

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

Victoria Anderica Caffarena¹

Universidad Autónoma de Barcelona
España

RECIBIDO: 30 de mayo de 2020

ACEPTADO: 4 de septiembre de 2020

RESUMEN: Las políticas de transparencia son hoy una realidad en la mayoría de gobiernos del mundo. Sin embargo hay una parcela que queda normalmente excluida de las mismas, el proceso de toma de decisiones.

En este artículo analizamos de qué manera la normativa de transparencia vigente excluye o no la toma de decisiones de su ámbito de aplicación, revisaremos si la información relativa a estos procesos de toma de decisiones es accesible en la práctica y revisaremos qué otras medidas legislativas además de las leyes de transparencia pueden ser de aplicación para hacer de los procesos de toma de decisiones un espacio más transparente.

Además estudiamos el caso de la Ciudad de Madrid que ha desarrollado una política concreta dirigida a asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas.

PALABRAS CLAVE: Políticas de transparencia, decisiones públicas, lobbies, agendas públicas, huella normativa.

CONTENIDOS: 1. Introducción - 2. Las leyes de transparencia y la información sobre la toma de decisiones - 3. Otras medidas de transparencia necesarias para asegurar la transparencia en la toma de decisiones - 4. La trazabilidad de la toma de decisiones en el Ayuntamiento de Madrid: un ejemplo a seguir - 5. Conclusiones - 6. Bibliografía.

¹ Victoria Anderica Caffarena es doctoranda en la Universidad Autónoma de Barcelona. Experta en transparencia, participación ciudadana y gobierno abierto, Victoria fue directora del proyecto de transparencia de la Ciudad de Madrid e investigadora y coordinadora de campañas en la organización Access Info Europe.

Public decision making: the gray area of institutional transparency

ABSTRACT: Transparency policies are now a reality in most of the world's governments, however there is a part that is normally excluded from them, the decision-making process.

In this article we analyze how the current transparency regulations exclude or not decision-making from its scope, we will review if the information related to these decision-making processes is accessible in practice and we will review what other legislative measures besides transparency laws can be applied to make decision-making processes a more transparent space.

We also study the case of the City of Madrid, which has developed a specific policy aimed at ensuring the traceability of public decisions.

KEYWORDS: Transparency policies, public decisions, lobbies, public agendas, legislative footprint.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de transparencia de la información pública, entendidas como la publicación de la información en manos de las instituciones públicas, ocupan hoy en día un lugar destacado en los programas políticos de los gobiernos a nivel global, iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto así lo demuestran². Si bien tradicionalmente la información era sinónimo de poder y estaba reservada a unos pocos, hoy se considera que la información en manos de los Estados debe ser de todos y de ahí que sean cada vez más numerosas las leyes de transparencia que reconocen el derecho de todas las personas a acceder a la información pública. El Estado ha pasado de ser propietario de la información a ser simplemente gestor de la misma (Reyes y Noriega, 2014).

² La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. De acuerdo con su espíritu de colaboración multisectorial, la OGP es supervisada por un comité de dirección que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información por parte de los gobiernos y el desarrollo del mismo mediante leyes de transparencia son hoy en día la norma, más de 120 países de todo el mundo cuentan con una ley de acceso a la información pública tal y como refleja el Global Right to Information Rating, ranking mundial de leyes de acceso a la información pública³.

En la práctica, el derecho de acceso a la información, entendido como el derecho de cualquier persona a solicitar información a las instituciones públicas tiene un efecto disuasorio y preventivo sobre la corrupción; así lo reconocen por ejemplo tratados internacionales de lucha contra la corrupción como son la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que en su capítulo segundo expone las medidas de prevención de la corrupción incluyendo en su artículo 10 la exigencia al estado de aprobar medidas de transparencia para combatir la corrupción.

Las leyes de acceso a la información desarrollan además varios objetivos que se establecen expresamente en muchas constituciones y leyes, entre ellos, hacer posible el ejercicio pleno de la libertad de expresión, permitir a la sociedad tener opiniones informadas sobre el funcionamiento del Gobierno, fomentar una rendición de cuentas democrática y una buena gobernanza, reducir la corrupción y la mala administración y aumentar la confianza de la sociedad sobre las instituciones públicas (Darbishire, 2015).

