

ANÁLISIS: PROYECTO DE LEY DE **TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS**



CARIOTIPO

Lobby in Spanish

SINCE 1997

Análisis y reflexiones sobre el Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los Grupos de interés

El Proyecto de Ley que nos ocupa desarrolla un nuevo marco regulatorio para transparentar las actividades de influencia (lobby, según la RAE) dentro de la Administración General del Estado (AGE). Se trata de la primera normativa del lobby y de la actividad de los grupos de interés a nivel nacional (sin contar el registro de la CNMC). De esta forma, España quiere sumarse a la lista de países que ya cuenta con una regulación en esta materia. En este sentido, la experiencia ha demostrado que la normativa de esta actividad no es baladí y que hay una serie de elementos básicos de la regulación en los que cada país hace énfasis de una forma o de otra.

Los pilares elementales que debe tener cualquier legislación dirigida a transparentar la actividad de influencia en la toma de decisiones pública se erigen e interaccionan entre sí para responder a la siguiente pregunta: **¿quién hace lobby a quién y sobre qué?** Los elementos clave son los siguientes:

1. **Definición amplia**, basada en la actividad. Clasificación de los agentes que ejercen la actividad de influencia según naturaleza de la organización. Sin exclusiones ni excepciones.
2. **Sujetos receptores**: marco claro y conciso.
3. **Registro único**, interoperable y bidireccional. De fácil acceso y actualizado de forma frecuente (reflejo de la realidad). Debe reflejar tanto la actividad de los agentes que ejercen actividades de influencia como de los sujetos receptores de la misma.
4. **Independencia y capacidades de la autoridad competente**. Nombramiento, presupuesto y capacidades de actuación ante infracciones.
5. **Régimen de incompatibilidades y conflictos de interés**. Puertas giratorias, bidireccionalidad.

Con todo, cabe analizar el texto que ha entrado en el Congreso de los Diputados recientemente para su debate y, en su caso, posterior aprobación para poder valorar propuestas a realizar en el trámite parlamentario:

1.DEFINICIÓN AMPLIA

En el Proyecto de Ley, se introducen dos definiciones para enmarcar la actividad de influencia o lobby. Por otra parte, se introducen varias excepciones, tanto a la consideración de grupo de interés como a la actividad de influencia.

GRUPO DE INTERÉS: Se consideran grupos de interés todas aquellas personas físicas, jurídicas o agrupaciones sin personalidad jurídica que llevan a cabo actividades de influencia sobre la AGE. No se incluyen en esta categoría:

- Las **Administraciones Públicas** y el sector público institucional.
- Las **organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas**.
- Los **partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales** en el ejercicio de sus funciones constitucionales (Ver anexo).
- Los **colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público** cuando desempeñen funciones públicas.

ACTIVIDAD DE INFLUENCIA: toda aquella comunicación realizada por un grupo de interés con el personal público, con el fin de intervenir en los procesos de toma de decisión, de diseño y aplicación de las políticas públicas, de desarrollo normativo a título individual o de una entidad o grupo organizado. Según el Proyecto de Ley, hay dos tipos de comunicaciones: directa e indirecta.

2. SUJETOS RECEPTORES

El Proyecto de Ley, los circunscribe a la AGE y los denomina “**PERSONAL PÚBLICO SUSCEPTIBLE DE INFLUENCIA**”. Quedan fuera, pues, las Cortes Generales (que tendrán que adaptar su Reglamento) y las CCAA (algunas de las cuales ya tienen su propia regulación). Así, el personal público susceptible de influencia se enmarca en cuatro categorías:

- El personal **alto cargo** definido en el artículo 1.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE (relación en anexo);
- Los **miembros de los gabinetes que prestan funciones de confianza o asesoramiento especial**, regulados en el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (relación en anexo);
- El **personal directivo público**;
- Resto de **personal de la AGE y de su sector público institucional que participen en la toma de decisiones públicas, en la elaboración de normas o en la ejecución de políticas públicas**.

3. REGISTRO ÚNICO

De carácter obligatorio, en la nueva normativa se crea el **Registro de Grupos de Interés de la AGE**. Este estará alojado dentro del Portal de Transparencia de la AGE y el sitio web de la Oficina de Conflictos de Interés (OCI). Los datos de este registro se actualizarán anualmente y serán gestionados por una Subdirección General dentro de la OCI, cuya organización se establecerá por reglamento tras la entrada en vigor de esta Ley. Asimismo, una disposición adicional establece que, en el marco de la colaboración con las administraciones públicas, este registro **será interoperable con otros registros existentes**.

