

PARLAMENTO Y GRUPOS DE INTERÉS: LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA ACTIVIDAD INFORMAL DE INFLUENCIA*

PARLIAMENT AND LOBBIES: REGIONAL REGULATION OF LOBBYING IN SPAIN

Vicente A. SANJURJO RIVO
Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0003-3087-967X>

Fecha de recepción del artículo: marzo 2024
Fecha de aceptación y versión final: abril 2024

RESUMEN

La crisis financiera de finales de la primera década del presente siglo originó en nuestro país una crisis sistémica que ocasionó, entre otras cosas, un distanciamiento entre los electores y sus representantes y, con ello, la enésima crisis o aparente crisis de representación. En ese contexto, las comunidades autónomas, algunas de ellas alentadas también por las últimas reformas estatutarias, implementaron una serie de mecanismos orientados a paliar este distanciamiento, agravado por la proliferación de casos de corrupción y que estaba en la raíz del sentimiento de desafección política que aquejaba a buena parte de la sociedad española. Al hilo de todo ello, algunas autonomías emprendieron la regulación de los lobbies a fin de someter su participación en los centros de decisión política a ciertas pautas de transparencia y a reglas éticas de comportamiento. Esta regulación es objeto de análisis en este trabajo y, en particular, la efectuada con relación al lobby parlamentario por el legislador autonómico catalán, el único que, por el momento, la ha materializado.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación correspondiente al Plan Nacional, AEI: Agencia Estatal de Investigación (2019-PN106), que lleva por título «El lobismo en el ordenamiento jurídico español: aspectos de Derecho Constitucional y de Derecho Penal» (PID2019-110914RB-I00).

Palabras clave: Democracia representativa, Democracia participativa, Derecho de participación política, Derechos estatutarios, Transparencia, Lobby, Lobby parlamentario, Registro de grupos de interés, Códigos de conducta, Agendas, Huella legislativa.

ABSTRACT

The financial crisis at the end of the first decade of this century caused a general crisis in our country. This led to a distancing between voters and their representatives, resulting in the latest crisis or apparent crisis of representation. In this context, the Autonomous Communities implemented mechanisms to mitigate this distancing caused by corruption cases and the resulting political disaffection in Spanish society. These mechanisms were driven by recent reforms of their Statutes of Autonomy. For these reasons, some Autonomous Communities have begun to regulate lobbies, subjecting their participation in political power to guidelines of transparency and ethical behaviour. This paper analyses this regulation, specifically in relation to parliamentary lobbying regulated by the Catalan legislator, the only one to have done so thus far.

Keywords: Representative democracy, Participatory democracy, Right to political participation, Autonomy Statutes rights, Transparency, Lobbying, Parliamentary lobbying, Register of interest groups, Codes of conduct, Agendas, Legislative footprint.

SUMARIO: I. ABRIR EL PARLAMENTO PARA TRATAR DE CERRAR SU CRISIS. 1. Una nueva (y recurrente) crisis de representación (y no tanto de representatividad). 2. Democracia representativa y democracia participativa. 3. Derecho de participación política y democracia participativa en la CE. 4. Los nuevos derechos estatutarios de participación política. II. LA REGULACIÓN DEL LOBBY PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO. 1. Aspectos comunes de la regulación autonómica de los grupos de interés. 1.1. Un persistente vacío normativo que algunos ordenamientos autonómicos han tratado de colmar. 1.2. Transparencia, participación y calidad normativa. 1.3. La actividad de influencia objeto de regulación: los mecanismos informales de relación. 1.4. Amateurismo vs. profesionalización del lobby. 1.5. El perno de la regulación de la actividad de influencia: el registro de los grupos de interés. 2. La experiencia catalana de la regulación del lobby parlamentario. 2.1. Introducción. 2.2. Códigos de

conducta y publicidad de reuniones y agendas. 2.2.a. Instrumentos de control recíproco de la actividad informal de influencia. 2.2.b. La regulación del *lobby* parlamentario y su posible impacto en los derechos fundamentales: el derecho al cargo público representativo y el derecho de reunión. 2.2.c. Agendas parlamentarias y protección de datos personales. 2.3. La huella legislativa. 2.3.a. Un medio necesario para explicitar la actividad informal de influencia del *lobby* parlamentario y su incidencia en la labor legislativa. 2.3.b. Y, sin embargo, no ha sido prevista por el legislador estatal...ni tampoco por el legislador autonómico catalán. 2.3.c. Huella legislativa y aportaciones de los grupos de interés: algunos límites a su publicidad. III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN: LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS. BIBLIOGRAFÍA.

I. ABRIR EL PARLAMENTO PARA TRATAR DE CERRAR SU CRISIS

1. *Una nueva (y recurrente) crisis de representación (y no tanto de representatividad)*

Es de sobra sabido que en los parlamentos estamentales la representación se sustentaba en el mandato imperativo de los electores. Según esta concepción privatista de la representación, que hunde sus raíces en el derecho privado romano, el representante no sería más que un mero mandatario vinculado jurídicamente por los mandatos e instrucciones de los representados. Con la Revolución francesa se abrirá paso el concepto moderno de representación política y el mandato imperativo será sustituido por el mandato representativo. El giro copernicano tiene lugar entonces cuando los integrantes del parlamento trascienden su condición de simples mediadores de intereses entre los representados y el Estado, esto es, y el rey en el *Ancien Régime*, para pasar a ser depositarios de la soberanía nacional, de manera que el nuevo representante dispondrá de un poder «de querer y decidir por la nación. [...] Y este es el elemento esencial de la definición del régimen representativo» (Carré de Malberg, 1962, p. 263).

Ahora los representantes ya no estarán supeditados a la voluntad de los representados, no estarán sujetos a mandato imperativo alguno, que será sustituido por el mandato representativo. El representante no podrá estar condicionado por instrucción alguna del representado, tanto por su condición de ciudadano libre como por representar y expresar no una o varias voluntades particulares, sino la voluntad general¹. Y al hacerlo, en realidad manifiesta una voluntad *ex novo* que impone a los representados, los cuales únicamente podrán revocar el mandato representativo en elecciones periódicas. En este sentido, el parlamento del Estado constitucional no sucede tanto a las asambleas estamentales, que representaban intereses parciales, como al rey, que encarnaba la voluntad general. Esta nueva teoría de

¹ Esta nueva teoría liberal de la representación política obedecía a la necesidad de superar la sociedad estamental, con sus intereses fragmentarios, cruzados y contrapuestos, en beneficio de los propios de la nueva clase emergente –la burguesía–, lo que explicará, entre otras razones, que un conspicuo enemigo de los nuevos planteamientos revolucionarios como Burke arribase, sin embargo, a postulados similares en lo que a la teoría de la representación se refiere (Burke, 2008, pp. 90-91).

la representación alteró la naturaleza de las asambleas parlamentarias y alumbró un nuevo parlamento, inédito hasta entonces.

Esta prohibición del mandato imperativo originará un nuevo estatuto jurídico del representante, que ve incrementada su independencia a la hora de ejercer su función parlamentaria en parecida proporción en que se ampliaba su distanciamiento con los electores. El recurso para salvar esta brecha y cohonestar en lo posible el principio de exclusión de los representados del proceso de deliberación y decisión parlamentaria con el principio *audiatur et altera pars* será el reforzamiento de la publicidad (De Vega, 1985, pp. 56-57).

Sin embargo, paradójicamente, la universalización del sufragio, que suponía la maximización de la participación o de la presencia de la sociedad en el Estado y el definitivo avance hacia la democracia, y que trajo consigo la aparición de los partidos de masas y los programas políticos, ocasionó una alteración sustancial de la naturaleza del mandato parlamentario todavía hoy irresuelta. Con la aparición del Estado de partidos la elección parlamentaria ha devenido en una elección doble: los partidos políticos eligen a sus candidatos que, a su vez, son elegidos por el cuerpo electoral. Y mientras la regulación constitucional concibe el mandato parlamentario en su sentido clásico –prohibición del mandato imperativo y autonomía del diputado individual–, fundamenta sin embargo el diseño de la organización y funcionamiento de las cámaras en el protagonismo de los grupos parlamentarios y en la dirección política de los partidos (Blanco Valdés, 1990, pp. 73 y ss.). Más allá de la confusión que se sigue de esta contradicción (Aranda Álvarez, 2017, pp. 18-19), lo cierto es que los partidos son hoy los verdaderos *domini* de la representación, de manera que los ciudadanos son representados a través de los partidos y por los partidos.

Así las cosas, aquella profundización en la democracia que representó la implantación del sufragio universal y el surgimiento de los partidos de masas supuso también la transmutación del mandato representativo en mandato de partido, lo cual, a su vez, se tradujo, de una parte, en una notable pérdida de autonomía individual del diputado y, de otra, en un creciente y cada vez más evidente distanciamiento entre los ciudadanos y sus representantes. Tal y como señalaba el profesor Pedro de Vega en el prólogo a la obra *Teoría y práctica de los*

partidos políticos, «[l]os partidos políticos, nacidos como una especie de intermediarios para traducir a nivel estatal la voluntad política de la sociedad, se terminan convirtiendo en muros de separación entre los electores y los elegidos» (1977, p. 15).

Este distanciamiento entre representantes y representados socava ciertamente la relación de confianza en la que se sustenta el mandato representativo y dificulta enormemente la suspensión voluntaria de la incredulidad (Morgan, 2006: 13-14, citado *apud* Blanco Valdés, 2010: 123), en tanto que condición *sine qua non* de la ficción sobre la que se construye la relación representativa en el Estado constitucional, esto es, que la libre manifestación de voluntad de los representantes, desvinculada de cualquier instrucción de los electores, es en último término expresión de la voluntad de estos. Como ya advertía García de Enterría, «[l]o esencial del *trust* [...] es la confianza, la cual (como ocurre con el mandato en los Derechos romanizados) no se entrega de una vez por todas, sino que ha de mantenerse viva de forma constante» (2009, pp. 116-117). Y de ahí que concluya que

[l]a falta de confianza en la clase política es la expresión de que el pueblo se siente, literalmente, alienado por un poder extraño, que no es capaz de interiorizar o sentir como suyo y cuya actuación no considera que se realiza en su propio beneficio, sino en el de los propios titulares de la gestión, que han pasado así a apropiarse de esta y de sus fines. Supone, así, la ruptura de la relación de *trust*, confianza o fiducia y, con ello, de la legitimidad del sistema mismo, la más grave, pues, de las deficiencias imaginables en una democracia (2009, p. 118).

La extensión del sufragio universal al que hacíamos referencia provocó, curiosamente como se ha visto, un alejamiento entre electores y elegidos, al surgir los partidos de masas como intermediadores entre ambos y reemplazarse el mandato representativo por el mandato imperativo de partido. A ello habría que añadir ahora que esta expansión de la universalización del sufragio supuso también la consolidación definitiva del principio de soberanía popular que, aparte de otras consideraciones, abrió la senda de superación del Estado liberal que conduciría a la aparición del Estado social, de naturaleza crecientemente intervencionista, y con él la basculación del

poder político que encarnaba el Estado hacia el poder ejecutivo y su administración (Habermas, 1999a). El ejecutivo despliega su acción de gobierno a través de su administración con autonomía de actuación respecto al parlamento, que representa la voluntad de los electores, de suerte que la representación se reduce en última instancia a un mero mecanismo de designación del gobierno, que es el que, en definitiva, guía y orienta la dirección política del Estado.

Mientras el parlamento elevaba cualitativamente sus estándares de representatividad con la universalización del sufragio, la correlativa irrupción de los partidos de masas y la posterior colonización por estos de las instituciones del Estado ocasionó, de una parte, la pérdida de autonomía del diputado sometido al mandato de partido y su consiguiente distanciamiento de los electores, y, de otra, la merma de autonomía y de poder político de las cámaras en la misma proporción en que lo incrementaba el gobierno, a medida que los requerimientos de un Estado cada vez más intervencionista necesitaba de una potente estructura organizativa de naturaleza ejecutiva. Sirva de ejemplo de ello la «presidencialización» de las elecciones en los sistemas parlamentarios y el procedimiento, dirigido *de facto* por los partidos, de elección por el parlamento de miembros de otros órganos del Estado; entre nosotros, en general, especialmente evidente en el último caso, por descarnado y sin ambages, y en particular, en el momento de escribir estas líneas, con relación a la renovación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en funciones.

La función representativa del parlamento, entendida como ficción política (Kelsen, 1977, pp. 52-54) que permite la delegación en un órgano político de las decisiones comunes que afectan a grandes comunidades políticas y tendencialmente más amplias, complejas y especializadas, sigue siendo válida y útil. La crisis de representación a la que nos venimos refiriendo no sería tanto una crisis de representatividad, concebida como expresión e integración de los plurales y enfrentados intereses que coexisten en las sociedades modernas y, como consecuencia de ello, como el «sentimiento o la convicción de efectividad de la representación» (Solozábal Echavarría, 1986, p. 72); como aquella que resulta, en cambio, de un paulatino distanciamiento entre el pueblo como sujeto político y sus representantes. Más allá de si el sesgo de las fórmulas empleadas por los distintos sistemas

electorales se dirige a asegurar la gobernación o a la expresión del pluralismo, aquellos alcanzan razonablemente a plasmar e integrar en buena medida los plurales y heterogéneos intereses en juego². La crisis de representación no sería, pues, propiamente una crisis de representatividad, sino aquella otra que se sigue del alejamiento entre electores y elegidos, que constituiría la raíz misma de la pérdida de aquellos de la confianza, de la fiducia, en el sistema político, percibido por ellos cada vez más como algo ajeno o extraño, provisto de un funcionamiento endogámico monopolizado por los partidos políticos. Una organización política, en definitiva, con vida propia y desprendida del cordón umbilical que la vinculaba a los representados. De ahí que, entre las medidas propuestas para intentar superar esta crisis de la democracia representativa, cobren particular relevancia aquellas dirigidas a *abrir* el parlamento, a reforzar los vínculos entre representantes y representados, sirviéndose por ejemplo de las TIC, y facilitar así la participación de los ciudadanos y de los grupos en el procedimiento legislativo y en los mecanismos de control (entre otros, Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017, en especial, pp. 119 y ss; Rubio Núñez *et al.*, 2014; Castellà Andreu, 2013, y Aranda Álvarez, 2017, pp. 25-26). Efectuada así la diagnosis, la crisis de representación no obedecería tanto a un déficit de representatividad cuanto de participación (y control).

² Incluso un modelo electoral tan rígido y tendencialmente orientado a favorecer a los grandes partidos como el nuestro –que privilegia a los partidos con amplia implantación en las circunscripciones en que se presentan frente a las agrupaciones de electores y los partidos minoritarios en la fase de formación de las candidaturas; en lo relativo a la regulación de las campañas electorales en los medios de comunicación de titularidad pública y en las televisiones privadas, y a su financiación pública, tanto electoral como ordinaria; así como también en el establecimiento de barreras electorales y la combinación de la fórmula electoral, el pequeño tamaño de la mayoría de las circunscripciones y el reducido número de miembros de las cámaras (Presno Linera, 2014, pp. 73-83)– no ha logrado impedir, sin embargo, bien es cierto que en una situación excepcional de crisis sistémica que propició la aparición de movimientos como el 15-M, la alteración de nuestro tradicional sistema de partidos con la irrupción de nuevas fuerzas políticas que acabaron por abarcar, de hecho, todo el espectro político. Así, por ejemplo, mientras en las elecciones generales de 2011 los dos grandes partidos tradicionales de nuestro sistema de partidos –PP y PSOE– concentraron el 77,39% de los votos y el 84,57% de los escaños del Congreso, en las celebradas en 2015 el porcentaje de voto obtenido por ambas formaciones descendió en cambio hasta el 50,73% que se tradujo en el 60,85% de los escaños de la Cámara Baja.

2. *Democracia representativa y democracia participativa*

La teoría de la representación sobre la que se construye la democracia representativa se sustenta en una ficción: que el objeto de representación no serán los intereses particulares, individuales o de grupo, sino el interés común. La representación política supone la cancelación del individuo, con sus egoísmos y afanes propios y de afines, en favor del ciudadano. Este se despojará de cualquier vestigio de intereses particulares o gremiales para perseguir y portar únicamente un interés común, general, pues solo así se podrá construir una voluntad única –la de la nación– en la que se fundamenta la democracia representativa y su legitimidad³. Esta ficción, que desdobra al hombre en individuo y ciudadano, dará cuenta de la radical diferencia entre la representación política y la representación jurídico-privada, y de la ociosidad de cualquier pretensión de equipararlas (Sartori, 2005, p. 258).

El constructo de la voluntad general, sobre el que gravita la democracia representativa, suponía por tanto prescindir de los intereses individuales y de grupo, y ya en el contexto de las modernas democracias, de los de los grupos de presión⁴ y de su interrelación

³ Una propuesta teórica que pretendía salvar este desdoblamiento artificioso del elector fue la elaborada por Jellinek, cuando sostenía que el objetivo perseguido en las elecciones no es únicamente, aunque también, elegir a un diputado particular en cada circunscripción electoral, sino además crear la Cámara que habrá de representar al pueblo entero, de manera que «[e]n realidad, en la elección, cualesquiera que sean las circunscripciones en que el voto se lleve a cabo, tiene lugar un acto de voluntad unívoca del pueblo en su totalidad, pues no sólo se encamina el acto de la voluntad de los electores y de las circunscripciones electorales a designar un candidato particular, sino a formar las Cámaras. Este importante punto de vista jurídico es el que aúna a todos los electores, sea cual fuere el partido a que pertenezcan. Por esto toma parte también en la formación de las Cámaras aquel que ha votado a un candidato derrotado, y su acto electoral es, en este aspecto, de una significación jurídica tan importante como el del que vota a un candidato elegido». (1981, p. 445).

⁴ Utilizamos aquí y en adelante el término grupos de presión en el sentido de cualquier unión organizada y estable de individuos que desarrolla acciones para influir en los poderes públicos, en particular y en lo que aquí interesa, en los parlamentos, en defensa de los intereses que le son propios. Manejamos, pues, un concepto amplio, que abarca no sólo a aquellos grupos que defienden exclusivamente intereses económicos (grupos de interés, término este, como veremos, al que recurre habitualmente el legislador autonómico), o a aquellos otros que desarrollan labores de presión de manera profesional a cambio de una remuneración económica (lobbies), sino que alude a cualquier grupo u organización que, por cuenta propia o de terceros, lleva a cabo actividades para influir en los asuntos públicos. (Rubio Núñez, 2002, pp. 173-174).

con los poderes públicos, lo que, a su vez, propició la proliferación de propuestas que se insertan en la categoría de la denominada democracia participativa moderna, y con las que se pretendía subsanar esa falla de la democracia representativa.

No sería seguramente descabellado, llegados a este punto, y salvadas las distancias, establecer una suerte de paralelismo entre el desconocimiento de la existencia y actuación de los grupos de presión y el que les brindó el Estado liberal a los partidos políticos. En efecto, aun cuando los partidos constituyeron una realidad indiscutible en la vida política del Estado desde, al menos, la segunda mitad del siglo XIX, fueron sistemáticamente ignorados por el Derecho Público liberal, deudor del justificado recelo de los revolucionarios franceses hacia el asociacionismo, que lo alentó a focalizar su atención en el individuo aisladamente considerado y a desdeñar a los partidos como grupo social con entidad y vocación política, relegándolos a la consideración de asociaciones regidas por el derecho común de asociaciones. Situación que se prolongará nada menos que hasta el período de entreguerras y que no podrá darse por definitivamente superada hasta el derecho constitucional de la postguerra, en el que ya los partidos se consolidan como sujetos integrantes del ordenamiento constitucional.

Uno de los argumentos utilizados por la literatura jurídica clásica para sostener la incompatibilidad entre los partidos políticos y el Estado ha sido precisamente la apelación a los intereses particulares, egoístas, de grupo, que vendrían a representar los partidos frente al Estado, que encarnaría, por el contrario, unos intereses ideales y unitarios de la comunidad política (Triepel, 1980, pp. 189-190). De ahí que, para Schmitt, la homogeneidad forme parte consustancial de la democracia, lo que, a su vez, justificaría, en caso necesario, la separación o supresión de lo heterogéneo (2018, pp. 170-171). Esa vocación particularista de los partidos –verdaderos agregados de intereses de grupos– y su naturaleza disgregadora acabarán, según esta visión doctrinal, por erosionar desde dentro y, finalmente, por disolver la unidad del Estado. Sin pretender, ni mucho menos, profundizar en la polémica, interesa ahora apuntar que, si bien es cierto que la inequívoca evolución del Estado democrático como un Estado de partidos ha venido a ratificar las tesis de Kelsen –«[1]a democracia,

necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*»– (1977, p. 37, cursivas en el original), no lo es menos que el diagnóstico efectuado por Triepel a cuenta de la avería que la dinámica de partidos provoca en el parlamentarismo, cuando sostenía que «[l]a decisión parlamentaria cuando el parlamento tiene una mayoría homogénea, es una decisión del partido, y cuando hay pluralidad de partidos es un compromiso entre ellos. Y el diputado ya no es un representante del pueblo, sino un representante de su partido, y como tal se siente y actúa» (1980, p. 188), era del todo certero.