La puesta en marcha de este tipo de normativa tiene también un impacto directo sobre la mejora de la gestión administrativa y de la toma de decisiones públicas (Anderica, 2014; Banisar, 2006; Darbishire, 2015; Islam, 2003; Raya y Zalakain, 2011). Poner en marcha sistemas de transparencia mejora la información con la que trabajan las instituciones públicas ya que al hacer pública la información estas se aseguran de que sea correcta y rigurosa. Permite además tener a mano todos los datos que necesitan para desarrollar las políticas públicas.

Raya y Zalakain (2011) destacan la relevancia de los datos en la definición de las políticas públicas: *"El éxito de la gestión consiste en decidir consiguiendo que el riesgo de error no se materialice o que la elección tomada tenga posibilidad de reconducción. Para ello es condición necesaria la existencia de información relevante sobre el objeto y sobre las fórmulas de intervención. Sin esa información (o si esa información es errónea, insuficiente o sesgada), la toma de decisiones se convierte en un proceso ciego"*.

Alberto Ortiz de Zárate -Director del Departamento de Servicios Ciudadanos del Gobierno Vasco entre 2009 y 2013 e impulsor del portal de datos abiertos de dicha comunidad- reconocía que el mayor reutilizador de datos en Euskadi era la propia administración. En el mismo sentido el Ayuntamiento de Madrid reconocía en 2019 la necesidad de mejorar las capacidades de los funcionarios en materia de análisis de datos puesto que ellos eran los primeros reutilizadores de la información que se publica en los portales de datos abiertos y transparencia del consistorio.

³ Página web de Global Right to Information Rating: <https://www.rti-rating.org/>

La información permite hacer mejores análisis y mejores evaluaciones para la puesta en marcha de medidas que tienen impacto en el bienestar económico y social; la importancia de contar con información es un hecho aceptado por la teoría de los mercados ya sea para el movimiento de bienes o para la implementación de nuevos servicios (Islam, 2003). La información en manos de las instituciones públicas también es clave para el trabajo de la sociedad civil pero en demasiadas ocasiones resulta difícil acceder a ella de manera libre y completa (Anderica, 2014).

Si, como veíamos, las leyes de acceso a la información democratizan el acceso a la información pública, sus efectos y garantías se difuminan cuando se aproximan a la toma de decisiones. Son muchas las zonas grises donde por distintas razones la información deja de ser algo de todos para convertirse en algo limitado a unos pocos:

- Límites legales que permiten excepcionar el derecho de acceso a la información cuando se trata de un proceso de deliberación.
- La no obligación de mantener un espacio actualizado con información sobre la evolución de los procesos de toma de decisiones (la llamada huella normativa).
- La no identificación de los actores que forman parte de la toma de decisiones.
- Reuniones con actores relevantes que no se publican.
- Falta de recolección de la información sobre proceso deliberativos.

Como señalábamos, cuando llegamos a esas zonas grises, el acceso ya no es de todos, está restringido al gobierno o a aquellos actores que consigan acceder a ella realizando una acción de lobby. Ahí es donde el desarrollo de las políticas públicas puede encontrar un escollo, solo los actores que consigan llegar a esa información tendrán opciones de incidir en esa fase de las políticas públicas y esos actores suelen ser aquellos que cuentan con más recursos (Anderica, 2014). Un ejemplo de gran pertinencia es el caso de la Unión Europea.

1.1. El acceso a la toma de decisiones en la UE

En abril de 2014 la organización *Corporate Europe Observatory* quiso estudiar el impacto del lobby en las regulaciones europeas post crisis sobre el sector financiero. Una de las grandes relevaciones que obtuvo estudiando el registro de lobbies de la Unión Europea es que el número de organizaciones del sector privado haciendo lobby en el sector financiero era cinco veces mayor que las organizaciones sindicales y sociedad civil; 30 veces mayor si se tienen en cuenta los recursos dedicados a la acción de lobby. Además, mientras que la sociedad civil había mantenido 270 reuniones, las empresas habían mantenido 1900.

Imagen: Número de organizaciones que hacen lobby en la UE y número de reuniones que mantienen con las instituciones públicas.



Fuente: Corporate Europe Observatory⁴

En 2017 ALTER EU, red de organizaciones que piden una mayor transparencia del lobby en la Unión Europea, analizaba las reuniones que mantenían los miembros de la Comisión Europea a raíz de unas declaraciones del entonces Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, donde pedía a sus comisarios que buscasen un equilibrio y una proporcionalidad apropiadas al reunirse con actores; para Alter EU estas declaraciones reconocían de alguna manera la necesidad de un cambio hacia un modelo donde no predomine la influencia de las grandes compañías en la toma de decisiones de los asuntos europeos. En su estudio ALTER EU calculó cuántas reuniones habían mantenido los comisarios desde 2014 con empresas del sector privado y con organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sindicales, el resultado revela que había un claro desequilibrio.