A priori, los grupos de interés deben inscribirse para solicitar audiencia o contactar con los miembros de la AGE. Estos deben comprobar que las solicitudes que reciben son de agentes inscritos en el Registro y si no, informarles para que se inscriban.

Por otro lado, el artículo 6 establece que en el Registro se verán reflejadas **todas las actuaciones desarrolladas por los grupos de interés en su relación con la AGE**, especialmente las reuniones y audiencias, comunicaciones, informes y cualquier documentación relacionada con el tema sobre el que se ejerce la influencia. Asimismo, también constarán en el registro la información que el grupo de interés deba aportar para su inscripción en el mismo.



4. AUTORIDAD INDEPENDIENTE:



El ministerio de Función Pública ha propuesto que la **Oficina de Conflictos de Interés** sea la entidad pública responsable de reglamentar y supervisar las actividades relacionadas con la transparencia e integridad de los grupos de interés. A pesar de que el texto subraya que la OCI operará con total independencia y que no recibirá órdenes de ninguna entidad pública o privada, estará adscrita, a efectos presupuestarios y organizativos, a la Secretaría de Estado de Función Pública. El máximo responsable de la OCI será nombrado por el Consejo de Ministros.

5. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERESES:

En lo que respecta a este tema, el Proyecto de Ley objeto de este análisis no aborda esta materia. Sin embargo, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en su Título II, desarrolla el marco regulatorio sobre incompatibilidades y posibles conflictos de interés.

Concretamente, en su artículo 15, establece que, durante los **dos años** siguientes a su cese, los altos cargos no podrán trabajar en empresas privadas afectadas por decisiones en las que hayan participado, estableciendo de ese modo un periodo de **cooling off** para los altos cargos. Para garantizar la transparencia, sería recomendable **incorporar la bidireccionalidad de esta medida**.



CONSIDERACIONES FINALES:

Sin duda alguna, la tramitación de este Proyecto de Ley supone un avance para la transparencia en la toma de decisiones pública. Asimismo, es un paso más hacia la normalización de una actividad que es fundamental en una democracia, que considera a diferentes actores de la vida pública como parte activa de las decisiones de los Gobiernos. No obstante, **el Proyecto de Ley precisa de un mayor desarrollo de determinados aspectos, para garantizar la seguridad jurídica de todas las partes implicadas en las actividades de los grupos de interés. De otra parte, adolece en algún punto de claridad y concisión al definir elementos clave.**

- Con el fin de garantizar los principios fundamentales de transparencia e integridad en todas las relaciones que se establezcan entre la sociedad civil y el personal público de la AGE y de su sector público, **la presente norma debería articularse en torno a la actividad de influencia**. En este sentido, es relevante señalar que la Real Academia Española (RAE) define el término **lobby** como «la actividad cuyo objetivo es influir en la toma de decisiones en el ámbito público o privado en favor de intereses determinados», por lo que podría nombrarse en alguna parte del texto este término. Es importante no dejar a nadie fuera de la norma, sobre todo si se toman en cuenta a las últimas discusiones a nivel europeo sobre cómo registrar o transparentar la influencia de terceros países (*Foreign Influence Act*). La categorización posterior atendiendo a la naturaleza de la organización será más fácil de establecer (véase Registro de la UE). Por lo tanto, debe priorizarse la regulación de la actividad de influencia, en lugar de centrarse en los actores que la ejercen, para asegurar una mayor precisión en la normativa.
- El lobby es ejercido por un gran número de entidades de distinta naturaleza. La discriminación en la implementación de esta regulación podría tener efectos contrarios a los deseados, como una potencial concentración en la defensa de intereses de terceros alrededor de los agentes eximidos de la obligación de inscribirse en el registro de grupos de interés. Sería el caso de **las patronales, sindicatos, los colegios profesionales y los partidos políticos** sobre los que, al no tener la consideración de grupo de interés, se pierde el control y la capacidad de identificar la huella normativa.
- El Proyecto de Ley debería incluir **incentivos reales** para fomentar la inscripción de los grupos de interés en el Registro, otorgándoles derechos diferenciados frente a los no inscritos. Un ejemplo a seguir sería la regulación de la UE, que permite a los inscritos participar en grupos de trabajo con instituciones europeas durante las distintas fases de elaboración de políticas públicas.