Al margen ya de los instrumentos o medios utilizados para canalizar la representación política, esta se puede entender al menos de dos modos distintos según se conciba la expresión de la soberanía popular de la que trae causa. O bien se entiende que esa expresión se consume y se agota con la participación en las elecciones, o bien que esa participación no liquida la manifestación de soberanía y debe extenderse también a la legislación. Dicho de otro modo, si la sociedad se autodirige políticamente a través de dos procesos –el electoral y el parlamentario– podrá sostenerse que la participación política del sujeto político soberano –el pueblo– se completa con su concurso en las elecciones, o bien, que lejos de consumirla, debe extenderse y complementarse con su intervención en el proceso parlamentario, entendido como aquel del que es producto la legislación (De Otto, 1980, p. 49).

Según se acaba de apuntar, esta distinta concepción del ejercicio y alcance de la soberanía engendra dos enfoques distintos de la representación. El primero de ellos entiende que la representación se canaliza única y exclusivamente a través de la elección. Con las elecciones el cuerpo electoral formalizaría una suerte de *translatio* de soberanía en favor de los representantes, que actuarán con libertad, desligados del mandato imperativo, pero sujetos a la responsabilidad política que el electorado exigirá renovando o revocando su mandato en elecciones periódicas. La participación política se reduce al momento electoral y la política del Estado viene a ser dirigida exclusivamente por políticos profesionales y queda fuera del alcance de los ciudadanos. El ejercicio de la soberanía, por tanto, se proyecta en la participación en la elección, a través del voto, y en el control, retirando en su caso el mandato y la confianza en la que se sustenta en unas

nuevas elecciones. Este es el planteamiento básico de la democracia representativa clásica contra el que ya alertaba Rousseau, cuando advertía que «[e]l pueblo inglés piensa que es libre y se engaña; lo es solo mediante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como estos son elegidos cae en su condición de esclavo, no es nada» (1981, p. 161). Desde otra perspectiva, sin embargo, nos recordará Sartori que la teoría electoral de la representación es la teoría de la representación responsable. Lo sustancial de la representación no sería alcanzar, cual reflejo en un espejo, la condición de la semejanza con el colegio electoral, sino garantizar la obligación de responder de los representantes y la exigencia de responsabilidad por parte de los representados, lo que únicamente se podrá conseguir, según el célebre politólogo italiano, a través de las elecciones (1992, p. 266).

La segunda alternativa, en cambio, sostendrá que la representación no se agota en la elección y que, en consecuencia, la participación debe extenderse al proceso parlamentario. Según esta perspectiva, la autodirección política de la sociedad a través del proceso parlamentario no se articula exclusivamente a través de representantes, sino también mediante la participación ciudadana, ya sea individualmente o bien organizada en grupos de intereses. En esta orientación se inscribiría la democracia participativa, que parte de la premisa teórica de que la definición, la determinación de los intereses generales y su satisfacción no se atribuye en exclusiva al Estado, sino también a la sociedad⁵. Dejando a un lado que no existe un modelo único de democracia participativa, interesa ahora llamar la atención sobre la circunstancia de que, en términos generales y en alguna de sus modalidades, esta persigue la resolución de conflictos sirviéndose de un proceso participativo en la elaboración de la legislación. Lo cual, a su vez, acarrea al menos dos consecuencias, una de orden práctico y otra de naturaleza teórica: la necesidad de articular instituciones que posibiliten la participación cívica, por una parte, y, por otra, interpretar que esta participación tiene la capacidad de transformar los intereses privados de los individuos o de los grupos en intereses públicos. En definitiva, y a diferencia de lo que sostenía la democracia representativa, el individuo no solo se metamorfosea en ciudadano

⁵ Sobre los problemas de diversa índole que podría suscitar la democracia participativa, puede leerse Sartori, 1988, pp. 150-155, y Crozier, Huntington y Watanuki, 1975.

en el momento de la elección, sino también después de esta cuando coparticipa con sus representantes en la definición del interés general. En una dirección análoga, la democracia deliberativa o de consenso (Habermas, 1999b, pp. 231-246) propugna la construcción de la «razón pública» a través del diálogo social (Rawls, 1997), de manera que el derecho habrá de ser en último término el resultado de un acuerdo comunicativo, que precisa que se den «las condiciones que permiten institucionalizar legalmente las diferentes formas de comunicación necesarias para garantizar un proceso legislativo autónomo políticamente» (Habermas, 1994, pp. 229-230). Formas de comunicación que podrán enriquecerse en la actualidad con las múltiples posibilidades que al respecto pueden aportar las nuevas tecnologías.

3. Derecho de participación política y democracia participativa en la CE

De estas dos grandes visiones o enfoques de la participación y la representación política, nuestro Tribunal Constitucional (TC), a la hora de interpretar el sentido y el alcance del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), se ha decantado inequívocamente por los postulados teóricos propios de la democracia representativa.

En efecto, aun cuando el derecho de participación política puede ejercerse, según dispone el artículo 23.1 CE, directamente o por medio de representantes, el TC ha considerado que, en cualquier caso y como punto de partida, «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, de 14 de marzo, F.J. 3). Así pues, la forma habitual de ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos será a través del concurso del cuerpo electoral en elecciones periódicas. De ahí que, sostenga el Alto Tribunal, «la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución» (STC 51/1984, de 25 de abril, F.J. 2).

Esta forma de participación política, canalizada fundamentalmente a través de los partidos políticos (art. 6 CE) en el proceso electoral abierto al pluralismo político existente en la sociedad (art. 1.1 CE), –como también la articulada a través de los instrumentos de participación directa– supone, siguiendo las premisas teóricas de la democracia representativa, que los individuos concurren como ciudadanos, es decir, desembarazados de intereses parciales o de grupo y acreedores únicamente de intereses generales o públicos. Es por ello que nuestro máximo intérprete de la Constitución califica el derecho a participar en los asuntos públicos recogido en el artículo 23 CE como un derecho *uti cives* (STC 80/1994, de 14 de marzo, F.J. 3). Se trata, pues, de un derecho exclusivamente ciudadano. Aún más: es un derecho constitutivo de la ciudadanía, ya que solo el ciudadano puede participar en la formación de la voluntad general. Y como cualquier otro derecho fundamental se ejerce individualmente. Pero a diferencia de cualquier otro derecho fundamental, su ejercicio no es expresión de la individualidad sino de la condición de ciudadano, en tanto que fracción anónima del cuerpo electoral que expresa la voluntad general (Pérez Royo y Carrasco Durán, 2021, p. 361).

De aquí se desprenden, al menos, dos consecuencias. En primer lugar, la titularidad del derecho corresponde únicamente a los ciudadanos. Es, como decíamos, un derecho exclusivamente ciudadano, de modo que la situación subjetiva que reconoce el artículo 23.1 CE no es «en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo)» (STC 80/1994, de 14 de marzo, F.J. 3), sino tan solo del ciudadano. Y, en segundo lugar, solamente la participación política prevista en el artículo 23 CE producirá representación política. Solo esta participación protagonizada por el ciudadano es capaz de expresar una voluntad general que, canalizada a través de representantes, alumbrará una auténtica representación política, al menos en el paradigma teórico de la democracia representativa. Paradigma que, sin duda, será el que siga nuestro TC cuando sostiene que al ejercerse el derecho de participación del artículo 23.1 CE por medio de representantes, «la Constitución concreta que se trata de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, lo que apunta, sin ningún género de dudas, a la representación política, con exclusión de otros (*sic*) posibles representaciones de carácter

corporativo, profesional, etc.». (STC 119/1995, de 17 de julio, F.J. 2). Y por lo mismo la participación prevista en el artículo 23 CE será una participación política vinculada «al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran». (STC 119/1995, de 17 de julio, F.J. 3).

Así las cosas, el derecho previsto en el artículo 23.1 CE no constituye «un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición» (STC 51/1984, de 25 de abril, F.J. 2). Por el contrario, la norma iusfundamental exigirá que ese derecho de participación esté vinculado a un especial llamamiento para el ejercicio del poder político, ya sea de forma directa –a través de las distintas modalidades de referéndum constitucionalmente previstas (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3 CE); de la iniciativa legislativa popular recogida en el artículo 87.3 CE (STC 76/1994, de 14 de marzo, F.J. 2) o, en fin, y en el ámbito local, del denominado régimen de concejo abierto previsto en el artículo 140 CE– o por medio de representantes. Este llamamiento estaría inescindiblemente ligado al principio democrático y al principio de soberanía popular, por cuanto supone una invocación al pueblo como titular del poder político. En definitiva, en cualquiera de las modalidades de participación en los asuntos públicos previstas en el artículo 23.1 CE asistiríamos a un llamamiento directo al titular de la soberanía, de manera que «sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político –esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder– estaremos en el marco del art. 23.1 CE» (STC 119/1995, de 17 de julio, F.J. 5), y sólo entonces podrá aducirse el derecho fundamental que contiene este precepto constitucional. Por eso, ese llamamiento interpela siempre al cuerpo electoral como sujeto que expresa la voluntad del pueblo, del soberano, en fin, del titular de la soberanía⁶. Y es por medio del cuerpo electoral, conformado

⁶ Conviene sin embargo advertir que no se da una completa identidad entre el cuerpo electoral y el pueblo como titular de la soberanía. La voluntad del pueblo español, titular de la soberanía (art. 1.2 CE), se expresa a través del cuerpo electoral. Pero mientras que el cuerpo electoral está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), el pueblo soberano «es la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento» (SSTC 13/2009, de 19 de enero, F.J. 16 y 31/2015, de 25 de febrero, F.J. 5).

a través de un procedimiento electoral y exteriorizado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, que se ejerce el poder político por parte de los ciudadanos, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, ya sea de forma directa o indirecta, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE (STC 137/2015, de 11 de junio, F.J. 4)⁷.

La participación en los asuntos públicos prevista en el artículo 23.1 CE se circunscribe, por tanto, a la participación electoral que origina representación política y al ejercicio directo de la decisión política por el cuerpo electoral. Ello no obsta, sin embargo, la existencia de otros títulos participativos que derivan de otros derechos fundamentales, de normas constitucionales de otra naturaleza, o de su reconocimiento legislativo (STC 119/1995, de 17 de julio, F.J. 3; Pérez Alberdi, 2008, p. 188). Así, por ejemplo, constituyen verdaderos derechos subjetivos *ex constitutione* la participación de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (art. 27.5 y 7 CE), la participación en el ámbito laboral a través de los sindicatos (art. 28 CE), la participación encauzada a través de las asociaciones (art. 22 CE) o del ejercicio del derecho de petición (art. 29

⁷ En el caso de la iniciativa legislativa popular se aprecia, con carácter general, este llamamiento al cuerpo electoral para su ejercicio tanto en el ámbito estatal (arts. 87.3 CE y 3.1 LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular), como autonómico o local [arts. 18.1.h) y 70 bis.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local]. Empero, alguna otra legislación autonómica extiende la legitimación para ejercer la iniciativa legislativa popular a grupos de personas que no forman parte del cuerpo electoral, como es el caso de los mayores de dieciséis años y de los extranjeros que residan legalmente en España (art. 2 Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular. Comunidad Autónoma de Cataluña; art. 1.2 Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares; y art. 2 de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts. Comunidad Autónoma de Valencia, que extiende la legitimación también a asociaciones, las ONG y otras entidades con personalidad jurídica), o únicamente de los extranjeros con residencia legal en España (art. 1.3 de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. Comunidad Autónoma del País Vasco). La orientación seguida por esta legislación autonómica, que no reduce la legitimación de la iniciativa legislativa popular al cuerpo electoral, se aparta de la línea jurisprudencial sostenida por el TC y se alinea, en cambio, con un sector doctrinal que no concibe la iniciativa legislativa popular como una forma de participación política directa (Biglino Campos, 1996, pp. 3599-3601; Larios Paterna, 2003, pp. 71-78).

CE), el derecho a participar en la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios (art. 37 CE), o la participación de los profesionales en la administración corporativa por medio de los Colegios Profesionales (art. 36 CE). Otras formas de participación se fundamentan en otras normas constitucionales, como es el caso de las peticiones a las Cámaras (art. 77 CE), del mandato general a los poderes constituidos para que promuevan y faciliten la participación en distintos ámbitos, ya sea de todos los ciudadanos (art. 9.2 CE), o más específicamente de la juventud (art. 48 CE), en la empresa (art. 129.2 CE), o en la planificación de la actividad económica general (art. 131.2 CE). Y otros mecanismos de participación se sustentan, en fin, en su reconocimiento legislativo a partir de una remisión del constituyente al legislador. Es el caso, por ejemplo, del mandato al legislador para que regule la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas [art. 105 a) CE], la garantía de la audiencia del interesado en el procedimiento de producción de los actos administrativos [art. 105 c) CE], la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado (art. 125 CE), las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general (art. 129.1 CE), la participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones en la defensa de sus intereses (art. 51.2 CE), o la participación por medio de las organizaciones profesionales en la defensa de los intereses económicos que les sean propios (art. 52 CE).

Así pues, y según lo ya señalado, ninguno de estos otros y múltiples títulos participativos encontrará acomodo y fundamento en el artículo 23.1 CE. Al respecto, recuerda el TC que en el artículo 23.1 CE no se ha configurado «un derecho “general” de participación o, en otras palabras, una cláusula abierta [...] que permitiera cualificar como derecho fundamental a cualesquiera previsiones participativas que puedan incorporarse al ordenamiento. En nuestro Derecho, sobre la base del art. 23.1, no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental» (ATC 942/1985, de 18 de diciembre, F.J. 3).

El mandato general a los poderes públicos contenido en el artículo 9.2 CE para que promuevan las condiciones que faciliten la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social da cobertura a cualquier manifestación del fenómeno participativo que articule la participación de los individuos y de los grupos en los procesos de decisión pública (Martín Núñez, 2013, p. 117), lo que abarcaría, y en lo que aquí interesa, la participación de los grupos de presión en los procesos de decisión parlamentaria (González Fernández, 2020, p. 330). Desde el punto de vista de la teoría de la democracia representativa esa referencia a la participación ciudadana recogida en el artículo 9.2 CE no es del todo exacta, pues esa participación no arrojaría manifestación de la voluntad general, sino de intereses parciales y fragmentarios y, por lo mismo, no produciría representación política ni tampoco ejercicio directo de la decisión política. No participaría, pues, el ciudadano, consignatario únicamente de intereses generales, sino la persona en defensa de sus intereses, individuales o de grupo, tal y como el propio artículo 9.2 CE sí recoge con relación a la promoción por parte de los poderes públicos de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

Así las cosas, y como es sabido, esta participación prevista en el artículo 9.2 CE no constituye el reconocimiento de derecho fundamental alguno, pero sí –como consecuencia de la doble sujeción, negativa y positiva, de los poderes públicos a la Constitución– de la obligación positiva de los poderes públicos de hacer efectivos los derechos removiendo los obstáculos que impidan su ejercicio (Bastida Freijedo *et al.* 2004, p. 79) y, en el caso que nos ocupa, promoviendo las condiciones que faciliten la participación de los individuos en la vida política, económica, cultural y social. Se trataría, por tanto, de un conjunto de técnicas o de instrumentos participativos que nuestro Tribunal Constitucional sitúa entre la democracia representativa y la democracia directa. Por ello –sostendrá el TC– todas aquellas fórmulas de participación que instituya el legislador ordinario –estatal o autonómico– en el marco de sus competencias «no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, sino que obedecen a una *ratio* bien distinta. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa»

(SSTC 31/2015, de 25 de febrero, F.J. 4 y 119/1995, de 17 de julio, F.J. 6)⁸.

4. *Los nuevos derechos estatutarios de participación política*

Con las nuevas reformas estatutarias, sin embargo, se han introducido en el catálogo de derechos que incluyen los nuevos estatutos reformados derechos de participación política que incorporan nuevos instrumentos de participación, entre otros, y en lo que aquí ahora interesa, el derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento⁹. No nos vamos a detener en la polémica doctrinal que en su momento

⁸ No obstante, hay una interpretación doctrinal (entre otros, Biglino Campos, 1996, pp. 3599-3601; Larios Paterna, 2003, pp. 71-78; Cuesta López, 2008, pp. 45-50; Presno Linera, 2014, pp. 157 y 166) de la democracia participativa que la concibe como aquellos instrumentos participativos a través de los cuales los individuos, ya sea de forma particular (*uti singuli*) o por medio de grupos u organizaciones de defensa de intereses sectoriales (*uti socius*), presentan propuestas o manifiestan su opinión a los poderes públicos en el marco de los procesos de toma de decisión públicas, aun cuando, en todo caso, la adopción de tales decisiones finalmente quede reservada en exclusiva a las autoridades o instituciones públicas. Siguiendo esta línea interpretativa se considera, a nuestro juicio con buen criterio y a diferencia de lo que sostiene el TC, que las modalidades de participación como el referéndum consultivo o la iniciativa legislativa popular no son mecanismos de democracia directa sino de democracia participativa, en la medida –y aquí seguimos el razonamiento del Alto Tribunal– en que en ninguno de los dos casos se produce un llamamiento al cuerpo electoral para que ejerza directamente el poder político y exprese su voluntad política que, *per se*, habrá de ser vinculante. En cierto modo el propio TC lo vendrá a reconocer, al menos con relación a la iniciativa legislativa popular, cuando –a fin de justificar, por contraste con una hipotética previsión de un referéndum de ámbito autonómico, para el que el Alto Tribunal exige una habilitación expresa del legislador orgánico estatal al que llamarían los artículos 81.1 y 92.3 CE en cuanto que desarrollo del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), que tal habilitación sería, sin embargo, innecesaria con relación a la iniciativa legislativa popular, lo que habría permitido, de hecho, que el legislador estatuyente y el autonómico legislasen en la materia, sin necesidad de que esta iniciativa legislativa de ámbito autonómico, entroncada en el derecho fundamental del artículo 23.1 CE, estuviese prevista en la ley orgánica a la que remite el art. 87.3 CE y también el art. 81.1 CE– sostiene que, a diferencia del referéndum, las iniciativas populares, tanto la estatal como las autonómicas, no son «cauce para la manifestación directa [...] de la voluntad popular, sino instrumento, más bien, para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre determinada propuesta legislativa», y, por consiguiente, «no habrían de dar lugar [...] a un pronunciamiento del pueblo, sino de sus representantes». (STC 51/2017, de 10 de mayo, F.J. 6).

⁹ *Vid.* arts. 29.4 E.A. de Cataluña; 30.1.b) E.A. de Andalucía; 15.2 E.A. de Aragón; 15.2.b) E.A. de las Islas Baleares, y 31.c) E.A. de Canarias.

se suscitó con relación a si el estatuto de autonomía es o no un instrumento normativo adecuado para acoger estas declaraciones de derechos que introducían los denominados estatutos de autonomía de tercera generación¹⁰. Interesa, en cambio, dirigir brevemente la atención en la jurisprudencia que nuestro supremo intérprete de la Constitución ha sentado sobre el particular.

Distingue nuestro TC en cuanto al contenido estatutario regulado en el artículo 147.2 CE –que, por lo demás, no agotaría o limitaría restrictivamente las posibilidades de regulación de los estatutos, que podrían extenderse a otros aspectos, porque así explícitamente lo prevé la CE (arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1 y 3, 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta) o por virtud del principio dispositivo– entre contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las CC. AA. [art. 147.2.d)], y aquel destinado en cambio a establecer los principios sobre la organización de las instituciones autónomas propias [art. 147.2.c)]. (STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15).