De los 19 comisarios analizados (solo se analizaron aquellos que contaban con más de 50 reuniones desde 2014), 12 dedicaron más de un 60% a reuniones con empresas del sector privado. Elzbieta Bienkowska, comisaria europea de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES, encabeza la lista habiendo con el

⁴ Este gráfico refleja los resultados de una encuesta realizada por CEO <http://corporateeurope.org/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>

86,9% de sus reuniones dedicadas a empresas del sector privado, le seguían en los más alto de la lista Günter Oettinger, Comisario Europeo de Economía y Sociedad Digital, y Jyrki Katainen, Comisario Europeo de Fomento de Empleo, con un 83,2% y 79,6% respectivamente. En lo más bajo de la lista están Marianne Thyssen, de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidad y Movilidad Laboral, que únicamente dedicó el 35,4% de sus reuniones a ver a empresas privadas y Vytenis Andriukaitis, Comisario Europeo de Salud y Seguridad Alimentaria, que dedicó el 48,1%.

Imagen: Visualización de ALTER EU indicando la reuniones que mantienen los comisarios europeos con empresas privadas vs las que mantienen con sindicatos o sociedad civil.



Fuente: ALTER EU⁵

En 2018 Corporate Europe Observatory volvía analizar las reuniones mantenidas por grupos empresariales frente a las reuniones mantenidas con sindicatos y sociedad civil, en esta ocasión analizaron con quién se reunía la Comisión Europea

⁵ Este gráfico refleja los resultados de una encuesta realizada por ALTER EU: <https://www.alter-eu.org/yellow-card-for-team-juncker>

sobre el tratado entre Estados Unidos y la Unión Europea (el conocido como TTIP). El resultado volvía a mostrar un desequilibrio entre el acceso de unos actores a los tomadores de decisiones frente a otros, un 90% de las reuniones fueron dedicadas a ver a lobbies que representaban a empresas privadas y un 10% de las reuniones dedicadas a ver a lobbies que representaban el interés público.

Imagen: Visualización de CEO indicando las reuniones que mantienen los comisarios europeos con empresas privadas vs las que mantienen con sindicatos o sociedad civil en el contexto de las negociaciones del TTIP.



Fuente: Corporate Europe Observatory⁶

Esta realidad hace que los ciudadanos de la UE estén preocupados por el hecho de que las decisiones de lo público puedan no siempre perseguir el interés general, se percibe que no se escucha a la sociedad civil pero sí se escuchan a otros agentes pertenecientes a la sociedad económica y política. Esta sensación la revelaba una encuesta realizada en enero de 2013 entre más de 6000 ciudadanos europeos que consideraban que el lobby empresarial tenía un impacto excesivo sobre las decisiones públicas, en concreto un 77% de los encuestados afirmaba que el lobby ejercido por los representantes de las empresas puede resultar en políticas que no sean de interés público⁷.

⁶ Este gráfico refleja los resultados de una encuesta realizada por CEO <https://corporateeurope.org/en/international-trade/2019/02/ttip-reloaded-big-business-calls-shots-new-eu-us-trade-talks>

⁷ Para ver todos los detalles de la encuesta ver: <http://www.eu-citizens.org/noticia10.php> Consultado el 15 de abril de 2020.

El Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo también consideraron que había una desproporción y de hecho solicitaron cambios en el sistema de grupos expertos de la Comisión Europea ya que consideraban que el sistema era injusto al no representar adecuadamente a la sociedad civil y sobrerrepresentar al sector empresarial. El Parlamento Europeo llegó incluso a congelar en 2012 la partida presupuestaria dedicada a este proceso hasta encontrar una solución más justa al mismo.

La Defensora del Pueblo Europeo reabrió este tema en agosto de 2014 lanzando una consulta pública para preguntar sobre la composición de los grupos de expertos de la comisión. La organización *Corporate Europe Observatory* destacaba en sus comentarios a dicha consulta que la Comisión no estaba cumpliendo con la condición impuesta por el Parlamento en 2012 para volver a descongelar el presupuesto destinado a las reuniones de grupos de expertos: "prohibir a una sola categoría de intereses ocupar la mayoría de los puestos de los grupos de expertos dedicados a entidades no estatales y no pertenecientes a la UE"⁸.