- Sería oportuno definir con **mayor claridad las obligaciones, competencias y responsabilidades de los funcionarios públicos** en el cumplimiento y control de esta normativa. Aunque se prevé la publicación de un informe anual, sería conveniente establecer mecanismos adicionales de control y seguimiento. Por ejemplo, una mayor transparencia en los plazos de cada etapa o promover el derecho a una atención adecuada por parte del personal de la AGE. Esto facilitaría una relación más fluida y normalizada entre la Administración y los administrados.
- Es recomendable establecer un **registro único para todo el país y todas las entidades sujetas a influencia**. Esto permitiría cumplir con las recomendaciones de organismos internacionales y comunitarios, como son la OCDE y la UE. Para mejorar la transparencia, sería conveniente garantizar la interoperabilidad del nuevo registro con los ya existentes y los futuros. Aunque la disposición adicional primera prevé esta **interoperabilidad**, es necesario desarrollar criterios claros para garantizarla, ya sea en el articulado del Proyecto de Ley o mediante un Real Decreto que defina los mecanismos para su aplicación, así como el tratamiento y protección de los datos.
- Asimismo, convendría trabajar en una **homogenización de los requisitos generales y de la información** que debe de aportarse para la inscripción en los registros de grupos de interés ya existentes en las diferentes comunidades autónomas, siempre respetando las competencias correspondientes, para facilitar no solo la inscripción, sino para garantizar un acceso equitativo en todo el Estado y un mayor grado de transparencia.
- Con relación a la **aportación de información** sobre las actividades de influencia, así como los datos aportados por los grupos de interés para su inscripción en el registro, si bien el Proyecto de Ley en su disposición adicional segunda establece medidas para la protección de datos personales, **el Proyecto de Ley en su conjunto no establece medidas lo suficientemente estrictas como para garantizar la confidencialidad de determinadas informaciones** que se exigen a los grupos de interés.
- Por último, la falta de una **dotación presupuestaria específica** para el Registro puede llegar a dificultar que el almacenamiento de la información, tal y como lo plantea el Proyecto de Ley, sea implementable y verdaderamente efectivo.

ANEXO

Funciones constitucionales de los sindicatos, colegios profesionales y partidos políticos según la Constitución Española:

Sindicatos de trabajadores (Artículo 7 CE)

- Contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.
- Representan a los trabajadores en la negociación colectiva.
- Participan en las instituciones donde se defienden los intereses laborales.

Partidos políticos (Artículo 6 CE)

- Expresan el pluralismo político.
- Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.
- Son el instrumento fundamental para la participación política.

Colegios profesionales (Artículo 36 CE)

- Desempeñan funciones encomendadas por la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales en relación con la regulación de las profesiones y la defensa de los intereses de los profesionales colegiados.

Tabla 1: Altos Cargos y miembros de gabinete

Altos cargos (Según la Ley 3/2015)	
Gobierno y Secretarías de Estado	Miembros del Gobierno, Secretarios de Estado
Subsecretarías y Delegaciones	Subsecretarios y asimilados, Secretarios Generales, Delegados del Gobierno en Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla, Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público, Jefes de misión diplomática permanente, Jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales
Administración General del Estado	Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y asimilados
Sector Público Estatal	Presidentes, Vicepresidentes, Directores Generales, Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, incluyendo Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Agencias Estatales, Autoridades Portuarias, Consejo Económico y Social
Organismos reguladores y de supervisión	Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Presidente, Vicepresidente y Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, Presidentes y miembros de órganos rectores de otros organismos reguladores o de supervisión
Otros Directivos	Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de organismos reguladores y de supervisión

ANEXO

Nombrados por el Consejo de Ministros

Titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal nombrados por el Consejo de Ministros, excepto Subdirectores Generales y asimilados

Se excluyen de esta categoría a

No se considera alto cargo a quienes sean nombrados por el Consejo de Ministros para funciones o representaciones temporales sin ostentar ya la condición de alto cargo

Miembros del Gabinete (Según Ley 50/1997)

Directores de Gabinete

Son los responsables de cada Gabinete y pueden dictar actos administrativos propios de la unidad que dirigen.

Otros miembros del Gabinete

Personal que realiza tareas de confianza y asesoramiento especial para el Presidente del Gobierno, Vicepresidentes, Ministros y Secretarios de Estado. Su situación y grado administrativo dependen de la legislación correspondiente.



CARIOTIPO

Lobby in Spanish

SINCE 1997



Número de teléfono

+34 914 11 13 47



Correo electrónico

jrua@cariotipomh5.com



Sitio web

www.cariotipomh5.com



Dirección

Calle de Velázquez, 24
4 Izquierda
28001, Madrid