Pues bien, con relación al contenido de los EE.AA. relativo a la atribución competencial [art. 147.2.d)], el TC admite que, en el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por la respectiva comunidad autónoma, el legislador autonómico puede configurar políticas públicas propias de las que se deriven verdaderos derechos públicos subjetivos de los ciudadanos (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FF.JJ. 14 y 15). Cosa distinta, en cambio, es, a juicio del Alto Tribunal, cuando es el legislador estatuyente el que formaliza enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares en el marco del ejercicio por los poderes públicos autonómicos de las competencias estatutariamente asumidas. En tal caso, se trataría «de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15), de manera que carecerán de eficacia

¹⁰ Abiertamente en contra de las declaraciones estatutarias de derechos, Díez-Picazo, 2006, pp. 63-75 y, del mismo autor, 2007, pp. 63-70. Manifiestamente a favor, Caamaño Domínguez, 2007, pp. 33-46 y Carrillo, 2007, pp. 49-73. Una posición intermedia, que admite su inclusión so pena de una deficiente técnica legislativa, puede leerse en Ferreres Comella, 2006, pp. 9-37 y Biglino Campos, 2006, pp. 39-61.

directa hasta tanto no se concrete su régimen jurídico por el legislador autonómico (STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 16), esto es, el «derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15)¹¹.

Sin embargo, en lo que concierne a la organización de las instituciones autónomas, el TC estima que los estatutos, en virtud del amplio margen de configuración que la Constitución les atribuye en tanto que normas institucionales básicas de cada comunidad autónoma [art. 147.1 y 2.c)], pueden crear verdaderos derechos públicos subjetivos con eficacia jurídica directa, incluso –y en lo que aquí interesa– «para supuestos en que la previsión estatutaria incide en los derechos fundamentales en sentido estricto» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15). Este es el caso del derecho de acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), cuando el Tribunal, en el marco de la configuración estatutaria de la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas autonómicas, había reconocido en su jurisprudencia los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos, los derechos lingüísticos en las CC. AA. con lenguas cooficiales, o los que se siguen con relación a la designación de senadores por las asambleas legislativas de las CC. AA., al sistema de representación proporcional de los parlamentos autonómicos, o respecto al derecho de sufragio activo y pasivo (art. 23.1 y 2 CE). Y con relación a las instituciones autonómicas de autogobierno –los parlamentos autonómicos, por ejemplo–, sostiene el TC que podrían recogerse derechos estatutarios de participación política o de acceso a cargos públicos, de suerte que tales regulaciones estatutarias, «llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar

¹¹ De este modo el Tribunal Constitucional equiparaba sustancialmente estos derechos estatutarios a los principios rectores contenidos en el capítulo III del título I de la Constitución, aun cuando los nuevos estatutos reformados distinguen justamente entre derechos, deberes y principios rectores. *Vid.* al respecto los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León o Extremadura, si bien en este último caso la distinción es, a estos efectos, irrelevante, pues en un único artículo limita los derechos estatutarios a los relacionados con la organización institucional de la comunidad autónoma.

también verdaderos derechos subjetivos» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15)¹².

Ciertamente nuestro Alto Tribunal había venido admitiendo la posible incidencia del legislador autonómico en el ámbito de los derechos y su capacidad de crear derechos subjetivos en la medida en que, a juicio del Tribunal, del artículo 53.1 CE no podía deducirse una reserva exclusiva de la regulación del ejercicio de los derechos y libertades en favor de la ley estatal (entre otras, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, F.J. 2, y 173/1998, de 23 de julio, F.J. 7). Y, por otra parte, tampoco podría colegirse del artículo 139.1 CE una uniformidad absoluta en cuanto a los derechos y deberes en todo el territorio, sino más bien una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales que el Estado central deberá determinar y asegurar por la vía del despliegue de sus propias competencias *ex art.* 149.1 CE, y en particular del artículo 149.1.1 CE, y que en el caso de los derechos comprendidos en la sección 1ª del capítulo II del título I CE se articulará a través de la reserva de ley orgánica para su desarrollo (art. 81.1 CE). Así pues, esa conjunción entre la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales en todo el territorio y la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades en el ámbito respectivo de cada comunidad autónoma habilitaba la incidencia del legislador autonómico en la esfera de la libertad.

Sin embargo, tal y como ya se ha apuntado, tampoco el impacto del legislador estatuyente en el ámbito de los derechos y libertades era una circunstancia absolutamente desconocida o inédita. Concretamente, y en lo que a nosotros ahora concierne, ya los estatutos de autonomía originarios incorporaban regulaciones relativas al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, ambos, según se ha visto, concebidos por nuestro TC como instrumentos de participación directa en los asuntos públicos que integran el contenido del artículo 23 CE.

Con relación al referéndum, como es sabido, el previsto en el procedimiento de reforma de los estatutos (art. 152.2 CE) que hubiesen sido aprobados por la vía rápida (y tortuosa) del artículo 151

¹² Con relación al análisis de ambas sentencias –las SSTC 247/2007 y 31/2010– puede leerse, a modo de ejemplo y entre otros exhaustivos trabajos, Cámara Villar, 2009 y Expósito Gómez, 2011.

CE acabó extendiéndose, precisamente por vía estatutaria, a otras CC. AA.¹³. Mención aparte merece, sin embargo, la regulación del referéndum consultivo autonómico¹⁴ a partir del reconocimiento estatutario de la competencia autonómica sobre consultas populares que tienen reconocida en la actualidad once comunidades autónomas¹⁵. El TC, no obstante, ha anulado la vía legislativa autonómica en esta materia con base en el fundamento jurídico de extender la competencia estatal sobre autorización del referéndum (art. 149.1.32 CE) a la completa disciplina de la materia, lo cual, como por lo demás es de sobra sabido, obedecía al fundamento político de evitar la celebración de consultas soberanistas en el País Vasco y, sobre todo más recientemente, en Cataluña¹⁶.

Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, todos los estatutos de autonomía originarios —con la sola excepción del Estatuto de Castilla y León que no la preveía inicialmente y que, no obstante, acabará por incorporarla a través de la reforma estatutaria de 1999— y la legislación autonómica habían regulado para el respectivo ámbito

¹³ Actualmente no lo prevén los EE.AA. de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

¹⁴ *Vid.* la Ley 9/2008, de 27 de junio, por la que se convoca y regula una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, declarada inconstitucional por STC 103/2008, de 11 de septiembre; las leyes catalanas 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, parcialmente declarada inconstitucional por STC 51/2017, de 10 de mayo; y 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, declarada parcialmente inconstitucional por STC 31/2015, de 25 de febrero; el Decreto-ley 2/2022, de 15 de marzo, de modificación del artículo 4 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana; el Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de sortear la no autorización por el gobierno del Estado central para convocar un referéndum sobre las prospecciones petroleras en el litoral Canario, declarado parcialmente nulo e inconstitucional por STC 137/2015, de 11 de junio; y la Ley 12/2019, de 12 de marzo, del Parlamento de las Islas Baleares de consultas populares y procesos participativos.

¹⁵ *Vid.* arts. 122 E.A. de Cataluña; 78 y 117.4 E.A. de Andalucía; 11.11 E.A. de Asturias; 9.7 E.A. de La Rioja; 11.8 E.A. de la Región de Murcia; 28.5 E.A. de la Comunidad Valenciana; 71.27 E.A. de Aragón; 49.4 E.A. de Canarias; 9.1.50 E.A. de Extremadura; 31.10 E.A. de las Islas Baleares, y 27.1.e) y 71.1.15 E.A. de Castilla y León.

¹⁶ SSTC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 69; 31/2015, de 25 de febrero, F.J. 6.B; 137/2015, de 11 de junio, F.J. 4; 51/2017, de 10 de mayo, F.J. 5, y 90/2017, de 5 de julio, F.J. 8.

autonómico este instrumento de participación que integra el contenido del derecho de participación en los asuntos públicos previsto en el artículo 23.1 CE. Su previsión estatutaria se incardina en la organización de las instituciones autónomas propias [art. 147.2.c) CE], y más concretamente, de las asambleas legislativas autonómicas. Sin embargo, su incorporación al ordenamiento autonómico no deja de tener también cierto impacto competencial, al que, en realidad, tampoco son ajenas las iniciativas legislativas de los demás legitimados para iniciar el procedimiento legislativo en las distintas comunidades autónomas. Pero a diferencia de estos últimos, para cuyas iniciativas no se prevé, por innecesaria, ninguna limitación expresa a las materias de competencia autonómica, sí se prevé, en cambio, esta restricción –superflua– con relación a la iniciativa legislativa popular, e incluso en algún caso se ampliaba a la prohibición de afectar a las materias que correspondiesen a la legislación básica del Estado¹⁷ (Pérez Alberdi, 2017, p. 1065).

Esta última prohibición, así como el incremento de materias excluidas de la iniciativa legislativa popular que incorporaba alguna legislación autonómica¹⁸ respecto a las previsiones constitucionales y las del legislador orgánico, o la reducción de los plazos fijados para la recogida de firmas prevista en alguna legislación autonómica respecto a la legislación orgánica estatal, ciertamente incidían en las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular que el artículo 87.3 CE reserva al legislador orgánico, y que, en la medida en que lo hacían en un sentido más restrictivo, podría suponer una afectación del contenido objetivo del derecho y una vulneración del mandato de optimización de los derechos y libertades que vincula a los poderes públicos¹⁹.

¹⁷ Arts. 5.1.d) Ley 4/1991, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares, y 5.2.c) Ley 7/1985, de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura.

¹⁸ Así, por ejemplo, el artículo 5.2.d) de la Ley 4/1991, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares, disponía que sería causa de inadmisión de la proposición de ley que su contenido fuese «manifiestamente contradictorio con los valores superiores del ordenamiento jurídico recogidos en la Constitución o con el autogobierno, con la defensa de la identidad de las islas Baleares y con la promoción de la solidaridad de los pueblos de las islas, enunciados en el título I del Estatuto de Autonomía».

¹⁹ No lo entendió así el TC que, en el amparo presentado por supuesta vulneración del artículo 23.1 CE deducida de la exclusión material prevista en el artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986, de Iniciativa Legislativa Popular, que venía a dar desarrollo al artículo 27.4 del

Con el tiempo, sin embargo, se advierte un movimiento en sentido inverso: aun cuando el legislador orgánico estatal (LO 4/2006, de 26 de mayo) mejora las condiciones de ejercicio de la iniciativa legislativa popular, la nueva legislación autonómica las amplía todavía más con relación a algunos aspectos. En efecto, varias leyes autonómicas han reducido el número de firmas necesario para promover la iniciativa legislativa popular (reducción a la que el legislador orgánico no estaba autorizado por mandato del art. 87.3 CE), o mejorado significativamente las posibilidades de intervención de los promotores en la tramitación parlamentaria de la iniciativa, lo cual sería conforme con la dimensión objetiva del derecho y el mandato dirigido a los poderes públicos de proteger y optimizar los derechos y libertades²⁰.

Así pues, no ofrece duda alguna que el legislador autonómico está facultado para regular el ejercicio de un derecho fundamental en el caso de que tenga atribuida la competencia sobre la materia en la que se incardine esa regulación (STC 173/1998, de 23 de julio, F.J. 7), o bien en el marco de la organización de las instituciones autónomas propias. Lo novedoso ahora es que, como antes se ha señalado, algunos estatutos de autonomía reformados incluyen, entre otros, y en lo que ahora interesa, el derecho a participar, directamente

Estatuto de Autonomía del País Vasco, y que excedía las limitaciones materiales previstas tanto en la CE como por el legislador orgánico, estimó que, así como en el ordenamiento estatal, en el de la Comunidad autónoma vasca priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa, de manera que estaría constitucionalmente justificado que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias quedase reservada a la mediación de los representantes políticos y, en consecuencia, «nada se opone a que entre los límites dentro de los que opera la iniciativa legislativa popular el ordenamiento jurídico prevea la exclusión de determinadas materias». (STC 76/1994, de 14 de marzo, F.J. 3).

²⁰ Más dudas, en cambio, suscita la inclusión por alguna legislación autonómica, a la que ya antes se hizo referencia, de los menores de edad y de los extranjeros con residencia legal en España como legitimados para promover y participar en la iniciativa legislativa popular. La nacionalidad constituye un condicionamiento personal de la titularidad de los derechos, en este caso del derecho de participación política, del que también están excluidos para su ejercicio los menores de edad. (Pérez Alberdi, 2013, pp. 308-309). Se produciría en este caso, por tanto, una modificación de la titularidad del derecho fundamental por el legislador autonómico, que le está vedada al afectar al contenido del derecho cuya delimitación está reservada al legislador orgánico (STC 173/1998, de 23 de julio, F.J. 8). En cambio, a nuestro juicio, estas regulaciones no ofrecerían tacha de constitucionalidad si, como parece más adecuado y a diferencia de lo que sostiene el TC, se considerase la iniciativa legislativa popular como un instrumento de democracia participativa y no de democracia directa.

o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, como un mecanismo de participación política que integra el derecho de participación, y que, como se ha visto, no se compadece con la configuración del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos *ex* artículo 23.1 CE. Cabría advertir que en este caso se produciría una modificación por el legislador estatuyente del objeto y contenido del derecho fundamental de participación política para la que no está habilitado, ya que la delimitación del objeto y contenido (y de los límites) de los derechos fundamentales está reservado en exclusiva al legislador orgánico (art. 81.1 CE). Tal advertencia resultaría, sin embargo, innecesaria puesto que los derechos estatutarios no serían en modo alguno derechos fundamentales.

Ahora bien, siguiendo la orientación jurisprudencial del TC antes comentada, este derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, directamente o a través de entidades asociativas, no constituye únicamente un mandato genérico al legislador autonómico, sino que, en la medida en que se encuadra en el contenido estatutario relativo a la organización de las instituciones autónomas propias, los parlamentos autonómicos en este caso, [art. 147.2.c) CE], además de vincular a los poderes públicos autonómicos, formaliza un derecho público subjetivo con eficacia jurídica directa, por más que precise de desarrollo legislativo, ya sea a través de la ley o del reglamento parlamentario, a los que, por lo demás, se remiten los Estatutos de autonomía²¹; y, con ello, aun sin ser ciertamente un derecho fundamental, no se oculta que, siguiendo estrictamente los criterios sentados en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal al respecto, se le asemeja bastante.

Cuestión distinta es considerar que estos derechos estatutarios entrarían a formar parte del bloque de la constitucionalidad y, por tanto, que se utilizasen como canon de constitucionalidad para enjuiciar la constitucionalidad de las normas impugnadas (Canosa Usera, 2008, p. 581). Al respecto, conviene recordar que los estatutos de autonomía integran el bloque de la constitucionalidad ya que, en la singular configuración de nuestro Estado autonómico, la distribución de competencias entre el Estado central y las comunidades

²¹ *Vid.* arts. 29.4 E.A. de Cataluña; 30.1.b) E.A. de Andalucía; 15.2 E.A. de Aragón; 15.2.b) E.A. de las Islas Baleares, y 31.c) E.A. de Canarias.

autónomas no viene establecida únicamente en la Constitución, sino también en los estatutos autonómicos. La distribución territorial del poder político viene determinada conjuntamente –en bloque–, aunque no sólo, por la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía. Los estatutos son, por tanto, normas delimitadoras de competencias que vinculan también al Estado, esto es, al todo. En su función delimitadora de competencias los estatutos vienen a completar o a continuar la obra del poder constituyente y, desde esta perspectiva, son normas materialmente constitucionales y, por lo mismo, el TC deberá considerar, al enjuiciar la constitucionalidad de las normas, «además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas» (art. 28.1 LOTC). No es el caso, sin embargo, de los derechos estatutarios que, al margen de cuál sea su naturaleza, vinculan únicamente a los poderes públicos de la comunidad autónoma respectiva, no a todos los poderes públicos radicados en ella, y, por tanto, no a los del Estado con implantación en su territorio. En suma, no afectarían al todo y, por lo mismo, no serían materialmente constitucionales, esto es, no podrían ser utilizados como canon de constitucionalidad²².

Conforme a los nuevos derechos estatutarios de participación y/o de la genérica facultad de autoorganización de las instituciones autónomas propias, algunas CC.AA. han inaugurado la senda de la regulación de la participación de los *lobbies* en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos autonómicos, ya sea en el ámbito del gobierno, la administración y, también, de los entes locales, como –y en lo que aquí interesa– de la actividad parlamentaria. Con frecuencia se ha dicho que con este tipo de regulaciones se pretende *abrir* el parlamento a la sociedad y a los grupos e intereses que en ella coexisten y, con ello y a la postre, si no solventar, lo que sería en exceso pretencioso, sí al menos paliar o aliviar la crisis de representación a la que nos venimos refiriendo; crisis a la que, además, la proliferación de casos de corrupción vendría a agravar o intensificar. En nuestra

²² En una dirección opuesta parece apuntar González Fernández, 2020, p. 333.

opinión, sin embargo, la principal justificación y finalidad de este tipo de regulaciones no debiera ser tanto la de salir en auxilio de la crisis de representación que, por lo demás, es una crisis perpetua, a la que seguramente ha contribuido decisivamente el malentendido que en ocasiones originan las palabras al recurrir al término «mandato» para explicar la relación representativa y trasladar las categorías propias de la representación jurídico-privada a la representación política, como la más modesta de abordar su regulación sencillamente porque estos grupos existen y participan e influyen en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes.

Bien es cierto, no obstante, que la regulación de los *lobbies* –y de la participación ciudadana– en la actividad parlamentaria como un instrumento de la democracia participativa podría servir para, al menos, amortiguar los problemas y limitaciones que traen causa de la elección como único elemento legitimador de la democracia representativa y, además, podría tener un impacto institucional nada desdeñable al precisar de una mayor apertura del procedimiento legislativo a los distintos sectores interesados y, en general, de una mayor flexibilidad, lo que, a su vez, podría traducirse en una mayor y mejor funcionalidad de la institución parlamentaria.

Naturalmente la regulación de la participación de estos grupos en el proceso de toma de decisiones en el ámbito parlamentario no está exenta de problemas y de riesgos que necesariamente aquella debiera afrontar. Uno de ellos, tal vez el más evidente y también el de mayor calado, es que en la mayoría de las ocasiones la capacidad de influencia de estos grupos guarda relación directa con los medios económicos disponibles, de manera que podría resultar una exclusión o marginación de grupos y colectivos minoritarios con una ostensiblemente menor capacidad de movilización de recursos. Pero seguramente el principal problema es que estos grupos influyen *de facto* en las decisiones legislativas y, ante la ausencia de regulación, lo hacen en una suerte de vacío o de limbo que propicia el anonimato, la falta de transparencia y de control de la opinión pública y, en última instancia, la vulneración del antedicho principio de igualdad, al favorecer que la actividad de *lobby* la despliegan aquellos grupos que tienen más capacidad de influir, que en la mayoría de los casos serán los mismos que

dispongan de más recursos destinados a hacerlo. Es por ello por lo que las regulaciones que sobre el particular han iniciado algunos legisladores autonómicos, y que sin duda podrán servir de orientación al legislador estatal, constituyen una iniciativa que, con independencia de los problemas que puedan suscitar, abre una vía que seguramente merece la pena transitar.

II. LA REGULACIÓN DEL *LOBBY* PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO

1. *Aspectos comunes de la regulación autonómica de los grupos de interés*

1.1. Un persistente vacío normativo que algunos ordenamientos autonómicos han tratado de colmar

Tal y como se acaba de apuntar, no ha prosperado una regulación nacional del *lobby*²³, naturalmente tampoco en el ámbito parlamentario, y ello a pesar de que no han faltado propuestas para su regulación que se remontan incluso al período constituyente²⁴. Esta anomia contrasta con las recomendaciones para su regulación de organizaciones internacionales como la OCDE²⁵, y la proliferación en la última década y media de regulaciones

²³ En el ámbito estatal, hasta el momento únicamente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), creada a través de la Ley 3/2013, de 4 de junio (BOE, núm. 134, de 5 de junio de 2013), ha procedido a la creación de un registro voluntario de grupos de interés mediante resolución de su presidente, de 26 de febrero de 2016, sobre la buena praxis en las relaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con agentes externos. Disponible en https://rgi.cnmc.es/sites/default/files/resolucion_creacion_rgi.pdf

²⁴ El diputado Manuel Fraga Iribarne en el transcurso del debate constituyente y con relación a la regulación del derecho de petición ante las Cámaras defendió una enmienda, que finalmente no prosperó, presentada por el Grupo Popular en la que se proponía la creación de un registro para los grupos de intereses que actuasen de modo permanente ante las Comisiones de las Cámaras (BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 698-699). Para un análisis pormenorizado de las distintas iniciativas parlamentarias de regulación de los lobbies consúltese Ridao, 2017, pp. 99-114 y 121-133.