En 2019 la Defensora del Pueblo Europeo publicaba sus recomendaciones prácticas para la interacción entre trabajadores públicos y representantes de grupos de interés y destacaba entre otras cuestiones la importancia de comprobar previamente si los grupos con los que se reúnen deben estar inscritos en el registro de transparencia, de mantener las agendas actualizadas con el máximo detalle o de tener en cuenta que la influencia se puede ejercer en todo tipo de eventos y no únicamente en reuniones previamente concertadas⁹.

Al analizar el trabajo de incidencia que desarrollan sociedad civil y sector privado, Anderica destaca una serie de diferencias que hacen que pueda existir una desigualdad al acceso a la toma de decisiones por parte de la sociedad civil:

- Diferencia cuantitativa: Son más los actores del sector empresarial que quieren incidir en los asuntos públicos.
- Diferencias de recursos: Son más los recursos que invierten los actores del sector empresarial frente a los recursos invertidos por actores de la sociedad civil (Anderica, 2014).

Toda esta información sobre el acceso de distintos actores a los tomadores de decisiones en las políticas públicas de la Unión Europea y por lo tanto la incidencia que tienen unos y otros en las mismas, la conocemos porque en la Unión Europea existen medidas de transparencia como el registro de transparencia (así se denomina el registro de lobbies de la UE) y la obligación por parte de los

⁸ En este enlace se pueden encontrar las aportaciones que hizo Corporate Europe Observatory a la consulta iniciada por la Defensora del Pueblo Europeo: <http://corporateeurope.org/power-lobbies-expert-groups/2014/08/ceos-submission-european-ombudsman-consultation-expert-groups>

⁹ EU Ombudsman practical recommendations for public officials' interaction with interest representatives: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/correspondence/en/79435>

representantes públicos de publicar reuniones, que permiten analizar esta situación.

1.2. Medidas de transparencia para integrar a más actores en la toma de decisiones

Como veíamos, el proceso de toma de decisiones es especialmente problemático y opaco, por eso la acción de lobby se convierte en un elemento fundamental para que los actores ajenos a las instituciones públicas que quieren ejercer una influencia sobre las decisiones públicas puedan conocer con más detalles la agenda pública y los planes de gobierno sobre los que quieren influir. Al no existir mecanismos de participación que obliguen a las instituciones públicas a mantener un diálogo fluido con la sociedad civil, son estas las que se ven obligadas a -de forma unidireccional- hacer llegar sus mensajes y posicionamientos (Anderica, 2014).

En ese sentido vemos cómo el acceso a la información en las distintas fases del desarrollo de las políticas públicas, entendidas como “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats et al., 2008, p.38) será fundamental en la definición del resultado de las propias políticas públicas, según intervengan más o menos actores en ellas.

La evolución de las políticas de transparencia tiene un impacto directo en la definición de las políticas públicas. En el pasado la publicidad de las decisiones era suficiente y la única intención que perseguían era que estas se cumplieran; más adelante surge la necesidad de hacer evaluación de las políticas públicas y con ello la publicación de los resultados de dicha evaluación (Darbshire, 2010). Hoy en día la sociedad civil exige una transparencia transversal, ya no basta con explicar los resultados sino que es esencial relatar el proceso y los actores que han intervenido en el mismo, actores que a su vez necesitan la información sobre los asuntos públicos para poder participar en la definición de las políticas públicas (Banisar, 2006).

Ante un acceso desigual a la toma de decisiones de los distintos actores que quieren intervenir en la definición de políticas públicas se plantea la necesidad de aprobar medidas de transparencia que aseguren que todos los actores tengan acceso a los detalles de la toma de decisiones de manera proactiva. Esto haría que no solo aquellos con medios para acceder a los tomadores de decisiones pudieran conocer los detalles de las mismas e incidir en ellas.

En ese sentido Araguás hablaba una posible falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes en el desarrollo normativo: *“Su presencia se hace especialmente patente en algunos ámbitos materiales de la actividad pública como, por ejemplo, el urbanismo; y también respecto al ejercicio de ciertas potestades o actividades públicas, entre las que destaca, por encima de todas, la elaboración de normas, tanto legales como reglamentarias. Respecto a esta última potestad, hay*

que indicar que, aunque la intervención de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones generales tiene carácter lícito, siempre que no exceda una «actuación normal de presión», la falta de regulación de estos sujetos deriva en una opacidad en la toma de decisiones y en la falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes en el desarrollo normativo” (Araguàs, 2016).

