestas recibidas y hacer constar en cada precepto qué partes provienen de aportaciones de esos grupos de interés. De este modo, tanto el público en general como los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo podrían analizar las aportaciones de los grupos y cuáles han sido tenidas en cuenta. Por ejemplo un grupo parlamentario o un diputado podría mencionar que una propuesta de determinada asociación no ha sido tomada en cuenta e incluso podría presentar una enmienda acogiendo esa propuesta o llamar a comparecer a ese grupo de interés.

En este sentido, los grupos de interés que hubiesen aportado aspectos en la propuesta de directiva o reglamento tendrían derecho a comparecer en el Parlamento Europeo para explicar sus aportaciones.

Por tanto, el Reglamento comunitario que desarrolle el estatus y vías de participación de estos grupos de interés debe contemplar que cualquier regulación que la Comisión Europea o un grupo parlamentario de la Eurocámara pretenda incluir, debe detallar la “huella legislativa”, esto es, las partes de esa propuesta que tienen origen en recomendaciones de grupos de interés, tanto en un sentido como en otro (no solo si ha habido consultar con estos grupos). La necesidad de implementar esta huella legislativa en Europa ha sido analizada en detalle por Transparencia Internacional³⁷

Así por ejemplo, la influencia de un grupo de interés del sector bancario quedaría contrapesada por una influencia de una asociación de consumidores afectados, debiendo constar la propuesta de ambos grupos de interés en la propuesta que presente la Comisión Europea o un grupo parlamentario. Con ello se alcanzaría la suma positiva de la que Sartori ha teorizado³⁸.

Como hemos comentado, una vez que una propuesta acoge las propuestas de un grupo de interés, este tendría derecho a participar en las comisiones parlamentarias donde se debata la propuesta, pudiendo comparecer a petición propia

³⁷ Transparency International (2015) “Lobbying in Europe”, pág.10: “Ensure a “legislative footprint” is created for every legislative or policy proposal to ensure full transparency of decision-making processes. This would include tracking and publishing external input and contact between lobbyists and public officials.”

³⁸ Sartori, Giovanni (2007), “Qué es la democracia”, Taurus, 2007, pág. 101.



si el grupo parlamentario que ha presentado la propuesta no ofrece esa comparecencia.

Asimismo, cualquier grupo de interés inscrito en el Registro con interés en una materia debería tener legitimidad para plantear ante la Comisión Europea un proyecto de Directiva o Reglamento, siempre que ese proyecto venga acompañado por el respaldo de un grupo parlamentario o de 25 europarlamentarios que se comprometan en su tramitación. La Comisión Europea podría no tramitar ese proyecto alegando que: (i) la materia ya ha sido objeto de una iniciativa similar en la misma legislatura, o (ii) dicha materia está actualmente en trámite o (iii) que la propuesta carece de la homogeneidad necesaria para tramitarse como iniciativa propia.

Finalmente, una vez aprobado un Reglamento o Directiva europeos, deberían figurar en un anexo a los mismos las contribuciones de cada grupo de interés. Con ello se lograrían varios objetivos:

- Otorgar legitimidad de ejercicio a las instituciones comunitarias fomentando la participación de la sociedad civil.
- Mejorar la calidad técnica de la normativa comunitaria al prestar más atención a la problemática de los sectores afectados.
- Permitir una mayor *accountability* de la labor de las instituciones europeas al poder comprobar el origen de la legislación y las diferentes propuestas de la sociedad civil afectada que se han tenido en cuenta.

De este modo, cuando un Reglamento o Directiva se quiera poner en práctica o modificar, los sectores afectados podrán comprobar si sus demandas han sido recogidas, y si su aplicación práctica es respetuosa con esas demandas.

En todo momento, tanto las reuniones mantenidas por los grupos, como el estado de la tramitación y la participación del grupo de interés, debería publicarse en la web del grupo parlamentario o la Comisión que acogió la iniciativa y en la web del Parlamento Europeo.

4.2.3. Financiación de la tramitación por el grupo de interés en caso de que la Comisión Europea no considere procedente dicha tramitación

En todo caso, el rechazo a la tramitación de un proyecto de Directiva o Reglamento, por la Comisión Europea en los supuestos tasados enumerados³⁹, no debería ser óbice para que el grupo de interés pueda, presentando una agenda de comparecencias y un plan de tramitación de la proposición, financiar la iniciativa y que esta se lleve a cabo.

³⁹ Si la Comisión Europea alega que: (i) la materia ya ha sido objeto de una iniciativa similar en la misma legislatura, o (ii) dicha materia está actualmente en trámite o (iii) que la propuesta carece de la homogeneidad necesaria para tramitarse como iniciativa propia.

Tomando como referencia las “private laws” británicas⁴⁰, la Comisión Europea tendría que tramitar esa proposición. El grupo de interés debería garantizar financieramente esa tramitación depositando por adelantado el importe de la tramitación, que debe incluir el coste de las comparecencias, de los estudios que se encarguen y otros costes materiales como desplazamientos y material. Para determinar el coste de esta tramitación debería la Mesa del Parlamento Europeo publicar un Acuerdo en el que comunicara al grupo de interés ese coste para que este pudiera garantizarlo.

Evidentemente, esta tramitación no daría derecho al grupo de interés a obtener la aprobación de un texto final de Directiva o Reglamento, y en todo caso durante esa tramitación ese proyecto de Directiva debería remitirse por la Secretaría General del Parlamento Europeo a los grupos de interés afectados inscritos en el Registro, para que puedan plantear sus propuestas. La iniciativa legislativa no sería atribuida al grupo de interés que obtenga financiación para tramitar la propuesta, puesto que una vez que se admita a trámite por la Mesa del Parlamento Europeo, esa propuesta seguiría los cauces habituales y sería objeto de enmiendas y de aprobación por los grupos parlamentarios.