²⁵ OECD, 2022.

del *lobby* tanto en el ámbito nacional²⁶, como supranacional²⁷ y subnacional²⁸.

Algunas comunidades autónomas y entidades locales han intentado cubrir este vacío normativo y, continuando la senda abierta por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, han comenzado a regular la actividad de influencia de los *lobbies* en sus ámbitos respectivos²⁹. Téngase en cuenta al respecto que el Informe sobre España del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa³⁰ –Informe de Cumplimiento GRECO 2016³¹–, en el marco de su cuarta ronda de evaluación sobre prevención de la corrupción con respecto a los

²⁶ Han aprobado regulaciones relativas al *lobby*, si bien con desigual fortuna, en el presente siglo, Lituania, Perú, Polonia, Hungría, Georgia, Macedonia, Taiwán, Israel, Francia, México, Eslovenia, Colombia, Austria, Italia, Países Bajos, Chile, Reino Unido, Montenegro e Irlanda. En el pasado siglo lo habían hecho ya Estados Unidos (1946), Alemania (1951), Australia (1983) y Canadá (1989). (OECD, 2021 y Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, 2015).

²⁷ En el ámbito de la UE se crea un Registro común, formalmente voluntario, pero *de facto* obligatorio, –el Registro de Transparencia– para la Comisión y el Parlamento europeo, [P7_TA (2011). Decisión del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión relativo a un Registro de transparencia común [(2010/2291 (ACI))], y se elabora un Código de conducta común, vinculante para los lobistas en sus contactos con los miembros de las instituciones europeas, (Anexo al Reglamento del Parlamento Europeo, DOUE, C 165 E/70, de 11 de junio de 2013), así como un Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses, en vigor desde el 1 de enero de 2012, que regula los contactos de los parlamentarios con personas ajenas a la Eurocámara, https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_ES.pdf

²⁸ Algunos entes territoriales de algunos Estados compuestos, como las provincias canadienses, los estados norteamericanos o las regiones italianas, han adoptado regulaciones sobre los grupos de presión, y en el caso de Italia, además, como en España, lo ha hecho en completa ausencia de un marco normativo nacional. (Sperduti, 2019).

²⁹ Con relación a la regulación por las comunidades autónomas de los grupos de interés *vid.* Ridaó, 2023, pp. 183-221.

³⁰ El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), como es sabido, es un organismo del Consejo de Europa integrado por 49 Estados y creado con el objeto de prevenir fenómenos de corrupción.

³¹ El 10 de octubre de 2016 se hizo público el Informe de Cumplimiento sobre España, aprobado en la 72.ª reunión plenaria (27 de junio a 1 de julio de 2016) del GRECO del Consejo de Europa, en el marco de su Cuarta Ronda de Evaluación sobre «Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales». <https://rm.coe.int/CoERM-PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca04a>

parlamentarios, jueces y fiscales, advertía que en nuestro país no se habían adoptado medidas efectivas a fin de dar cumplida satisfacción a ninguna de las once recomendaciones contenidas en su Informe de Evaluación de la Cuarta Ronda sobre España de 2013³², entre las que figuraba precisamente la de regular las relaciones entre los parlamentarios y los grupos de presión y con terceros que traten de influir en el proceso legislativo. Más recientemente, en el Segundo Informe de Cumplimiento de 2021³³, aun cuando GRECO saludaba la aprobación del Código de Conducta de las Cortes Generales³⁴, instaba a las autoridades españolas a aprobar de una vez por todas una regulación específica sobre las actividades de los grupos de interés; petición que reitera en la Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento de 2022³⁵. Y en el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Europea que, en su tercer informe anual sobre el Estado de Derecho publicado en julio de 2022, y en el que por vez primera se contienen recomendaciones específicas por país para cada Estado miembro, recuerda que la actividad de los grupos de presión sigue sin estar regulada en España³⁶; situación a la que de nuevo ha hecho expresamente referencia recientemente en el capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España incluido en su Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, en el que, aun reconociendo significativos avances en la tramitación por el gobierno de regulación específica relativa a los grupos de interés, se insta a nuestro país a aprobar una ley sobre

³² Puede consultarse en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca049>

³³ El 30 de septiembre de 2021 se hizo público el Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, aprobado por el GRECO en su 87.ª reunión plenaria (22 a 25 de marzo de 2021), en el marco de su Cuarta Ronda de Evaluación sobre «Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales». <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a3fd52>

³⁴ Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales. (BOCG. «Sección Cortes Generales», Serie A, núm. 70, de 8 de octubre de 2020).

³⁵ Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento sobre España, aprobado por el GRECO en su 92.ª reunión plenaria (28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022), en el marco de su Cuarta Ronda de Evaluación sobre «Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales». <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>

³⁶ European Commission, 2022, p. 14.

la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés³⁷.

El análisis de la regulación de los grupos de presión parlamentarios no puede, no obstante, perder de vista, de una parte, que, si bien el parlamento ostenta el monopolio legislativo, el principal centro de poder normativo en las modernas democracias reside en el gobierno y la administración³⁸, y, de otra, que el actual Estado de partidos propicia que los *lobbies* parlamentarios dirijan su acción de influencia principalmente hacia las direcciones de los grupos parlamentarios o de los partidos políticos antes que sobre el diputado individual; tendencia que, si cabe, se ve acentuada con sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas que refuerzan el poder de las cúpulas de los partidos, y que es precisamente el utilizado para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados y de las asambleas legislativas autonómicas.

Lo que se acaba de apuntar explica y justifica que la casi totalidad de la normativa autonómica relativa al *lobby* que ha sido aprobada hasta el momento tenga por objeto la actividad de influencia desplegada por los grupos de presión con relación a los ejecutivos y las administraciones de las respectivas comunidades autónomas³⁹. Y,

³⁷ European Commission, 2023, pp. 19-20.

³⁸ Por ello, en el ámbito nacional, resulta razonable y hasta pertinente que, a falta de una regulación del *lobby* parlamentario, y sin que tampoco hubiesen prosperado los últimos intentos de acometerla (Proposición del GP Popular de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés, BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 166-1, de 7 de mayo de 2021, pp. 1-4, y Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés, presentada por el GP Socialista, BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 165-1, de 7 de mayo de 2021, pp. 1-10), el Consejo de Ministros hubiese aprobado en primera vuelta el 8 de noviembre de 2022 el anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés. Con esta norma se pretendía regular por primera vez la actividad de los lobbies en sus relaciones con la Administración General del Estado y su sector público. Sin embargo, este anteproyecto finalmente ha decaído debido a la reciente convocatoria electoral y disolución de las cámaras (Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. BOE, núm. 128, de 30 de mayo de 2023).

³⁹ Únicamente la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón dispone que estarán también sometidos al régimen de los *lobbies* establecido en el capítulo IV de la ley, y conforme a lo que disponga, en virtud de la autonomía parlamentaria, su norma reguladora, los diputados de Cortes de Aragón [art. 3.3. a)]. Las demás normas auto-

por otra parte, el instrumento normativo mayoritariamente utilizado por el legislador autonómico –una ley de transparencia y buen gobierno⁴⁰– para regular la actividad del lobby es cabalmente coherente con la finalidad perseguida con la misma: favorecer la transparencia y, con ello, minimizar en lo posible la corrupción; promover la participación y mejorar la técnica legislativa.

1.2. Transparencia, participación y calidad normativa

En efecto, la regulación del *lobby* fomenta la transparencia de las relaciones entre lobistas y decisores públicos en parecida proporción que reduce su opacidad, aun cuando sin desconocer tampoco las limitaciones propias de este tipo de regulaciones de actividades informales que, *per se*, tienen una natural facilidad para escabullirse entre los intersticios regulatorios. Justamente la opacidad de estas relaciones que la regulación trataría de atenuar constituye un caldo de cultivo propicio para prácticas irregulares como el cohecho, el tráfico de influencias, las puertas giratorias (*revolving door*) o la financiación irregular de los partidos a cambio de la obtención de regulaciones beneficiosas (Revuelta Iglesias, 2016, p. 410)⁴¹.

Además, la regulación de esta actividad de influencia promueve la participación de los individuos y los grupos en que se integran en los procesos de decisión política que les afectan. Es este un enfoque que concibe la actividad de *lobby* no tanto desde el recelo o la desconfianza que provocan posibles prácticas de dudosa virtud ética, cuando no directamente ilícitas, sino como un instrumento de participación política⁴². No es ajena a este planteamiento la legislación autonómica,

nómicas aprobadas hasta el momento de escribir estas líneas remiten la regulación del *lobby* parlamentario, y en virtud del principio de autonomía parlamentaria, a las propias cámaras.

⁴⁰ Tan solo la Comunidad Valenciana (Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana) aprobó una legislación específica relativa a los grupos de presión.

⁴¹ Sobre los avances y limitaciones que ha representado la LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, en aras de neutralizar fenómenos de corrupción ligados a la financiación irregular de los partidos, puede leerse Pérez Rivas y Sanjurjo Rivo, 2020.

⁴² En este sentido el *Libro Verde Iniciativa europea en favor de la transparencia*, presentado por la Comisión el 3 de mayo de 2006, recuerda que «[l]a apertura ha sido siempre el principio rector de la Comisión en los contactos con los grupos de interés», y que uno de los principios básicos que debe regir la relación entre las instituciones de la UE

que proyecta la regulación de la actividad de los grupos de interés también como un mecanismo participativo, esto es, como un medio de representación funcional –que se pretende sea en pie de igualdad– de intereses sectoriales en el proceso de toma de decisiones políticas que vendría a complementar –que no sustituir– la representación política. En definitiva, y según se ha podido abordar en la parte inicial de este trabajo, como un dispositivo de democracia participativa que vendría a subsanar las posibles deficiencias y limitaciones propias de la democracia representativa.

Esta regulación de la actividad de influencia dirigida a canalizar la participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisión política, en definitiva, orientada a crear un marco jurídico estable en el que deberán desenvolverse las relaciones entre lobistas y decisores públicos, además de propiciar seguridad jurídica, facilita también la mejora de la calidad normativa y reduce su litigiosidad⁴³, al posibilitar la intervención reglada en la elaboración de las normas, en no pocas ocasiones sectoriales e hiperespecializadas, de grupos interesados y destinatarios de las mismas, que disponen de un elevado conocimiento y experiencia acerca del objeto de regulación de la normativa en cuestión. Justamente por ello uno de los riesgos que comporta la actividad de *lobby* en su interacción con los centros de decisión pública, es la captura regulatoria y técnica mediante, por ejemplo, el control de grupos de expertos y la financiación de congresos o reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores, la posible adopción de normas que generan intencionadamente lagunas o vacíos legales (*loopholes*) para eludir los controles (*diluting regulation*), o bien para propiciar una aplicación deficiente (*weakened enforcement*), la aprobación de normas que debilitan las restricciones hasta convertirlas en meros

y los lobbies es que «[l]a actividad de los grupos de presión es una actividad legítima en un sistema democrático». [COM (2006) 194 final - Diario Oficial C 151 de 29.6.2006]. Puede leerse en línea en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:-52006DC0194>. Este principio de apertura vendrá recogido en el artículo 15. 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que establece que «[a] fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura».

⁴³ Con relación a las normas elaboradas por el poder ejecutivo, Ponce Solé, 2015, pp. 76 y ss, en especial 98-104.

escaparates o *window dressing (debilitating restrictions)*, el entorpecimiento de la aplicación de sanciones a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*); riesgos todos ellos que, precisamente, cualquier regulación de las actividades de influencia deberá intentar conjurar (Rubio Núñez, 2017, pp. 409-410).

1.3. La actividad de influencia objeto de regulación: los mecanismos informales de relación

La normativa autonómica orienta el objeto de su regulación hacia la actividad de los grupos de interés. La actividad jurídicamente relevante es aquella que pretende influir, o que tiene capacidad de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas y disposiciones normativas, o que persigue interactuar con los funcionarios, cargos públicos o representantes a fin de influir en sus decisiones⁴⁴. Ahora bien, esa actividad de influencia deberá ser desplegada a través de vías informales de relación. Dicho de otro modo: la actividad de influencia promovida por los grupos de interés a través de los cauces formales de participación será sin duda actividad de *lobby*, pero no debiera ser, sin embargo, objeto de una regulación específica de los *lobbies*, que debiera dirigirse, en cambio, creemos, únicamente hacia aquellas actividades de influencia que se desarrollan por vías informales. En este sentido parece oportuna la exclusión como actividades de influencia susceptibles de regulación por la legislación específica de los grupos de interés que, por ejemplo, hace la legislación valenciana de la intervención en procesos de participación pública previstos en normas legales o reglamentarias o de la participación en órganos colegiados de consulta y participación de la administración de la Generalitat y

⁴⁴ Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (art.43); Aragón (art. 35); Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de la CA del Principado de Asturias (art. 51); Comunidad Valenciana (art. 4); Ley Foral de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art. 46); Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (art. 47), y Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (art. 65). Aquí y en adelante utilizamos un modo simplificado de citar la normativa autonómica a fin de facilitar la lectura y toda vez que su referencia completa puede consultarse, además de en esta nota, en las notas núms. 39 y 40.

del sector público instrumental regulados por normas legales o reglamentarias, [art. 4.2 c) y d]. Y de ahí también que, en cambio, no resulte acertada, a nuestro juicio, la inclusión, como por ejemplo hace la legislación catalana, de «las contribuciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas» (art. 47.2) entre las actividades susceptibles de ser incluidas en el registro, salvo naturalmente que los grupos de presión acudan simultánea o paralelamente a medios informales de relación para influir, o para tratar de influir, en esos procesos de participación institucionalizada en los que intervengan y que deberán ser, estos sí, objeto de registro⁴⁵.

Así pues, y dejando al margen los múltiples instrumentos formales de participación articulados en el ámbito de la administración⁴⁶, en lo que aquí interesa, y en el ámbito parlamentario, ciertamente los grupos de presión pueden instrumentalizar mecanismos de participación formales como la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), el derecho de petición (arts. 29 y 77 CE), o las comparecencias parlamentarias –que en el ámbito estatal, no así en el autonómico, no contemplan, al menos expresamente, su utilización dirigida a recabar la opinión de los grupos de interés (arts. 44.4 Reglamento del Congreso de los Diputados y 67 *in fine* Reglamento del Senado)–, para llevar a cabo actividad de influencia, pero en la medida en que

⁴⁵ Nos parece por ello acertado el planteamiento expresado por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de la Generalitat de Cataluña en su Dictamen 245/2015, de 23 de julio, sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público, cuando sugería la posibilidad de que quedasen «excluidas del Registro las actividades de participación de los ciudadanos en los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en la legislación de procedimiento, en defensa de sus intereses».

⁴⁶ La participación social en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas prevista en el art. 105 CE; la consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento con la finalidad de recabar la opinión de los particulares o de las diferentes organizaciones que sean potencialmente afectados por la norma; la audiencia a los ciudadanos afectados y a las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se viesen afectados por la norma (art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas); o las redes de interacción entre grupos de interés y la administración a través de diversos órganos de participación institucional, tales como comités, consejos, foros, etc. que influyen en las regulaciones sectoriales.

esta se desarrollaría en el marco de un procedimiento formal y con las garantías de toda índole que le son propias, y dejando, claro está, al margen posibles supuestos de fraude de ley como, por ejemplo, la utilización de un grupo de ciudadanos por un *lobby* para promover una determinada iniciativa legislativa popular, tal actividad no sería relevante a los efectos de su regulación por una normativa específica de *lobbies*, en tanto que esta legislación debiera regular, como es obvio, la actividad de *lobby*, pero únicamente cuando se desarrolla a través de vías informales de relación⁴⁷. Y lo mismo valdría decir con relación a toda la panoplia de mecanismos de participación ciudadana en las funciones parlamentarias habilitados por algunos ordenamientos autonómicos a fin de *abrir* el parlamento, tratando de mitigar así la desafección política ocasionada por la grave crisis económica y los escándalos de corrupción que irrumpieron en la pasada década⁴⁸.

⁴⁷ En este sentido parece acertada la previsión contenida en el apartado I.3.3 a) de las Normas de organización del Registro de grupos de interés del Parlamento de Cataluña (Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés del Parlamento de Cataluña, BOPC, núm. 349, de 6 de marzo de 2017, p. 31), que excluye de las actividades propias de los grupos de interés «[l]as audiencias y comparecencias sustanciadas ante las comisiones a petición de estas, y los escritos presentados en respuesta a solicitudes del Parlamento», si bien, con carácter general, se dispone que el Registro deberá publicitar la participación de los grupos de interés en trámites de audiencia de procedimientos legislativos así como las comparecencias a las que los convoque el Parlamento [apartado I.2.3.d)].

⁴⁸ Así, por ejemplo, el denominado escaño ciudadano, que permite incorporar al procedimiento legislativo las aportaciones ciudadanas sobre las iniciativas legislativas en fase de tramitación (arts. 230.3 Reglamento del Parlamento de Cataluña; 112.2 Reglamento de las Corts Valencianes; 305 Reglamento de las Cortes de Aragón; 125 Reglamento del Parlamento de Andalucía; 15 Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia); la posibilidad de que cualquier persona física o representante de persona jurídica pueda registrar enmiendas al articulado de las proposiciones y proyectos de ley en tramitación (arts. 114 bis Reglamento del Parlamento de Andalucía; 129 Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; 117 Reglamento de las Corts Valencianes; 165 Reglamento de las Cortes de Aragón); las preguntas de iniciativa ciudadana (arts. 165 Reglamento del Parlamento de Andalucía; 266 Reglamento de las Cortes de Aragón; 189 Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; 183 Reglamento del Parlamento de Canarias; 17 Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia); o las iniciativas de impulso como las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana (arts. 270 Reglamento de las Cortes de Aragón; 16 Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia).

1.4. Amateurismo vs. profesionalización del *lobby*

Otro de los aspectos que abordan las distintas regulaciones autonómicas es si esa actividad de influencia debe ser ejercitada por grupos profesionalizados, esto es, por grupos organizados que defienden intereses propios o de terceros, o incluso intereses generales, o bien debe incluir también la desarrollada por grupos no profesionalizados, es decir, aquella actividad de influencia colectiva, en ocasiones esporádica o dirigida a un fin determinado, desplegada por organizaciones, personas, plataformas o redes sin personalidad jurídica⁴⁹.

La exigencia de la profesionalización obedece a que son los *lobbies* profesionales, ya sea por cuenta propia o en representación de terceros, los que pueden disponer de más recursos humanos y económicos dirigidos a la actividad de influencia, es decir, no solo tienen voluntad de influir, sino que además tienen capacidad efectiva de hacerlo. Por ello la opacidad de su actividad de *lobby* seguramente es la que más riesgo entraña de propiciar o de incurrir en prácticas poco éticas (v. gr. puertas giratorias) o ilícitas, y de ahí seguramente la mayor necesidad de someter su actividad de influencia al cumplimiento de códigos éticos y a elevados estándares de transparencia. Con todo, esta constatación no debiera tal vez servir para obviar que existe una multitud de organizaciones no profesionalizadas –piénsese, simplemente a modo de ejemplo, en asociaciones de vecinos que frecuentemente están interactuando con funcionarios y autoridades de la administración local, la Federación de Jóvenes Investigadores/ Precarios, o asociaciones *random* como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, etc.– que ciertamente realizan actividad de influencia, y que, como tal, convendría someter también a códigos de conducta

⁴⁹ Exigen el carácter profesional de la actividad lobista Aragón (art. 35.2), Asturias (art. 51), y Cataluña, que, aunque no lo exigía inicialmente en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, (art. 47), sí parece desprenderse este requisito del tenor literal del art. 2 a) del Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público. Excluye, en cambio, la exigencia de la profesionalización del *lobby* la Comunidad de Madrid (art. 66) y la Comunidad Valenciana (art. 3). Los casos de Navarra (art. 46) y Castilla-La Mancha [arts. 43 y 45 b)], aunque exigen con carácter general la profesionalización del *lobby*, admiten también como actividad de influencia susceptible de registro la desarrollada por plataformas, redes u otras formas de actividad colectivas sin personalidad jurídica.

y a requisitos de transparencia. Sin embargo, ello exigiría, a nuestro juicio, que se diesen al menos dos circunstancias. En primer lugar, que las condiciones de inscripción en el registro de grupos de interés no fuesen gravosas en términos burocráticos; y, en segundo lugar, y dado que la regulación debiera garantizar no solo el acceso de los grupos de interés a los centros de decisión política en términos de transparencia y conducta ética, sino también poder hacerlo, en la medida de lo posible, en condiciones de igualdad, que estos grupos no profesionalizados pudiesen acceder a determinadas prestaciones o servicios encaminados a facilitar y optimizar su actividad de influencia. En concreto, y en lo que aquí interesa respecto al *lobby* parlamentario, sería necesario un apoyo decidido de las instituciones parlamentarias a través de la adopción de medidas, como mejorar la información o incluso la formación a través de guías, etc., a fin de tratar de paliar en alguna medida estas diferencias de diversa índole –materiales, económicas, de recursos humanos y de conocimiento del ecosistema en el que se desenvuelve la acción de influencia y los medios para llevarla a cabo– entre ambas tipologías de grupos (Rubio Núñez, 2021, p. 267).