5. CONCLUSIONES FINALES

En este estudio se han analizado en primer lugar las carencias de la democracia representativa actual, concluyendo que la ausencia de mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil está provocando una disminución de la legitimidad de las instituciones europeas. Asimismo se ha argumentado que la participación de esa sociedad civil a través de grupos de interés puede mejorar la calidad normativa.

En según lugar, se ha concluido que la actual regulación en la UE de los lobbies no contiene los instrumentos adecuados para esa participación de la sociedad civil a través de grupos de interés, pues (i) no existe una obligación de la Comisión Europea o grupos parlamentarios europeos de dirigirse a los grupos afectados inscritos en el Registro de lobbies existente; (ii) tampoco se regula una huella legislativa efectiva por la que las propuestas o el texto final de Directivas o Reglamentos incluyan el contenido de las aportaciones de estos grupos de interés, y (iii) los grupos de interés no pueden participar en el Parlamento Europeo defendiendo sus propuestas ni existe obligación de los grupos parlamentarios o de la

⁴⁰ En el Reino Unido se regula, mediante las “*Private Member’s Bills*”, la posibilidad de que un grupo de interés financie la tramitación de un proyecto de ley que afecte a sus intereses. En este sentido, cabe mencionar el artículo 19 del Capítulo 3 del Código de Conducta y de la Guía relativa a las reglas de conducta de los miembros de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico (disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107606.htm>), según el cual no se impedirá, en el caso de las “*Private Member’s Bills*”, que se tramite una proposición de ley por parte de quien haya recibido financiación de un grupo que persiga los objetivos de la ley, siempre que ese miembro de la cámara no tenga relación financiera con esa organización que deberá estar registrada o registrarse en el parlamento británico.



Comisión de llamarlos a comparecer a pesar de que hayan contribuido a las propuestas presentadas por estos.

Por ello se ha concluido que la regulación ambiciosa de un cauce participativo para los grupos de interés en las instituciones europeas está plenamente justificada y tendría como efecto una mayor legitimidad de estas instituciones. En este sentido se ha esbozado el contenido de ese procedimiento participativo, destacando propuestas como (i) la creación de un registro efectivo de grupos de interés, que sirva para que la Comisión Europea tengan que efectuar una notificación a los grupos de interés afectados sobre el contenido de un proyecto de directiva o reglamento que coincida con su ámbito de actuación; (ii) la posibilidad de los grupos de interés de presentar proyectos que deben ser tramitados salvo que concurran causas tasados que justifiquen su inadmisión; (iii) la obligación de permitir la participación de estos grupos de interés en comisiones parlamentarias si han realizado propuestas que hayan sido acogidas por la Comisión proponente del texto o por una enmienda de un grupo parlamentario; (iv) la necesidad de garantizar la huella legislativa que recoja las propuestas de grupos de interés en todo proyecto de Directiva o Reglamento comunitarios; y (v) la posibilidad de permitir la tramitación de una propuesta de un grupo de interés que no fue admitida a tramite si el grupo de interés accede a su financiación, bajo determinadas condiciones.

El objetivo más relevante a largo plazo sería dotar a la democracia representativa de un procedimiento de participación ciudadana que permita recuperar el impulso del proyecto europeo.

6. Referencias bibliográficas

- Alonso Pelegrín, Emiliano (2016), *“El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas”*, ESIC Editorial, 2ª edición.
- Alzaga Villamil, Oscar (2008), *“Derecho político español”*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 4ª edición.
- Consejo de Europa (2013) *“Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)”*.
- Estefanía, Joaquín (16 de septiembre de 2008), *“Necesitamos un nuevo Contrato Social”*, suplemento Ideas, El País.
- García Pelayo, Manuel (1996), *“El Estado de Partidos”*, Alianza Editorial.
- Guerrero Salom, Enrique (2004) *“El Parlamento: Qué es, Cómo funciona, Qué hace”*, editorial Síntesis.
- Locke, John (1764) *“Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil”*, Alianza Editorial, Cuarta Reimpresión.
- Madison, James (1961), *“The Federalist Papers”*, 10, Ed. Por Clinton Rossiter, New York.
- Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Linz, J. Juan (2002), *“Partidos Políticos, Viejos conceptos y nuevos retos”* Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta.
- Nieto, Alejandro (2008), *“El desgobierno de lo público”*, Ariel.
- Orestes Suárez, Antón (2019), *“Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea, ¿Guardar las apariencias o garantizar la participación?”*, Revista Española de Derecho Europeo núm.69/2019, Editorial Civitas, Pamplona.
- Kuttner, Robert (2018), *“Can democracy survive global capitalism?”*, W.W. Norton & Company.
- Sartori, Giovanni (2007), *“Qué es la democracia”*, Taurus.

José María Pernas Alonso: “La participación de los grupos de interés en las instituciones de la Unión Europea: propuesta específica para la elaboración de Directivas y Reglamentos”

Sartori, Giovanni (2008), *“La democracia en 30 lecciones”*, Taurus.

Tijeras Cozar, Ramón, *“Lobbies. Cómo funcionan los grupos de presión españoles”*, Ediciones Temas de Hoy, S.A., 2000, p. 285.

Transparency International (2015) *“Lobbying in Europe”*:
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe

Villoria, M. (2015), *“Los grupos de presión y la transparencia”*, VIII Jornada de la Asociación Española de Interventores de Parlamentos.

Zakaria, Fareed (2003), *“El futuro de la libertad”*, Taurus.