1.5. El perno de la regulación de la actividad de influencia: el registro de los grupos de interés

La regulación autonómica del *lobby* gravita fundamentalmente en torno al establecimiento del régimen jurídico del registro de aquellos grupos de interés que despliegan una actividad de influencia susceptible de ser inscrita. El registro se concibe como obligatorio, público, gratuito y electrónico⁵⁰. La regulación valenciana se decanta por un registro único de la actividad de influencia que realizan los grupos de interés en los ámbitos de la administración de la Generalitat, su sector público instrumental y Les Corts. Así pues, en este registro se inscribirán las actividades de influencia desarrolladas por los sujetos definidos en la ley como grupos de interés tanto con relación al poder ejecutivo como frente al poder legislativo, e incluso en el ámbito de la administración local, cuyos entes podrán adherirse al registro

⁵⁰ Castilla-La Mancha (arts. 44 y 45); Aragón [arts. 36 y 37 d) y e)]; Asturias (art. 52); Comunidad Valenciana (arts. 5 y 6); Navarra (art. 47); Cataluña (arts. 46 y 47), y Comunidad de Madrid (art. 65).

único de la Generalitat (art. 5 y apartado 1 de la disposición adicional primera). Aunque no hay una previsión tan inequívoca al respecto, podría, sin embargo, interpretarse que también optan por esta alternativa del registro único en sus respectivas legislaciones Navarra (art. 47) y Aragón [art. 3.3 a) y 37 a)]. No siguen esta alternativa de un único registro para el ejecutivo y el legislativo Asturias, que excluye esta posibilidad ya en el preámbulo de su Ley, Castilla-La Mancha (Disposición adicional primera, apartado 3), la Comunidad de Madrid (Disposición adicional sexta, apartado 2), y Cataluña, que es, por el momento, la única CA cuyo Parlamento ha modificado su reglamento para crear un registro de grupos de interés⁵¹. La elección del registro único de las actividades de influencia desarrolladas frente al poder legislativo y ejecutivo presenta indudables ventajas: reduce la carga burocrática y facilita la inscripción de la actividad de influencia de los *lobbies* que normalmente no desplegarán su actividad solamente ante un único centro de decisión política, si bien es cierto que este mismo resultado podría alcanzarse también mediante la interoperabilidad y el reconocimiento recíproco de las inscripciones entre varios registros; no supone merma de la autonomía organizativa del parlamento, que a través de su reglamento o de sus normas de organización y funcionamiento podrá regular la organización del registro, definir el ámbito subjetivo de aplicación, delimitar las actividades que se deben inscribir y detallar los códigos de conducta, establecer los sistemas de control y fiscalización o regular la publicidad de los contactos mantenidos con los grupos interés en el marco de la elaboración y tramitación de iniciativas legislativas y de sus aportaciones (art. 11 y Disposición adicional segunda, Comunidad Valenciana); y, sobre todo, facilita, al simplificarse, el seguimiento por los ciudadanos y por los propios grupos de interés de la actividad de influencia promovida por otros *lobbies* o grupos de presión.

Aunque los casos no sean exactamente intercambiables entre sí, la experiencia catalana sí podría aportar alguna luz en la direc-

⁵¹ Reforma parcial de su Reglamento de 8 de julio de 2015, (BOPC, núm. 629, de 13 de julio de 2015, pp. 3-14), y, posteriormente, aprobación de un Texto refundido del Reglamento del Parlamento, el 28 de julio de 2015 (BOPC, núm. 664, de 30 de julio de 2015, pp. 3-54). En desarrollo de las previsiones reglamentarias se aprueba también el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés (BOPC, núm. 349, de 6 de marzo de 2017, pp. 31-39).

ción que seguramente debiera seguirse en este punto en particular. En efecto, la Ley 19/2014 establecía en la redacción original de su artículo 45 –posteriormente derogado por la disposición derogatoria del Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero–, la obligación de creación de un registro de grupos de interés tanto para la administración de la Generalitat, como para los entes locales, así como también para los organismos, entes públicos e instituciones que se incluyen bajo la noción de administración pública [art. 2 f) en conexión con el art. 3.1 a), b) y c)], de modo que el número de entidades, organismos e instituciones que debían crear un registro de grupos de interés era muy elevado.

A fin de encauzar esa hipotética proliferación de registros, que, además de introducir una gran complejidad y también una nada desdenable carga para los grupos de presión que deberían multiplicar sus solicitudes de inscripción, se topaba con las limitaciones materiales y organizativas de una buena parte de los entes y organismos obligados, el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público, preveía en su disposición adicional la gestión centralizada de los registros de interés a través de las encomiendas de gestión de los registros. Sin embargo, pronto se reveló el limitado alcance de esta alternativa. De una parte, resultaba muy gravosa al tener que materializarse la encomienda de gestión mediante la suscripción de un convenio con cada uno de los entes locales y de los organismos interesados, y, de otra, poco operativa, pues la colaboración de la administración de la Generalitat se circunscribía únicamente a la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, sin posibilidad de extenderse a la adopción por el órgano encargado del registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat de resoluciones de naturaleza jurídica como las resoluciones de inscripción registral (Ridao, 2017, p. 154; Cerrillo i Martínez, 2019, p. 76).

Con el objetivo de revertir esta situación que, en última instancia, no mejoraba cualitativamente el nivel de transparencia de la actividad informal de influencia debido al reducido número de registros que se habían creado y al escaso número de grupos de interés inscritos (Síndic de Greuges de Catalunya, 2017, p. 25), el gobierno de la Generalitat aprobó el Decreto-ley 1/2017, de 14 de

febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, como registro único de grupos de interés de la Administración de la Generalitat, de los entes locales y del resto de entidades, organismos públicos e instituciones legalmente obligados a disponer de un registro.

Las ventajas de este registro único son evidentes. Por una parte, se mejora la transparencia de la actividad de influencia al permitir consultar toda la información en un único punto. Y, por otra, se optimizan los recursos públicos, al eximir a las distintas administraciones e instituciones de la obligación de crear un registro propio, al tiempo que se aminora la carga burocrática de los *lobbies*, que deberán solicitar una única inscripción, evitando así la solicitud de múltiples inscripciones y la presentación de declaraciones en una multiplicidad de registros. (Ridao, 2017, p. 155). Las exigencias en términos de coordinación interadministrativa son, en cambio, también innegables. A la posibilidad de que las potestades de fiscalización, control y sanción puedan corresponder a cada una de las administraciones e instituciones obligadas, debe añadirse que el registro debe organizarse de forma que se pueda tener conocimiento público de los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones o instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas (Artículo único Decreto-ley 1/2017). Y, por otra parte, a fin de preservar la autonomía local y la autonomía de las restantes entidades e instituciones obligadas a contar con un registro, el Decreto-ley faculta a los entes locales y a estas entidades e instituciones a crear sus propios registros, si bien el órgano responsable del registro único tiene que garantizar el principio de inscripción única y de reconocimiento recíproco de las actuaciones respectivas y la interconexión e integración de los registros, de manera que el acceso a estos registros tiene que facilitarse desde el registro único (Disposición adicional segunda Decreto-ley 1/2017). Incluso este registro único debe garantizar la interoperabilidad registral y el reconocimiento recíproco de actuaciones con el registro de grupos de interés del Parlamento de Cataluña (Disposición adicional primera Decreto-ley 1/2017), al que, como se recordará, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2014 habilitaba para crear su propio registro de grupos de interés.

Según el patrón que se replica en los distintos ordenamientos autonómicos, el registro deberá contener, al menos, una relación, ordenada por categorías, de personas y organizaciones que realizan actividad de influencia, su ámbito de interés y sus fuentes de financiación, la publicación de las reuniones y audiencias celebradas con autoridades, cargos públicos, personal al servicio de las Administraciones públicas, miembros electos o diputados y de las comunicaciones o informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas, un código de conducta común, un sistema de control y fiscalización y un régimen sancionador.

La inscripción en el registro acredita a la persona u organización que trata de influir como lobista y la faculta para acceder a las dependencias o delegaciones administrativas o a las sedes de los órganos o instituciones autonómicos, reunirse con autoridades, cargos públicos y miembros de las asambleas legislativas, y comporta, a su vez, la asunción de una serie de obligaciones. Entre ellas, el compromiso de que la información proporcionada al registro sea completa, correcta y fidedigna, cumplir el código de conducta y aceptar la aplicación del régimen de control y fiscalización y las medidas correspondientes en caso de incumplimiento, que podrán dar lugar a la suspensión temporal de la inscripción en el registro o, si el incumplimiento es grave, a la cancelación de la inscripción⁵².

Este código de conducta, que deberán suscribir los grupos de interés inscritos en el registro, deberá incluir, al menos, el compromiso del declarante de actuar de forma transparente, de no poner a los cargos electos o autoridades en situación que pueda generar conflicto de intereses, de no obtener ni tratar de obtener la información o influir en la toma de decisiones de forma deshonestas, de proporcionar información actualizada y no engañosa en el momento de la inscripción en el registro y de mantenerla actualizada permanentemente, en particular, sobre sus reuniones y audiencias con altos cargos y autoridades, y respecto a los informes y cualesquiera contribuciones que elaboren

⁵² Los ordenamientos autonómicos que hasta el momento han entrado a regular los grupos de presión, más allá de su mayor o menor profusión, comparten un similar régimen de fiscalización y sanción. *Vid.* Aragón (art. 39); Asturias (arts. 55-58); Comunidad Valenciana (arts. 14-17 y 24-34); Castilla-La Mancha [arts. 50, 52.1 c), 53-55, 56.3 y 57]; Navarra (art. 52); Cataluña (art. 52), y Comunidad de Madrid (arts. 71 y 80, 82, 83, 84, 86, 87 y 88).

con relación a la actividad de influencia, y de no incitar, por ningún medio, a autoridades, cargos públicos, funcionarios o parlamentarios a infringir la ley o las reglas de comportamiento establecidas por el propio código de conducta⁵³.

Uno de los aspectos del régimen jurídico del registro de grupos de interés en el que se aprecia mayores diferencias o distintas alternativas posibles en las regulaciones autonómicas es en el relativo a su adscripción y al órgano encargado del mismo. Son tres las modalidades posibles a las que, al respecto, se acogen los distintos ordenamientos autonómicos: unos atribuyen la gestión del registro y su control y fiscalización a una unidad administrativa integrada en la administración autonómica; otros a un ente público adscrito orgánicamente a la asamblea autonómica y que actúa con plena independencia orgánica y funcional, y otros, en fin, remiten la cuestión a su desarrollo reglamentario.

En este último grupo que difiere la regulación a su desarrollo reglamentario se incluyen Castilla-La Mancha (art. 44.2), Navarra (arts. 47.3 y 53), y Cataluña (art. 53). No obstante, en el caso de Cataluña, y mediante la aprobación del Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público (DOGC, núm. 6924, de 30 de julio de 2015), se desarrolló reglamentariamente la regulación del régimen jurídico del registro, en virtud del cual quedaría adscrito al departamento competente en materia de entidades jurídicas y su órgano responsable será la unidad directiva competente en materia de entidades jurídicas (art. 4 Decreto 171/2015), al que corresponderá el control y la fiscalización de los grupos de interés inscritos en el registro a través de las actuaciones de verificación de oficio y de los procedimientos de alertas y de investigación y tramitación de denuncias (arts. 19-22 Decreto 171/2015).

Con ello la regulación catalana vendría a incluirse en aquel primer grupo de regulaciones autonómicas al que antes hacíamos referencia que atribuye la gestión del registro a un departamento administrativo de la administración autonómica. A este grupo se vendrían

⁵³ Navarra (art. 51); Castilla-La Mancha, [art. 46 c)]; Aragón (art. 38.1); Asturias (art. 53.2); Comunidad Valenciana (art. 12); Cataluña (art. 51), y Comunidad de Madrid (art. 70).

a sumar también Asturias, cuya regulación adscribe el registro a la dirección general competente en materia de participación ciudadana (art. 52.1), la Comunidad Valenciana, que atribuye su organización y gestión a la administración de la Generalitat (art. 11.1), y el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con adscripción orgánica a la dirección general competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano (art. 65.1). No obstante, cabría hacer algunas precisiones con relación a estos dos últimos casos. Como se recordará, la regulación valenciana establecía un único registro de la actividad de influencia desplegada por los distintos grupos de interés, tanto con relación a la administración como a la asamblea autonómica, sin perjuicio de que a esta última la ley le atribuya, en el caso de la actividad de influencia que se realice en el ámbito de Les Corts, los actos de inscripción (art. 11.1), y desdoble los mecanismos de rendición de cuentas y de control y fiscalización de la actividad de los grupos de presión, que atribuye, por un lado, a la persona titular del departamento al que esté adscrito el registro (arts. 11.2 y 14.1), en el caso de la actividad de influencia desarrollada en el ámbito de la administración de la Generalitat y su sector público instrumental, y, por otro, a Les Corts, con relación a las actividades de los grupos de interés realizadas en su ámbito (arts. 11.3 y 14.2). Y en el caso de la Comunidad de Madrid, su regulación es la única que separa la organización y gestión del registro que, como se acaba de señalar, asigna a la dirección general competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano, y el control y fiscalización de la información aportada, de la actividad y del cumplimiento por los grupos de interés de las obligaciones establecidas en la ley o en el código de conducta que, en cambio, atribuye al Consejo de Transparencia y Participación, órgano adscrito orgánicamente a la Asamblea de Madrid, que actúa con autonomía y plena independencia orgánica y funcional [arts. 71.3, 72., 77 h)], al que se le atribuye además la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores (art. 86). (González Pastor, 2019, pp. 197-202).

De este modo, y en este aspecto concreto que ahora interesa, la legislación madrileña se aproximaría a la de Aragón, que integra aquel segundo grupo de regulaciones enunciado más arriba y que atribuye la gestión del registro y su control y fiscalización a un ente

público adscrito orgánicamente a la asamblea autonómica. En efecto, la legislación aragonesa atribuye a la Agencia de Integridad y Ética Públicas, un ente público que dependerá directamente de las Cortes de Aragón (art. 8), la implantación y gestión del registro de lobbies de Aragón [arts. 9 j) y 36.2], su control y fiscalización, así como también la potestad sancionadora con relación a las posibles infracciones en que puedan incurrir los grupos de presión (arts. 39.3 y 65.4).

Cabe advertir que ninguna de las legislaciones autonómicas analizadas prevé mecanismo alguno de colaboración con otros registros autonómicos o, en su caso, con un hipotético registro nacional de grupos de interés. Aunque no por obvio, conviene recordar al respecto que los *lobbies* actúan normalmente en un ámbito que no se reduce a una única comunidad autónoma sino a varias, o que se extiende a todo el territorio del Estado, o aun, y cada vez con más frecuencia debido al proceso de globalización, su actividad de influencia adquiere una dimensión supranacional, como pone de relieve la nutrida inscripción de grupos de presión de nuestro país en el Registro de Transparencia de la UE, que, a su vez, responde en buena medida a que un elevado porcentaje de legislación que se aprueba en nuestro país guarda relación con la transposición de directivas o recomendaciones de la UE.

Se echa en falta, pues, alguna previsión en los ordenamientos autonómicos orientada a asegurar la cooperación entre los distintos registros autonómicos, de manera que se garantizase la interoperabilidad entre ellos e, incluso, el reconocimiento recíproco de las inscripciones y actuaciones respectivas, lo que comportaría algunas de las ventajas que ya se han tenido ocasión de apuntar. Cabría también pensar en la aplicación de estos principios a un registro de ámbito estatal, salvaguardando, claro está, la autonomía de los registros autonómicos. Cosa distinta sería, a nuestro juicio, establecer un registro único de ámbito nacional, si bien coordinado con las sedes electrónicas o páginas web de transparencia de la administración, institución u órgano correspondiente a efectos de publicidad de las agendas de los cargos, autoridades y representantes públicos y de la actividad de los lobistas y *lobbies*, en particular, de sus reuniones, y de los informes y documentos tratados en ellas o de ellas resultantes, como parecía desprenderse del artículo 43 de la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denun-

ciantes, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Propositiones de Ley, núm. 33-1, de 23 de septiembre de 2016, pp. 1-30). Con esta proposición de ley, finalmente caducada, se pretendía, entre otras cosas, modificar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, configurada en su mayor parte como ley básica (art. 149.1.1, 13 y 18 CE), para introducir en ella la regulación del régimen y la actividad de los lobistas y de los *lobbies* y la creación de un registro público de grupos de interés; registro que, de tener las características antes apuntadas, supondría, creemos, una extralimitación del Estado en el ejercicio de su competencia básica; máxime con el reforzamiento de los derechos de participación en el ámbito autonómico tras su recepción por vía estatutaria, según tuvimos ocasión de comprobar en el apartado I.4 de este trabajo.

Por último, y aun cuando no concierne en sentido estricto al registro, conviene ahora recordar que algunos ordenamientos autonómicos que han abordado esta materia más recientemente incorporan además el expediente de la «huella normativa»⁵⁴ (Riaza Vázquez, 2020, p. 219), en el que se dejaría constancia de la intervención de los grupos de interés en el proceso de elaboración de las distintas disposiciones normativas, de manera que daría acceso a la trazabilidad de las distintas enmiendas, cambios y modificaciones incorporados a la norma, planes o programas de actuación o diseño de políticas públicas a lo largo de su proceso de elaboración y aprobación. Sin duda es este un instrumento útil para calibrar la actividad de influencia de los grupos de presión, que profundiza en la transparencia de su actuación e impacto y, por consiguiente, debe celebrarse su recepción por algunos ordenamientos autonómicos. No obstante, tampoco está exento de riesgos. Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de una modificación oportuna y pertinente que se propone introducir en una norma a instancias de un grupo de presión impopular y que finalmente no prospera por el temor al coste político de incorporarla –temor

⁵⁴ Asturias (art. 54), Comunidad Valenciana (arts. 18 y 19) o Comunidad de Madrid [art. 69.2 a) en conexión con los arts. 10.2.e) y 10.4.d) con relación al contenido de las agendas, y arts. 16 c) y 16 e) sobre expedientes normativos, que a su vez han de recoger los documentos referidos en el art. 10 citado que de mutuo acuerdo no vulneren el secreto profesional].

que se incrementará en similar proporción a la proximidad de una cita electoral—, lo que, como es obvio, no redundará en beneficio de la técnica legislativa. Con todo, la constatación de la existencia de este posible riesgo no invalida en modo alguno el instrumento de la «huella normativa», cuyos beneficios en términos de transparencia y buen gobierno compensan holgadamente sus posibles costes.

2. *La experiencia catalana de la regulación del lobby parlamentario*

2.1. Introducción

Tal y como ya se ha tenido ocasión de señalar con anterioridad, aunque no todas, sí al menos la casi totalidad de las distintas regulaciones autonómicas relativas a los grupos de interés remiten la regulación del *lobby* parlamentario a sus respectivas asambleas legislativas, al amparo de su propia autonomía. Sin embargo, y por el momento, únicamente el Parlamento de Cataluña ha dado cumplida cuenta del mandato contenido en la Disposición adicional quinta de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al haber procedido a la reforma de su reglamento, incorporando un nuevo Título —el VI: De la transparencia en la actividad Parlamentaria— que, a su vez, y en lo que aquí interesa, incluye un capítulo —el tercero: Registros de grupos de interés (arts. 220-225)— a fin de regular específicamente la actividad de influencia desplegada por los distintos grupos de presión en el ámbito parlamentario⁵⁵.

Los sujetos objeto de esta regulación serán las personas físicas y jurídicas, y también las plataformas, redes u otras manifestaciones de actividad colectiva organizada sin personalidad jurídica propia [Apdo. I.3.1 a) y b) del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés]. Así pues, a diferencia de lo previsto en el Decreto 171/2015 [art. 2 a)] y más en sintonía en cambio con las previsiones de la Ley 19/2014 (art. 47), se excluye el requisito de la profesionalización, es decir, la necesidad de que quienes realicen la actividad de influencia sobre el ejercicio de las funciones parlamentarias lo hagan como un servicio profesional por cuenta propia o de terceros.

⁵⁵ *Vid.* nota núm. 51.

La inscripción en el Registro de los grupos de interés se justifica en su ánimo de influir, es decir, en la medida que esos sujetos despliegan actividades susceptibles de influir en la elaboración de las leyes o en la adopción de cualquier otro acto inherente al ejercicio de las funciones institucionales que corresponden al Parlamento [art. 220 Reglamento del Parlamento de Cataluña y apdo. I.3.1. a) del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés]. Por tanto, lo determinante a efectos de su inscripción en el Registro es la organización, promoción o desarrollo de actividades de influencia. Tales actividades pueden ejercer o desplegar una influencia directa, como es el caso de las entrevistas, reuniones o contactos recurrentes mantenidos por los grupos de interés con los diputados, los grupos parlamentarios y sus asesores [apdo. I.2.3. a) del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés], o la elaboración de estudios, informes o aportaciones de estos grupos al Parlamento, a los diputados y a los grupos parlamentarios en relación con iniciativas legislativas o parlamentarias [apdo. I.2.3. e) del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés]; o bien una influencia indirecta, como podría ser el caso de los contactos tenidos por los grupos de interés con los funcionarios del Parlamento que desempeñan actividades y funciones de asesoramiento [apdo. I.2.3. b) del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés], las informaciones sobre el respectivo sector de actividad, las acciones orientadas a mantener viva la relación y el clima de confianza, predisponiendo de este modo la voluntad de los actores parlamentarios que participan en la toma de decisiones, como sería el caso, por ejemplo, de los actos promovidos por los grupos de interés a los que se invite a los diputados a asistir o a participar [apdo. I.2.3 c)], o incluso también aquellas dirigidas a crear un clima de opinión pública favorable a sus intereses o a introducir un tema estratégico de su interés en la agenda política.

Uno de los riesgos que podrían seguirse de una regulación exclusivamente enfocada en el Registro y su inscripción por los grupos de interés sería que esta acabase resultando, al fin y a la postre, no más que un mero trámite burocrático más o menos farragoso, que

facilitase formalmente a los distintos grupos el acceso a las cámaras y a los representantes, pero con una muy limitada virtualidad en cuanto a publicitar y transparentar las distintas actividades informales de influencia desarrolladas por aquellos. Para conjurar este posible efecto indeseado, además de disponer de un buen sistema de control y fiscalización y de un órgano con potestad sancionadora, resulta indispensable regular la actuación de los, al fin y al cabo, destinatarios de las actividades de influencia –los diputados y las direcciones de los grupos parlamentarios– en su relación con los *lobbies* parlamentarios, de suerte que, en sus interacciones con estos, los diputados queden también sujetos a un código de conducta, que debiera incluir, según tendremos ocasión de analizar a continuación, la obligación de publicar sus agendas, que servirían a modo de instrumentos de contraste de la información aportada por los grupos de interés, e incluso también impelidos por la obligación de denunciar los datos aportados en el registro discordantes con la realidad, lo que, en definitiva, vendría a coadyuvar en garantizar un efectivo sistema de fiscalización de la información volcada en el Registro.

2.2. Códigos de conducta y publicidad de reuniones y agendas

2.2.a. Instrumentos de control recíproco de la actividad informal de influencia

Una adecuada regulación de los grupos de interés a fin de someter a determinados estándares éticos y de publicidad las actividades de influencia por ellos promovidas con relación a los diputados y a su personal de apoyo requerirá, a nuestro juicio, que aquella aborde o contemple no únicamente códigos de conducta y criterios para asegurar la transparencia de sus relaciones –publicidad de reuniones, encuentros, etc.– con los representantes políticos, sino también que prevea para estos últimos códigos de conducta y garantías de transparencia –publicidad de las agendas– en sus interrelaciones con los *lobbies*. Y ello, al menos, por dos motivos. En primer lugar, porque se trata de regular la misma actividad –la actividad de influencia– en la que participan tanto los grupos de interés como los cargos públicos representativos. Y, en segundo lugar, porque de ese modo se puede contrastar la información proporcionada por los *lobbies* en el registro

con la aportada para la misma actividad por los destinatarios de la influencia. Con ello se minimiza la posibilidad de reducir el registro a un mero trámite a disposición de los grupos de interés al tiempo que se optimiza la fiabilidad de la información registral.

Al respecto parece atinada la legislación catalana, que además de prever un código de conducta común para los *lobbies* parlamentarios [arts. 49.1 c) Ley 19/2014; 221.3 Reglamento del Parlamento de Cataluña; apdo. III.5 y Anexo II del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017], contempla también uno específico para los diputados (arts. 15 Reglamento del Parlamento de Cataluña, y 24 Código de Conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña, aprobado por la Mesa del Parlamento en sesión celebrada el día 28 de julio de 2016, BOE núm. 249, de 14 de octubre de 2016), si bien con remisión a la normativa específica de los grupos de interés. Y aparte de establecer la publicidad de las actuaciones de los grupos de interés, en particular de las reuniones y audiencias celebradas con diputados, así como de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias con ellos tratadas (arts. 49.2 Ley 19/2014; 222.2 y 3 Reglamento del Parlamento de Cataluña; apdo. I.2.3 Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017), regula igualmente la publicidad de la agenda de los parlamentarios y la publicidad de las aportaciones recibidas de los grupos de interés (art. 9 Código de Conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña y apdos. I.5 y I.6 del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017); y unos y otros actuarían como mecanismos recíprocamente complementarios de suministro de información al registro. Además, el cumplimiento de las obligaciones dimanadas de sus respectivos códigos de conducta está sujeto a sendos regímenes sancionadores (arts. 52 Ley 19/2014; 225.1 Reglamento del Parlamento de Cataluña, y apdos. IV.3. 4. 5. y 6 del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, para el caso de incumplimiento de sus obligaciones por los grupos de interés; y arts. 27 y 28 Código de Conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña, para el supuesto de infracciones en las que incurran los diputados).

El código de conducta de los grupos de interés recogido en el Anexo II del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de

24 de enero de 2017, contiene una serie de normas y obligaciones que los grupos de interés habrán de seguir en sus relaciones con el Parlamento, los diputados, el personal de los grupos parlamentarios y los funcionarios. Unas guardan relación con la información o los datos que los grupos de interés habrán de facilitar al registro (apdos. 1, 4, 6 y 7). Otras con reglas éticas y de buena conducta en sus relaciones con los diputados, el personal de los grupos parlamentarios y el personal al servicio del Parlamento (apdos. 2, 9, 10 y 12), o con terceros (apdos. 3, 5, 8, 11, 13 y 14). Y otras, en fin, con las condiciones a las que deben ajustarse los grupos de interés para desarrollar su actividad de influencia en las dependencias del Parlamento (apdos. 15 y 16).

2.2.b. La regulación del *lobby* parlamentario y su posible impacto en los derechos fundamentales: el derecho al cargo público representativo y el derecho de reunión

La regulación de esta interrelación entre parlamentarios y grupos de interés que, en última instancia, será el objeto de regulación de la normativa relativa a los *lobbies* parlamentarios, no puede impedir ni restringir el ejercicio de los derechos que son inherentes al mandato parlamentario (arts. 46.3 Ley 19/2014 y 220.2 Reglamento del Parlamento de Cataluña). Conviene recordar al respecto que el TC ha señalado en lo relativo a la delimitación del derecho de sufragio pasivo o el derecho a ser elegido y a acceder al cargo representativo (art. 23.2 CE), que el legislador «no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales», y, a su vez, –añade– ha de garantizar que se coloca «a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión» (STC 32/1985, de 6 de marzo, F.J. 3), pues una regulación que fuese contraria «a la igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo» (STC 36/1990, de 1 de marzo, F.J. 1). La regulación del *lobby* parlamentario, en la medida que introduce estándares de comportamiento ético –códigos de conducta– y, sobre todo, de mayor transparencia –publicidad de reuniones y agendas–, lejos de interferir en el derecho al cargo público representativo favorece su pleno

ejercicio en condiciones de igualdad, al proporcionar una mayor información acerca de las actividades de influencia en los procesos de decisión política, a las que, además, somete a reglas éticas, lo que vendría a reforzar el *ius in officium* de los parlamentarios, de todos ellos, y muy especialmente de los que conforman las minorías. Y, a la postre, se verían también perfeccionadas las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo de los ciudadanos en el proceso de elección de sus representantes (art. 23.1 CE), al propiciar el ejercicio de su derecho de participación política en condiciones de igualdad.

La obligatoriedad de la inscripción en el registro comporta ciertamente el establecimiento de un requisito o condición previa para el ejercicio de derechos fundamentales, como podría ser el caso de la libertad de expresión o el derecho de reunión. En este caso el legislador autonómico regularía las condiciones formales de su ejercicio *ex art.* 53.1 CE, al requerir el acto previo de inscripción registral para su efectivo ejercicio, sin que en ningún caso se prive de garantía constitucional a la conducta objeto del correspondiente derecho fundamental. El objeto del derecho no se vería alterado en este caso por el establecimiento de esa exigencia formal, por cuanto los potenciales sujetos concernidos pueden expresar y difundir libremente y por cualquier medio sus pensamientos, ideas u opiniones, o bien reunirse. Es decir, el legislador, en este caso autonómico, no estaría privando de garantía *iusfundamental* a alguna o a algunas de las posibles expectativas de conducta que conforman el objeto del derecho fundamental de que se trate, sino que únicamente se limitaría a fijar una condición formal para su ejercicio.

En el caso de que el legislador, en su caso, quisiese privar de esa garantía a una de las posibles expectativas de conducta objeto del derecho fundamental solamente podría hacerlo mediante el procedimiento de ley orgánica (art. 81.1 CE). Y eso es lo que hace el legislador orgánico, con relación al derecho de reunión, en la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, cuando dispone en su artículo 1.2 que, «[a] los efectos de la presente Ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada». Por tanto, todas aquellas agrupaciones de menos de veintiuna personas que, previo acuerdo (elemento subjetivo), deciden reunirse en un local cerrado

(elemento espacial), con carácter transitorio (elemento temporal), a fin de exponer e intercambiar ideas y opiniones entre los participantes (elemento finalista), no estarían propiamente ejerciendo del derecho de reunión previsto en el artículo 21.1 CE.

A ello habría que añadir que en su artículo 2 la LO 9/1983 prevé una serie de supuestos que en principio constituyen expectativas de conducta propias del derecho de reunión (reuniones en los domicilios, reuniones familiares o de amistad, las que celebren los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, corporaciones, fundaciones, cooperativas, comunidades de propietarios y demás entidades legalmente constituidas en lugares cerrados y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas, o las que celebren en lugares cerrados los profesionales con sus clientes) y que, sin embargo, al ser todas ellas reuniones celebradas mediante convocatoria de personas de algún modo predeterminadas o, dicho de otro modo, al no llevarse a cabo mediante convocatoria abierta a personas indeterminadas (carácter público), quedarían excluidas del objeto del derecho de reunión constitucionalmente reconocido.

La LO 9/1983, por tanto, desarrolla el derecho de reunión (art. 21.1 CE) delimitando su objeto y, al hacerlo, excluye de la garantía iusfundamental conductas que, en principio, caerían dentro del perímetro de protección del derecho. Al hacerlo, el legislador orgánico concreta la definición abstracta que, en este caso, del derecho de reunión hace la CE, lo que lo convierte, en esta función de desarrollo de los derechos fundamentales que la CE le reserva (art. 81.1 CE), en una suerte de «constituyente permanente» (STC 173/1998, F.J. 7), sujeto, eso sí, a su contenido esencial, que en todo caso deberá respetar. La LO 9/1983 vendría así a completar el enunciado constitucional contenido en el artículo 21.1 CE delimitando el derecho de reunión pacífica y sin armas. Obviamente se trata de una delimitación contingente (Bastida Freijedo *et al.* 2004, p. 167), susceptible de ser modificada por el propio legislador orgánico. Pero, entretanto, esta delimitación efectuada por la LO 9/1983 vincula a los jueces y tribunales, a la administración y a los particulares y constituye un canon de control de constitucionalidad de sus actos u omisiones. Por todo ello, y volviendo ahora al tema que nos ocupa, las reuniones

que pudiesen tener lugar entre los grupos de interés y los diputados, o bien aquellos actos promovidos u organizados por los *lobbies* que cursen invitación personal a un diputado o grupo de diputados, podrán constituir, si acaso, ejercicio de la libertad de expresión (art. 20 CE), pero en modo alguno del derecho de reunión, ya que, más allá de que en muchos casos no se alcanzaría el número mínimo de participantes exigido por el artículo 1.2 LO 9/1983, en ninguno de ellos concurriría el requisito previsto en su artículo 2 de que la reunión o el acto fuesen convocados mediante convocatoria abierta dirigida a un grupo indeterminado de personas.

2.2.c. Agendas parlamentarias y protección de datos personales

Según se ha tenido ya ocasión de señalar anteriormente, el registro deberá dar cuenta de todas aquellas actividades desplegadas por los grupos de interés encaminadas a ejercer una influencia directa sobre los diputados, los grupos parlamentarios y sus asesores, como sería el caso de los contactos y reuniones mantenidos con estos, o de sus aportaciones con relación a iniciativas legislativas o parlamentarias; o bien una influencia indirecta, tales como los actos promovidos por los grupos de interés a los que se invite a los diputados a asistir o participar [apdos. I.2.3. a), e) y c) respectivamente del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, sobre el Registro de grupos de interés]. Y, a su vez, los diputados, en virtud del artículo 9 del Código de Conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña, deberán hacer pública su agenda parlamentaria en el Portal de la Transparencia del Parlamento, debiendo actualizarla, como mínimo, con una periodicidad quincenal. Esta agenda deberá recoger las reuniones y los contactos que los diputados hayan tenido con los grupos de interés inscritos en el registro, o bien con otras personas, entidades y organizaciones si de su contenido se desprendiese una voluntad de influencia, en defensa de intereses propios, con relación a una iniciativa parlamentaria (apdo. I.5.1 y 2 del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017). Y deberá, al menos, informar también del tipo de contacto, de la persona, entidad u organización con la que se ha contactado, así como la fecha y el objeto de la reunión, el acto o la actividad (art. 9.3 del Código de Conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña y apdo. I.5.3

del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017)⁵⁶. Además, los diputados, directamente o por medio de los grupos parlamentarios, deberán informar al registro de las aportaciones documentales recibidas de los grupos de interés inscritos o bien de las personas, entidades y organizaciones que, aun no estando inscritas, manifiesten voluntad de influir, en interés propio, respecto a iniciativas legislativas o parlamentarias (apdo. I.6 del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017).

Con relación a la publicidad de la agenda y a su contenido resulta evidente su impacto en el ámbito de la protección de datos de carácter personal. Al respecto constituye una referencia obligada el criterio de interpretación conjunta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, conforme a la disposición adicional quinta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, emitieron con fecha de 5 de julio de 2016⁵⁷. Y ello aun cuando, tal y como se señala en el propio criterio interpretativo, este se refiere exclusivamente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública mediante solicitud y, en consecuencia, no sería directamente extrapolable al supuesto –como sería el caso de la publicidad de las agendas– de publicidad activa de la información,

⁵⁶ Al respecto, el Síndic de Greuges en su segundo informe de evaluación del cumplimiento de la Ley 19/2014, de julio de 2017, tras atribuir a la publicidad de las reuniones de altos cargos y personal directivo de la Generalitat con los grupos de interés un papel relevante en el incremento del número de inscripciones y el reforzamiento de su carácter obligatorio, señalaba que, de la evaluación de una muestra de anotaciones de agendas de altos cargos de la Generalitat relativas a reuniones con los grupos de interés, podía concluirse, sin embargo, la tendencia a describir el contenido de las reuniones de forma excesivamente parca o imprecisa. La finalidad perseguida con la publicidad de las agendas es fomentar la transparencia de las relaciones entre los grupos de interés y los órganos decisorios; finalidad que –añadía el Síndic de Greuges– no podría alcanzarse con el recurso a expresiones como «reunión», «reunión de trabajo» o «seguimiento de proyectos», con el que frecuentemente se daba cuenta de este tipo de reuniones, que no permiten conocer realmente su contenido al omitirse el motivo que las propicia y la materia sobre la que versan. (Síndic de Greuges de Catalunya, 2017, p. 26). Más recientemente, en su séptimo informe de evaluación, el Síndic de Greuges advertía que entre las ausencias de contenidos de publicidad detectados se encontraba precisamente la información sobre la agenda política de los representantes electos de cada administración. (Síndic de Greuges de Catalunya, 2023, pp. 22 y 95-96).

⁵⁷ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Agencia Española de Protección de Datos, 2016, pp. 1-15.

habida cuenta de la generalización que en este caso se produciría en el acceso a los datos.

En cuanto a la delimitación del objeto de aplicación de los criterios interpretativos, el Consejo y la Agencia señalan que estos se utilizarán con relación a las reuniones celebradas, en lo que aquí interesa por los diputados, en el ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsables públicos, de manera que se excluirían las que realizasen a título privado y sin afectación de sus competencias.

Los derechos y bienes constitucionales en liza serían, por una parte, la de permitir a las personas, tal y como se señala en el preámbulo de la Ley 19/2013, conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, en definitiva, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan o bajo qué intereses actúan las instituciones, garantizándose de este modo la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado (art. 9.2 CE); y, de otra, la garantía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE). Pues bien, con carácter general, el Consejo y la Agencia sostienen en su dictamen que en la medida que el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los procesos de toma de decisión política, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad.

En concreto, y en aplicación del artículo 15 de la Ley 19/2013, el Consejo y la Agencia interpretarán que en el caso de las entidades de derecho privado con las que pudieran celebrarse las reuniones –los distintos grupos de interés en nuestro caso– la identificación personal resulta más compleja, toda vez que no intervienen directamente en el proceso de toma de decisiones. Un posible criterio que, en su caso, podría justificar, sin embargo, la identificación personal de los intervinientes en la reunión de que se trate sería su relevancia dentro de la estructura organizativa de la entidad. De este modo –se concluye en el dictamen– procedería la identificación personal cuando los que participan en las reuniones son administradores, miembros de los órganos de gobierno o dirección o altos directivos o asimilados de estas entidades de derecho privado. A ello habría que añadir, a nuestro

juicio, y con relación al tema que nos ocupa, el supuesto de que el interviniente en la reunión en calidad de *lobby* haya ostentado un cargo de representación pública y/o tenga relevancia pública. En los restantes supuestos –añade el dictamen– el criterio general que sería aplicable sería el de indicar únicamente la entidad o, en el caso de las que no tuviesen la condición de PYMES, el órgano o departamento de la misma en que se integrasen los participantes, como sería el caso, por ejemplo, de un departamento de relaciones institucionales, y siempre que no mediase consentimiento previo de los participantes para disponer de su identidad, y este fuese libre, inequívoco, específico e informado (art. 6.1 LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), en cuyo caso procedería la identificación personal.

Además, deberá prestarse consentimiento expreso y por escrito para la divulgación de las identidades personales cuando la reunión se celebre con representantes de un sindicato [Categoría II c) recogida en el Anexo I: Clasificación de los grupos de interés, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017], o con los miembros o representantes de una determinada confesión religiosa [Categoría V a) recogida en el Anexo I: Clasificación de los grupos de interés, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017], o de una asociación o entidad cuya pertenencia permitiera revelar información sobre las creencias filosóficas de los miembros [Categoría V b) del Anexo I: Clasificación de los grupos de interés, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017], a menos que la pertenencia al sindicato, confesión o asociación fuese del dominio público por haber sido hecha manifiestamente pública por el participante; circunstancia esta que, de ordinario, concurrirá cuando los participantes en la reunión ocupen cargos relevantes en un sindicato o fuesen autoridades públicamente representativas de las distintas corporaciones. Igualmente, cuando la reunión se hubiese celebrado con asociaciones de enfermos de una determinada dolencia o de personas que padezcan una discapacidad o con colectivos representativos de miembros de una determinada etnia o de personas con una determinada preferencia sexual (Categoría III del Anexo I: Clasificación de los grupos de interés, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017), única-

mente debiera hacerse referencia a la denominación de la asociación o colectivo, salvo que, una vez más, mediase consentimiento expreso de los afectados (art. 15.1 Ley 19/2013).

2.3. La huella legislativa

2.3.a. Un medio necesario para explicitar la actividad informal de influencia del *lobby* parlamentario y su incidencia en la labor legislativa

Otro instrumento de gran utilidad para aquilatar la influencia de los grupos de interés en las decisiones legislativas es la denominada huella legislativa o memoria de análisis de trazabilidad. Con ella no solo se explicitan los actores que intervienen al margen de los debates parlamentarios, sino también el momento en el que lo han hecho y la información aportada –sobre todo en las fases iniciales del *iter* legislativo– por cualquier medio –normalmente documental, pero no necesariamente– a lo largo del procedimiento legislativo. Una vez más, lo relevante aquí es la intervención informal, *ad extra* del procedimiento legislativo, de los grupos de presión, esto es, únicamente la actividad de influencia que estos desenvuelven por vías informales y de forma paralela al discurrir del procedimiento legislativo. Actividad informal esta acerca de la que, como ha señalado Transparencia Internacional en uno de sus informes sobre el estado del *lobby* en España, no hay información pública; no hay conocimiento público de las reuniones en que participan estos grupos y que, en muchas ocasiones, están en el origen del proceso de generación de las modificaciones introducidas a lo largo del procedimiento legislativo (Villoria Mendieta y Revuelta Alonso, 2014, p. 75). De ahí que, a los efectos de la huella legislativa, sean irrelevantes las participaciones canalizadas por vías institucionalizadas en las que puedan intervenir afectados, interesados, expertos, o incluso los propios grupos de interés.

Así pues, la huella legislativa o memoria de análisis de trazabilidad vendría a ser «un documento que detallaría el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada». (Ponce Solé, 2017, p.141). Se trataría pues, una vez más, de transparentar la actividad informal de

influencia de los *lobbies* sobre los centros de poder normativo, y en lo que aquí interesa, sobre el parlamento, y el impacto que aquella haya podido tener en las sucesivas modificaciones que cualquier texto normativo haya podido experimentar a lo largo de su tramitación en el procedimiento legislativo.

Esta mayor transparencia que arrojaría la huella legislativa, aparte de constituir un valor en sí mismo, comportaría una serie de beneficios o ventajas adicionales en el proceso de toma de decisiones legislativas, aunque también, como ya se ha tenido ocasión de señalar, no estaría tampoco exenta de algún riesgo. Fomentaría la integridad en la actuación de los grupos de interés, la rendición de cuentas (*accountability*) y el conocimiento y la calidad del proceso de toma de decisiones públicas⁵⁸, pues en el caso de que esta información se actualizase con celeridad, estaría también disponible para el resto de decisores, «mejorando las posibilidades de deliberación, negociación y, en último término, la calidad democrática del proceso». (Rubio Núñez, 2017, p. 419).

2.3.b. Y, sin embargo, no ha sido prevista por el legislador estatal... ni tampoco por el legislador autonómico catalán

A pesar de ello, sin embargo, la huella legislativa, que exigiría la información detallada por las Cortes Generales de los procedimientos legislativos en curso, no está prevista en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁸ Por ello, a nuestro juicio, esta información pública que contendría el expediente de huella legislativa, o sea, los contenidos o documentos que, con independencia de su formato o soporte, hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones propias del legislador (art. 13 Ley 19/2013), no podría tener la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo a los efectos de motivar una hipotética resolución de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública conforme al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y es que ha sido la propia presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la que, conforme a su criterio interpretativo relativo a la causa de inadmisión de solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo, ha estimado que en modo alguno participaría de esta naturaleza auxiliar o de apoyo aquella información «que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación». (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015, p. 3).

Tampoco la recogía la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de interés, presentada por el GP Popular en la XII Legislatura⁵⁹; pero, en cambio, sí lo hacía la presentada por este mismo grupo en la XIV Legislatura⁶⁰, así como también la presentada, en esa misma legislatura, por el GP Socialista⁶¹. Y, con anterioridad, en la XI Legislatura, ya la había introducido la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación del Registro de Grupos de Interés o Lobbies presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Llibertat)⁶² e, incluso antes, en la X Legislatura, lo habían hecho las propuestas de reforma del GP Catalán (CiU) presentadas en la ponencia de la Comisión para la reforma del Reglamento del Congreso⁶³.

La Ley catalana 19/2014 tampoco prevé la huella legislativa. La alusión a las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, la relación de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención, en su caso, de los grupos de interés, entre la información relativa a las decisiones con relevancia jurídica que la Administración debe hacer pública en aplicación del principio de transparencia [art. 10.1.d)], aparte de no implementar un expediente de huella legislativa, parece contemplar únicamente la actividad de influencia canalizada por vías formales e institucionales. Y tampoco el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017, prevén nada al respecto. Bien es cierto, sin embargo, que

⁵⁹ BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Propositiones de Ley, núm. 96-1, de 3 de marzo de 2017, pp. 1-4.

⁶⁰ BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Propositiones de Ley, núm. 166-1, de 7 de mayo de 2021, pp. 1-4.

⁶¹ Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés, BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Propositiones de Ley, núm. 165-1, de 7 de mayo de 2021, pp. 1-10.

⁶² BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B: Propositiones de Ley, núm. 36-1, de 15 de abril de 2016, pp. 1-4).

⁶³ *Aportaciones Iniciales del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) a la Ponencia sobre la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*. Fecha de presentación: 27 de marzo 2014. Número de registro: 14833, y *Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i d'Unió sobre la regulación de la actividad de los grupos de interés o lobbies*. Fecha de presentación: 9 de julio de 2015. Número de registro: 202064.

tanto el uno como el otro, sí prescriben la publicidad en el registro de las aportaciones o contribuciones de los grupos de interés al hilo de la tramitación de las distintas iniciativas legislativas. Obviamente no se preceptúa con ello la creación de un expediente de huella legislativa o memoria de análisis de trazabilidad, que requiere un trabajo de ordenación, sistematización y valoración de las aportaciones de los grupos de interés con impacto en las modificaciones experimentadas por los textos normativos en su tramitación parlamentaria. Pero sí, al menos, se dispone la publicación de los materiales que representan la principal fuente de elaboración del expediente de huella legislativa.

En efecto, las aportaciones documentales (informes, comunicaciones u otras contribuciones) de los grupos de interés al Parlamento, a los diputados y a los grupos parlamentarios con relación a iniciativas legislativas o parlamentarias, como por otra parte ya se ha tenido ocasión de apuntar, serán objeto de publicidad del registro [arts. 49.2 Ley 19/2014; 222. 3 Reglamento del Parlamento de Cataluña, y apdo. I.2.3 e) Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017]. Y, por su parte, los diputados, directamente o por medio de los grupos parlamentarios, deberán informar al registro de las aportaciones recibidas de los grupos de interés inscritos, o incluso también de las personas, entidades y organizaciones que, aun no estando inscritas en el registro, pretendan con tales aportaciones influir con relación a una iniciativa legislativa o parlamentaria (apdo. I.6 Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de enero de 2017).

2.3.c. Huella legislativa y aportaciones de los grupos de interés: algunos límites a su publicidad

Naturalmente el principio que debe inspirar los criterios de publicidad de este tipo de documentación es el de transparencia. No obstante, ello no es óbice para que se dispongan determinados límites a la transparencia y se impongan ciertas obligaciones de confidencialidad. Esta excepción al principio general de transparencia podría estar justificada en el caso de documentación directamente relacionada con el secreto comercial o empresarial y a fin de preservar la libre competencia entre empresas, lo cual, a su vez, estaría en consonancia con algunos de los límites al derecho de acceso a la

información previstos en la Ley 19/2013 [art. 14.1. h) y j)]. Con ello se trataría, por tanto, de asegurar un equilibrio que garantice que la información confidencial de los grupos no se vea perjudicada y, al mismo tiempo, posibilitar que los responsables públicos no se vean privados del acceso a cierta información necesaria para su toma de decisiones. (Rotondo, 2019, p. 260).

Al respecto, de nuevo, conviene acudir al criterio interpretativo que, conforme a los artículos 38.2 a) de la Ley 19/2013 y 8.2 b) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, adoptó la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con relación a los posibles límites a la publicidad en caso de concurrir un posible perjuicio para los intereses económicos y comerciales [art. 14.1.h) Ley 19/2013]⁶⁴. Este límite –los intereses económicos y comerciales– opera no solo con relación al derecho de acceso a la información pública, sino también –como en el caso que nos ocupa– en los supuestos de publicidad activa [art. 5.3 en relación con el 14.1.h) de la Ley 19/2013]. Ocurre, sin embargo, que la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, no prevé los intereses económicos y comerciales entre los límites a las obligaciones de transparencia (arts. 7 y 21). No obstante, en virtud del carácter básico de la Ley 19/2013, según dispone su disposición final octava, tal límite aplicará también en el ámbito de esta comunidad autónoma.

Para el caso de publicidad activa, y en el supuesto de que de forma razonada y proporcionada se apreciase la posibilidad de un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, se omitirá la publicación de los datos o contenidos estrictamente afectados por esta circunstancia, debiendo advertirse expresamente en la publicación de la información no afectada cuáles serían los datos que finalmente no han sido objeto de publicación conforme a este límite. Según el criterio interpretativo de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esta eventualidad se circunscribiría fundamentalmente a la información económica, presupuestaria y estadística (art. 8 Ley 19/2013) y, más concretamente, a la información de carácter contractual y presupuestaria, las cuentas de resultados y los informes

⁶⁴ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2019, pp. 1-26.

de auditoría y fiscalización, bien es cierto que con relación a los sujetos obligados por la Ley 19/2013 que, obviamente, no incluye a los grupos de interés pero sí, por ejemplo, a organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles públicas (art. 2), que, a estos efectos, podrían asimilarse a los grupos de presión. Sería en estos sectores de información donde, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se podrían revelar secretos comerciales o empresariales o información confidencial o ponerse en riesgo sus posiciones ventajosas en el mercado.

La correcta aplicación del límite a la publicidad de las posibles aportaciones de los grupos de interés con relación a la actividad parlamentaria requerirá la identificación del bien jurídico protegido –los intereses económicos y comerciales en este caso– y la adecuada delimitación de su contenido. Entiende la Presidencia del Consejo de Transparencia en su dictamen que, pese a la literalidad del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, no cabe concebir los intereses económicos y comerciales como realidades separadas e independientes, sino que más bien los intereses comerciales no vendrían a ser más que un sector de los intereses económicos, una clase o especie de intereses económicos que, por su relevancia en este caso, son destacados por el legislador al mismo nivel. En cualquier caso, por intereses económicos se entienden aquellas posiciones de ventaja o relevantes de un sujeto individual o colectivo en el ámbito de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, y por intereses comerciales esas mismas posiciones ventajosas o de importancia en lo relativo al intercambio de mercancías o servicios en un determinado ámbito de mercado. Este concepto de intereses económicos y comerciales abarcaría un espacio en el que podrían incluirse, y aun tratándose de figuras jurídicas conceptualmente distintas⁶⁵, el secreto comercial o empresarial y la información confidencial.

Una determinada información (por ejemplo, la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los procesos de producción, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial y

⁶⁵ *Vid.* Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2019, nota núm. 27.

de ventas, etc.) constituye un secreto comercial o empresarial cuando esa información no es generalmente conocida, tiene un valor en el mercado precisamente por no ser conocida y su propietario ha adoptado medidas razonables para evitar su divulgación, de manera que de producirse esta se podría causar un perjuicio grave.

La información confidencial de naturaleza económica y mercantil, por su parte, incluye información distinta de los secretos comerciales que puede considerarse confidencial en la medida en que su revelación perjudicaría significativamente a una persona o empresa, como, por ejemplo, aquella información que permita a sus potenciales destinatarios ejercer presiones de carácter económico o comercial muy fuertes sobre sus competidores o sobre sus socios comerciales, clientes o proveedores. Se trata, por tanto, de un tipo de información que puede perjudicar, en caso de ser divulgada, la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere dicha información, o sus posiciones en cualesquiera procesos negociadores de naturaleza económica (procedimientos de licitación, etc.).

Así pues, por intereses económicos y comerciales habrá de entenderse aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del intercambio o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera perjudicar o comprometer esa posición de ventaja en los ámbitos de la competencia o de los procesos de negociación en que intervengan.

Una vez identificado el bien jurídico protegido y delimitado su contenido será necesario constatar, a efectos de la aplicación de la limitación de la publicidad de la información, la existencia de un riesgo concreto de lesión o perjuicio efectivo a ese bien o interés jurídico protegido. En consecuencia, sostiene el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo adoptado en conjunto con la Agencia Española de Protección de Datos, de 24 de junio de 2015⁶⁶, es necesario que concurra en el caso concreto y de

⁶⁶ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Agencia Española de Protección de Datos, 2015, pp. 1-6. Cierto es que este criterio interpretativo conjunto concierne a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública. No obstante, sus conclusiones son extensibles, por virtud de lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 19/2013, a los supuestos de publicidad activa.

forma indubitada la posibilidad real –no hipotética– y concreta de producirse un perjuicio, sin que por sí mismo sea suficiente con que la información pueda hipotéticamente afectar al interés o bien jurídico protegido. Es preciso, por tanto, comprobar, mediante la aplicación de un test del daño, el concreto riesgo de lesión o perjuicio y la existencia de un nexo causal entre la publicación de la información y el perjuicio o daño alegado a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada. Así pues, ese daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Esto acaecería, por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca un detrimento de la competitividad de la empresa titular de la información frente a sus competidores, debilite su posición en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

Constatada y admitida la existencia del daño, aun cabría efectuar un ulterior análisis (test del interés) acerca de si, con todo, la aplicación de la limitación a la publicidad de la información debe ceder frente al interés público (o privado) existente en el caso concreto en la divulgación de esa información (art. 14.2 Ley 19/2013). Y en su criterio interpretativo, la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno detalla algunos supuestos que darían paso a la aplicación del criterio del interés público en la difusión de la información. Ese sería el caso, por ejemplo, cuando la publicidad impulse y promueva el conocimiento de la información y la participación sobre temas relevantes que conciernen a la sociedad; facilite la rendición de cuentas y la transparencia acerca de las decisiones tomadas por los poderes públicos, o permita que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de las decisiones que adoptan los poderes públicos y que afectan a sus vidas, de modo que ese conocimiento les sirva para cuestionar tales decisiones.

Finalmente, la aplicación extensiva de este límite a la publicidad de determinados contenidos aportados por los *lobbies* en el marco de una iniciativa parlamentaria, amparándose en el concreto riesgo de lesión de sus intereses económicos y comerciales, habrá de ser justificada y proporcionada (art. 14.2 Ley 19/2013). Quiere ello decir, trasladando a lo que aquí nos ocupa –y como venimos

haciendo en estas últimas páginas— las consideraciones del Consejo de Transparencia respecto a las posibles limitaciones a la publicidad por motivos económicos y comerciales, y aun cuando tales limitaciones no conciernan a los grupos de interés por no estar estos entre los sujetos obligados por la Ley 19/2013, que la apreciación de la certeza de la lesión o perjuicio en el interés protegido, o bien, en su caso, de la aplicación de un interés público superior en la difusión de la información, debe estar razonada y suficientemente motivada. Y, por otra parte, que en el supuesto de que se hubiese decidido sustraer a la publicidad determinada información, tal limitación habrá de ser de una intensidad proporcional a la entidad del daño que se trata de evitar y, por tanto, habrá de limitarse a lo estrictamente necesario para salvaguardar el bien jurídico protegido.

III. A MODO DE RECAPITULACIÓN: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

La crisis económica-financiera que estalló a finales de la primera década del presente siglo dio paso en nuestro país a una profunda crisis política, agravada por el afloramiento de numerosos casos de corrupción lo que, a su vez, se tradujo en un intenso y creciente sentimiento de desafección política por parte de la ciudadanía. Surgieron entonces muchas voces que invocaron el espantajo de la crisis sistémica, de la crisis de representación como consecuencia de la inmensa brecha que se estaba abriendo entre los electores y sus representantes. Sin embargo, este distanciamiento está en el germen de la estructura representativa del Estado liberal que —y paradójicamente— se incrementó con la extensión del sufragio y la aparición de los partidos de masas que trajo consigo el Estado democrático. Ahora bien, que sea consustancial al mandato representativo no quiere decir que este admita cualquier grado de distanciamiento entre representantes y representados. El límite tolerable de esta disyunción alcanza hasta donde se interrumpe la suspensión voluntaria de la incredulidad, esto es, la asunción deliberada de la ficción de que la voluntad expresada por el representante desvinculado de cualquier mandato imperativo de sus electores refleja en último término la voluntad de estos. De ahí que no sea esta, ni mucho menos, una crisis novedosa sino más bien

una crisis crónica, latente, en la que se suceden fases letárgicas con episodios en los que reaparece con mayor o menor virulencia, y a la que seguramente también ha contribuido la traslación mimética al mandato representativo, y al margen de su naturaleza jurídico-política, de las categorías del mandato propias del ámbito jurídico-privado.

Ese mayor alejamiento entre la ciudadanía y sus representantes que se produjo a lo largo de aquellos años ocasionó ciertamente una evidente merma de la confianza de los ciudadanos en el sistema representativo, pero no hasta el punto de provocar su absoluto desentendimiento de la organización política. Antes al contrario, fue por entonces que surgieron con fuerza nuevos movimientos políticos que alcanzaron una nada desdeñable representación parlamentaria, y ello aun a pesar del sesgo favorable a los partidos mayoritarios de nuestro sistema electoral. Así las cosas, tampoco se daban en puridad las condiciones de una crisis de representatividad. En realidad, pareciera que asistíamos más bien a una creciente demanda de implementación de mecanismos propios de nuevos modelos de democracia (participativa, deliberativa, etc.), pero no con la finalidad de superar la democracia representativa, sino más bien de complementarla. En definitiva, más que una crisis de representación o de representatividad se trataba de una crisis de participación y de control y rendición de cuentas, y de una demanda de mayor transparencia en los ámbitos de decisión política y de la administración.

Es en este contexto en el que, tanto en el ámbito estatal como autonómico, se desencadenó la puesta en marcha de una batería de medidas encaminada a paliar las consecuencias de esta crisis política e institucional. Entre otras, la modificación legislativa del régimen de financiación de los partidos políticos o la aprobación de una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual, a su vez, propiciará el acogimiento de una legislación homóloga en el espacio autonómico. Y también toda una panoplia de iniciativas, entre ellas, por ejemplo, la modificación del régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular, dirigida a *abrir* el parlamento con la finalidad de facilitar y promover la participación de los ciudadanos y de los grupos en el desempeño de las distintas funciones parlamentarias. En este último ámbito de actuación difícilmente se podrá discutir que el legislador autonómico ha sido más sensible y proactivo que el

legislador estatal a fin de tratar de dar respuesta a esas deficiencias de participación y control a las que nos venimos refiriendo.

Además, con las últimas reformas estatutarias algunos EE.AA. incorporaron el derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento como contenido del derecho estatutario de participación, lo cual, a su vez, contradecía la interpretación que del artículo 23.1 CE efectuaba el TC, que reservaba únicamente a la iniciativa legislativa popular como instrumento de participación de la ciudadanía en la labor legislativa subsumible en el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Con ello se podría estar suscitando una alteración del contenido del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos constitucionalmente reconocido para la que el legislador estatuyente no está habilitado, pues únicamente el legislador orgánico está autorizado a delimitar el objeto y contenido y disponer los límites de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Este escollo lo salva el TC al proclamar que los nuevos derechos estatutarios en modo alguno constituyen derechos fundamentales, que están reservados en exclusiva al constituyente. Ahora bien, el propio TC sostiene también que, dado que se enmarcaría en el ámbito de la organización estatutaria de las instituciones autónomas propias —en este caso las asambleas legislativas autonómicas—, este derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes no se reduciría únicamente a un mandato genérico al legislador autonómico, sino que, además de vincular a los poderes públicos autonómicos, estatuye un derecho público subjetivo con eficacia jurídica directa, y aun cuando requiera de ulterior desarrollo legislativo.

Así pues, bajo la cobertura de estos nuevos derechos estatutarios de participación y/o de la genérica facultad de autoorganización de las instituciones autonómicas propias, algunas CC.AA. emprendieron la regulación de la actividad de influencia de los *lobbies* con relación a los procesos de toma de decisión de los poderes públicos autonómicos, tanto en el ámbito de los ejecutivos y su administración, como en el de la actividad parlamentaria e incluso también de los entes locales. Con ello las CC.AA. o algunas de ellas vendrían a colmar una perseverante laguna en el ordenamiento jurídico estatal, y ello aun a pesar de las reiteradas recomendaciones y advertencias

de organismos internacionales y supranacionales (OCDE, GRECO o Comisión Europea) que instaban a España a regular la actividad de los grupos de interés a fin de completar de una vez esta laguna.

La casi totalidad de las CC.AA. que hasta el momento han regulado el *lobby* lo han hecho a través de una ley de transparencia y buen gobierno. Y también casi todas ellas remiten la regulación del *lobby* parlamentario a las propias cámaras. Esta focalización de la regulación autonómica de la actividad de influencia desplegada por los grupos de interés en la esfera de poder de sus respectivos ejecutivos obedece a que, en los modernos Estados sociales, democráticos y de derecho, el principal centro de poder normativo, sin perjuicio del monopolio legislativo de las cámaras, radica en los ejecutivos y su administración que desarrollan así la acción de gobierno. Y, por otra parte, la diferida regulación autonómica del *lobby* parlamentario (regulado por el momento únicamente en Cataluña) no debe perder de vista que la actual dinámica de partidos permea el completo funcionamiento de las instituciones parlamentarias, de suerte que la actividad de influencia de los grupos de interés habrá de dirigirse hacia las direcciones de los grupos parlamentarios e incluso hacia las cúpulas de los partidos políticos antes que hacia el diputado individual.

No todas, pero al menos sí la mayoría de las normas autonómicas, dirigen su regulación a la actividad de influencia desplegada por los *lobbies* profesionales, es decir, por aquellos grupos que tratan de influir en los decisores públicos en defensa de intereses propios, de terceros o incluso de intereses generales y obtienen una remuneración por ello. Aun cuando esta mayor atención al *lobby* profesional esté justificada por ser el que, en la mayoría de los casos, dispone de una mayor y más efectiva capacidad de influencia y, en consecuencia, la opacidad de su actividad de influencia entraña más riesgos, y no solo en términos de malas prácticas o de comportamientos ilícitos, sino también de calidad normativa, no debiera tampoco perderse de vista que hay numerosas organizaciones no profesionalizadas que realizan actividad de influencia y que de hecho influyen en la toma de decisiones públicas. No obstante, esta regulación de la actividad de influencia no profesionalizada debiera asegurar, cuando menos, que tales grupos no estarán sometidos a excesivas cargas burocráticas para su registro y que se garantizarán las condiciones, incluso por vías de

naturaleza prestacional, que faciliten y maximicen el rendimiento de su actividad de influencia.

En cuanto a su ámbito objetivo, todas las regulaciones autonómicas se orientan hacia la actividad de influencia ejercida por los distintos grupos que, en realidad, es lo que, con carácter general, integra el objeto de regulación de los grupos de interés, y ello con independencia de quién la lleve a cabo, salvo en el caso de la desplegada por determinados sujetos (por ejemplo, los sindicatos o las organizaciones empresariales) y bajo determinadas circunstancias, que quedaría, o entendemos que debiera quedar, excluida de regulación. Ahora bien, el objeto de regulación debiera ser únicamente la actividad de influencia que se canaliza a través de vías informales de relación. Y ello, a nuestro juicio, porque si convenimos que la finalidad última que se persigue con este tipo de regulaciones es someter las actividades de influencia a reglas de comportamiento ético y a estándares de transparencia, promover la participación y, de paso, mejorar la calidad normativa, tales objetivos se alcanzan sin mayores requerimientos cuando esa actividad de influencia se desarrolla por vías formales de influencia, ya que estas someten esa actividad institucional de influencia a suficientes garantías y cautelas dirigidas a la consecución de esos objetivos. Circunscrito así el objeto de regulación, no debe pasarse por alto el particular riesgo al que este tipo de regulación está sujeto en términos de eficacia, al tratar de ordenar jurídicamente una actividad –la actividad informal de influencia– que, por su propia naturaleza, es susceptible de sortear los marcos de relación que impone o pretende imponer la seguridad jurídica. De ahí que este tipo de regulaciones debe ir acompañada –y ellas mismas propiciar– una cultura de transparencia y comportamiento ético con relación a la actividad política, administrativa e institucional, pues solo así, de la mano de un determinado paradigma cultural político-administrativo, podrá lograr cabalmente este tipo de regulaciones la realización de sus objetivos.

Sin duda, el meollo de la regulación lo constituye el registro de los grupos de interés. Todas las regulaciones autonómicas lo configuran como obligatorio, público, gratuito y electrónico. E igualmente, en todas ellas se prevé el ámbito subjetivo, es decir, los sujetos obligados a inscribirse en el registro, el ámbito objetivo o actividad de influencia

susceptible de ser inscrita, la publicación de las reuniones y de los informes u otras contribuciones que se hubiesen originado como consecuencia de la actividad de influencia desplegada, un código de conducta común para todos los grupos inscritos, así como también un sistema de control y fiscalización y un régimen sancionador. En otros aspectos de la regulación se advierten, sin embargo, algunas diferencias entre los distintos ordenamientos autonómicos, como sucede en lo relativo a la adscripción y al órgano encargado del registro o a su modo de organización.

Si nos detenemos en la forma de organización del registro se observan dos grandes modelos: el del registro único, en el que se inscribirían los grupos que despliegan actividad de influencia respecto a los ejecutivos autonómicos, la administración y su sector público instrumental, así como también en el ámbito parlamentario e incluso con relación a las entidades locales, y el de la multiplicidad de registros, que supone que cada administración, organismo, ente público, o institución que pertenezca a la administración pública, así como cada uno de los entes locales y los parlamentos autonómicos deberán crear un registro de grupos de interés propio. El primer modelo vendría representado por la regulación de la Comunidad Valenciana, mientras que el segundo lo estaría por la regulación catalana, al menos en su configuración inicial. Justamente la experiencia catalana vendría a exhibir las dificultades de orden económico y de disponibilidad de recursos, y también las disfuncionalidades que consigo comporta la implementación de la multiplicidad de registros, sobre todo en términos de seguimiento efectivo de la actividad de influencia ejercida por los grupos y, por ende, de control y rendición de cuentas, lo que llevaría al legislador autonómico catalán a evolucionar hacia un modelo, si no de registro único –el Parlamento dispone del suyo propio–, sí al menos de centralización del registro. No obstante, tampoco puede obviarse que el modelo de registro único demanda un elevado grado de coordinación interadministrativa.

En las distintas regulaciones autonómicas sí se echa en falta la previsión de algún mecanismo de cooperación entre los registros autonómicos, e incluso también con un futuro registro nacional de grupos de interés. Aun sin ignorar las dificultades y exigencias en términos de cooperación administrativa, compartimentar la actividad de

influencia por comunidades autónomas sin prever el reconocimiento de actuaciones y sistemas de interoperabilidad entre registros supone en buena medida desconocer la naturaleza y el funcionamiento de una muy buena parte de los grupos de presión en un mundo crecientemente globalizado y, a su vez, incrementar la carga burocrática de los grupos, lo que debiera tenerse particularmente en cuenta con relación a aquellos grupos, plataformas, etc. que disponen de menos recursos, así como también entorpecer o dificultar el seguimiento de la actividad de influencia por los ciudadanos y por los propios grupos que la ejercen.

A la regulación catalana se le puede atribuir el mérito de haber sido la primera, y de momento la única, que ha procedido a regular el *lobby* parlamentario a través de la reforma del Reglamento del Parlamento y posteriormente mediante la adopción de un Acuerdo de la Mesa de la Cámara. Y, a nuestro juicio, más allá del alcance que hasta el momento haya podido tener, en el balance general esta regulación presenta no pocos aciertos, como por ejemplo haber prescindido, en cuanto al ámbito subjetivo, de la exigencia de la profesionalización de la actividad de influencia, si bien entendemos que esta opción regulatoria debiera ir acompañada de medidas de naturaleza prestacional dirigidas a mejorar la información, y también la formación, a fin de tratar de garantizar que cualquier actividad de influencia, con independencia de quien la ejerza, disponga de las mínimas condiciones requeridas para efectivamente poder influir. En definitiva, para asegurar un suelo o una mínima capacidad efectiva de influencia a quienes organizadamente hayan acreditado su voluntad de influir.

Con todo, creemos que el principal acierto estriba en haber dispuesto obligaciones de transparencia y de comportamiento ético a todos aquellos que intervienen en la actividad de influencia: no sólo para quienes la llevan a cabo (los grupos de interés), sino también para sus potenciales destinatarios (los parlamentarios y el personal de apoyo). Por ello, paralelamente a la previsión de un código de conducta para los grupos de presión con su correspondiente régimen sancionador, de la obligación de publicitar en el registro las reuniones que hubiesen celebrado y los informes y contribuciones que hubiesen elaborado al hilo de la actividad de influencia por ellos desplegada, se

prevé también un código de conducta de los diputados con su régimen sancionador, la obligación de publicar sus agendas, así como también la de informar al registro de las aportaciones y la documentación que hubiesen recibido de los *lobbies* con relación a cualquier iniciativa o actividad parlamentaria. Y será precisamente la participación combinada, simultánea y efectiva de todos estos instrumentos, que comportan obligaciones para todos los actores que participan en la actividad de influencia y que debieran servir, a su vez, de mecanismos adicionales de control mutuo entre quien ejerce la influencia y sus destinatarios, la que en buena medida contribuirá a reducir el riesgo de que el registro se convierta en un mero trámite burocrático a disposición de los *lobbies* para desplegar su actividad de influencia, a fomentar la inscripción y a reforzar el control y la fiscalización de la información registral y, en suma, a transparentar la actividad informal de influencia y a someterla a pautas de comportamiento ético. Esto es lo sustancial y, a nuestro juicio, lo más relevante de la regulación catalana, también en lo que inevitablemente vaya a tener de antecedente para futuras regulaciones del *lobby* parlamentario, no sólo en el ámbito autonómico, sino también en el estatal. Y, naturalmente, sin perjuicio de otras cuestiones no exentas de significación y alcance, que se desprenden de los instrumentos aludidos, tales como la relación de la actividad informal de influencia con los derechos fundamentales, como el derecho al cargo público representativo o los derechos de reunión y libertad de expresión, o los límites a la transparencia y a la publicidad derivados de la protección de datos personales o de los intereses económicos y comerciales que también han sido objeto de análisis en el presente trabajo.

Por contra, no se prevé una regulación de la huella legislativa, lo que, en nuestra opinión, constituye una nada desdeñable carencia de la regulación catalana por cuanto este expediente o memoria de análisis de trazabilidad de las distintas enmiendas y modificaciones experimentadas por un texto normativo a lo largo de su tramitación parlamentaria arroja luz sobre el alcance efectivo de la actividad informal de influencia de los grupos de interés en el desarrollo de la actividad legislativa. Difícilmente se puede cuestionar que un expediente de esta naturaleza, que sin duda demanda la asignación de recursos para su elaboración, favorece la transparencia en el proceso

de toma de decisiones legislativas, aun cuando, como se ha señalado, no esté exento tampoco de algunos riesgos o disfunciones. Y tampoco parece ofrecer demasiadas dudas que un instrumento de estas características mejora el proceso de toma de decisiones, en la medida que la información que arroja esté actualizada y sea accesible y compartida por todos los diputados y grupos parlamentarios, lo cual, a su vez, contribuirá a mejorar la calidad democrática de los procesos de decisión legislativa y a promover el derecho a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos a través de representantes. Y, en fin, la huella legislativa puede tener un impacto en la propia calidad normativa de las disposiciones legislativas ya que, a su través, se pueden minimizar los riesgos de captura regulatoria por los grupos de interés y los que, a su vez, de esta se podrían seguir, tales como, entre otros, la generación intencionada de lagunas o la limitación injustificada de las restricciones y de los controles.

A la vista de todo ello, podría concluirse que la regulación autonómica de los grupos de interés trata de colmar una perseverante laguna de nuestro ordenamiento jurídico aun cuando, con carácter general y en particular con relación al *lobby* parlamentario, no obedecería propiamente a una pretensión de amortiguar una supuesta crisis de representación o de representatividad a la que, por otra parte, indudablemente podría contribuir. En realidad, la principal motivación de este tipo de regulaciones responde –y de ahí que sea insistentemente reclamada por organismos internacionales y supranacionales– a la necesidad de proporcionar un marco jurídico concreto, que atribuya seguridad jurídica a una realidad fáctica, por su propia naturaleza difusa, cual es la actividad informal de influencia sobre los distintos centros de decisión política. Los *lobbies* deben ser regulados, primeramente y antes de cualquier otra consideración, porque realmente participan e influyen en los procesos democráticos de toma de decisión. Y de ahí, también, que su ordenación jurídica se integre en el vector de la participación política, que debe asegurar, si no en términos de absoluta igualdad, lo cual no se compadece con la distinta naturaleza y disponibilidad de medios de los distintos grupos de interés, sí al menos de cierta equidad que, a su vez, requiere, por una parte y como condición previa, mayores dosis de transparencia, y propicia, por otra, *a posteriori*, una mejor rendición de cuentas.

Así las cosas, y en concreto con relación al *lobby* parlamentario, su regulación no respondería tanto a la necesidad de mitigar una presunta o supuesta crisis de representación o de representatividad, cuanto a la de reforzar los instrumentos de participación y control.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). «Parlamento abierto»: Una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 13-43.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J. ET AL. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Tecnos.
- BLANCO VALDÉS, R. L. (2010). *La construcción de la libertad*. Alianza Editorial.
- (1990). *Los partidos políticos*. Tecnos.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1996). Iniciativa legislativa popular. En *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III (pp. 3599-3601). Civitas.
- (2006). Los espejismos de la tabla de derechos. En V. FERRERES COMELLA, M. PALOMA BIGLINO CAMPOS y M. CARRILLO, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* (pp. 39-61). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BURKE, E. (2008). *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2007). Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, pp. 33-46.
- CÁMARA VILLAR, G. (2009). Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio. (A propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, pp. 259-298.
- CANOSA USERA, R. (2008). Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007, de 13 de diciembre. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, pp. 569-583.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (1962). *Contribution à la théorie générale de l'État*. Sirey.
- CARRILLO, M. (2007). Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, pp. 49-73.

- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2013). Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, pp. 202-213.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2019). La regulación de los grupos de interés en Cataluña. Una aproximación a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. En R. Rubio Núñez (dir.), *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial* (pp. 67-97). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (2019). *Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre. Asunto: Aplicación del artículo 14, número 1, apartado h), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html
- (2015). *Criterio interpretativo núm. CI/006/2015, de 12 de noviembre. Asunto: Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html
- CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO Y AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (2016). *Criterio interpretativo núm. CI/002/2016, de 5 de julio. Asunto: Información relativa a las agendas de los responsables públicos*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html
- (2015). *Criterio interpretativo núm. CI/002/2015, de 24 de junio. Asunto: Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html
- CROZIER, M. J., HUNTINGTON, S. P. y WATANUKI J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press.
- CUESTA LÓPEZ, V. M. (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson. Civitas.
- DE OTTO, I. (1980). La función política de la legislación. En M. Á. APARICIO (coord.), *Parlamento y sociedad civil* (pp. 49-59). Universidad de Barcelona.
- DE VEGA GARCÍA, P. (ed.) (1977). *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Cuadernos para el Diálogo.
- (1985). El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 43, pp. 45-65.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2006). ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, pp. 63-75.

- (2007). De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, pp. 63-70.
- EUROPEAN COMMISSION (2022). *Rule of Law Report 2022. The rule of law situation in the European Union. Country Chapter on the rule of law situation in Spain*. https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/23_1_194017_coun_chap_spain_en.pdf
- (2023). *Rule of Law Report 2023. The rule of law situation in the European Union. Country Chapter on the rule of law situation in Spain*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/23_1_52576_coun_chap_spain_en.pdf
- EXPÓSITO GÓMEZ, E. (2011). Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010. *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, pp. 481-502.
- FERRERES COMELLA, V. (2006). Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En V. FERRERES COMELLA, M. PALOMA BIGLINO CAMPOS y M. CARRILLO, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* (pp. 9-37). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2009). *Democracia, jueces y control de la Administración*. Thomson. Civitas.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S. (2020). Aspectos constitucionales para la adecuada regulación de los grupos de interés. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 33, pp. 311-345.
- GONZÁLEZ PASTOR, D. (2019). La regulación de la participación ciudadana en la Comunidad de Madrid a través de actividades de influencia en las políticas públicas. En R. Rubio Núñez (dir.), *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial* (pp. 181-204). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HABERMAS, J. (1994). Derechos humanos y soberanía popular: Las concepciones liberal y republicana. *Derechos y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, II (3), pp. 215-230.
- (1999a). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cátedra.
- (1999b). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Paidós.
- JELLINEK, G. (1981). *Teoría general del Estado*. Editorial Albatros.
- KELSEN, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Guadarrama.
- LARIOS PATERNA, M. J. (2003). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Congreso de los Diputados.

- MARTÍN NÚÑES E. (2013). Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de autonomía: especial referencia al Estatuto de autonomía de Cataluña. *Espaço Jurídico Journal of Law*, 14 (3), pp. 113-132.
- MORGAN, E. S. (2006). *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Siglo XXI.
- OECD (2021). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>
- (2022). *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>
- PÉREZ ALBERDI, M. R. (2008). Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). *Revista de Derecho Político*, 73, pp. 181-205.
- (2013). *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Congreso de los Diputados.
- (2017). El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), pp. 1058-1081.
- PEREZ RIVAS, N. y SANJURJO RIVO V. A. (2020). La financiación privada de los partidos políticos a través de sus fundaciones: ¿una puerta abierta a su financiación indirecta e ilegal? *Revista General de Derecho Constitucional*, 33, pp. 1-31.
- PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M. (2021). *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons.
- PONCE SOLÉ, J. (2017). Innovación para la calidad normativa al servicio del buen gobierno y la buena administración. En J. PONCE SOLÉ y A. CERRILLO I MARTÍNEZ (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción* (pp. 87-146). Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2015). *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Thomson Reuters. Aranzadi.
- PRESNO LINERA, M. Á. (2014). *El 15-M y la promesa de la política*. Agenda Pública.
- RAWLS, J. (1997). The Idea of Public Reason Revisited. *The University of Chicago Law Review*, 64 (3), pp. 765-807.
- REVUELTA IGLESIAS, A. V. (2016). La regulación de los grupos de interés como instrumentos de prevención de la corrupción. En M. VILLORIA MENDIETA,

- J. M. GIMENO FELIÚ y J. C. TEJEDOR BIELSA (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 409-434). Atelier.
- RIAZA VÁZQUEZ, M. (2020). Una aproximación a la reciente regulación de los lobbies en España. En M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA y JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ (coords.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto* (pp. 203-226). Wolters Kluwer.
- RIDAO, J. (2017). *Los grupos de presión. Análisis de la regulación del lobby en la UE y España*. Tirant lo Blanch.
- (2023). La regulación de los lobbies en las comunidades autónomas. En VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS (dir.) y SANJURJO RIVO V. A. (coord.), *Los lobbies: ¿Instrumento de participación democrática o medios de corrupción?* (pp. 183-221). Tirant lo Blanch.
- ROTONDO, M. R. (2019). Una propuesta de regulación nacional de la representación de intereses. En R. RUBIO NÚÑEZ (dir.), *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial* (pp. 249-272). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ROUSSEAU, J. J. (1981). *El contrato social*. EDAF.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (coord.) (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados.
- (2002). Los grupos de presión en España, una revisión pendiente. *Revista de las Cortes Generales*, 55, pp. 165-186.
- (2017). La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, pp. 399-430.
- (2021). ¿Existe el lobby ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, 110, pp. 235-271.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2017). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- SARTORI, G. (1988). *Teoría de la democracia*. T. 1: El debate contemporáneo. Alianza Editorial.
- (2005). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial.
- SCHMITT, C. (2018). *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual y la polémica con Thoma sobre el significado de la democracia*. Tecnos.

- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2017). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. https://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia_17_cobertes.pdf
- (2023). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9545/Informe%20Transparencia%202022_cat_ok.pdf
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1986). Representación y pluralismo territorial. (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación). *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Época), 50, pp. 69-99.
- SPERDUTI, M. (2019). La regulación sub-nacional del lobby en Canadá, Estados Unidos e Italia. En R. RUBIO NÚÑEZ (dir.), *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial* (pp. 227-248). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ACCESS INFO EUROPE, SUNLIGHT FOUNDATION y OPEN KNOWLEDGE (2015). *Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*. https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf.
- TRIEPEL, H. (1980). Derecho constitucional y realidad constitucional. En K LENK. y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos* (pp. 187-193). Anagrama.
- VILLORIA MENDIETA, M. (dir) y REVUELTA ALONSO, A. (coord. y ed.) (2014). *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparency International España.