Para ahondar en esta hipótesis analizaremos, por un lado, hasta dónde llegan las leyes de acceso a la información a la hora de dar acceso a la información del proceso de toma de decisiones. Por otro lado, analizaremos otras medidas de transparencia más allá de estas leyes que permiten arrojar luz sobre los procesos de toma de decisiones. Por último analizaremos el caso de Madrid y su regulación en materia de transparencia de las decisiones públicas.

2. LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y LA INFORMACIÓN SOBRE LA TOMA DE DECISIONES

La transparencia sobre los procesos decisorios permite entender en qué se basan las decisiones de lo público y corroborar que las instituciones públicas persiguen la defensa del interés general. Un ejemplo fundamental son los documentos que los lobistas entregan a los representantes públicos durante sus reuniones, estos documentos deben ser públicos ya que si posteriormente su contenido se ve reflejado en una decisión final es importante conocer su origen (Transparencia Internacional, 2015).

Para entender el alcance que puede tener la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, es importante conocer las fases por las que pasa este proceso y entender los tipos de información que se generan en cada momento (Anderica, 2014). Cada una de esas fases va acompañada de una cantidad muy importante de información que, siendo fundamental para entender cómo se han tomado las decisiones de lo público, pueden quedarse al margen de las leyes de transparencia por distintas razones: porque no se dispone de la información, normalmente porque la información no se recopila, o porque se limita el acceso a la información aplicando los límites existentes en las leyes de transparencia.

A continuación analizaremos qué información resulta relevante en el proceso de toma de decisiones y cómo el contenido de las leyes de acceso a la información pública y en concreto las obligaciones de publicidad activa y las excepciones que recogen al derecho de acceso, permiten o no el acceso a la misma.

2.1. Obligaciones de publicidad activa para conocer en detalle la toma de decisiones

Los procesos de toma de decisiones son heterogéneos y complejos, esto hace que no se pueda hacer un diseño único del flujo que siguen y por lo tanto hace que no sea fácil exigir la publicación de los mismos documentos en cada toma de decisión. Sin embargo esto no debe ser un problema para la transparencia ya que las leyes de acceso a la información pública como hemos visto reconocen en general el derecho de acceso a toda la información en manos de las instituciones públicas.

La organización *Access Info Europe*, una organización sin ánimo de lucro que defiende el derecho de acceso a la información en Europa, ha definido en sus estándares de transparencia del lobby a través de las leyes de acceso a la información una serie de información que resulta fundamental para hacer transparente el proceso de toma de decisiones:

- Organigrama de las instituciones públicas
- Currículum Vitae de los representantes y funcionarios públicos
- Presupuesto dedicado a viajes y conferencias
- Información sobre las reuniones que mantienen o a las que acuden. Esto incluye:
 - ✓ Reuniones mantenidas con grupos de interés en las oficinas públicas o en eventos y conferencias a las que acudan.
 - ✓ Las agendas de los representantes públicos.
 - ✓ Documentos enviados por los grupos de interés a las instituciones públicas.
 - ✓ Orden del día y notas de las reuniones mantenidas.
 - ✓ Documentos presentados o mencionados durante las reuniones mantenidas.
- Publicación de las aportaciones hechas a las consultas públicas.
- Documentos que se han utilizado para justificar la decisión final.
- Declaraciones de conflictos de intereses.
- Registro de entrada al parlamento y las instituciones públicas clave.

Todos estos tipos de información deberían ser accesible utilizando las leyes de acceso a la información ya sea vía el derecho de acceso a la información o creando unas obligaciones de publicidad activa en las leyes de acceso a la información

pública. Este último es el caso del Ayuntamiento de Madrid que incorporó en su Ordenanza de Transparencia de 2017 estas obligaciones de publicidad activa para poder ofrecer un espacio de consulta de la *Huella Normativa*.

Si bien estudiaremos el caso de Madrid más adelante, su ejemplo nos sirve para incorporar al listado preparado por *Access Info Europe*, otra serie de documentos que son interesantes para entender los procesos de toma de decisiones:

- Información de la actividad parlamentaria/plenaria (proposiciones, enmiendas, preguntas...)
- Información sobre los planes de gobierno y su ejecución.
- Información sobre la tramitación de las normas: informes vinculantes, votaciones en juntas de gobierno o equivalente.

Toda esta información ayuda a conseguir una trazabilidad de la toma de decisiones fundamental para demostrar el interés general de la acción pública y mejorar la legitimación de las decisiones (Transparencia Internacional, 2015; Obholzer, 2011).

En la práctica la realidad es que no es común ver esta información publicada proactivamente, la organización *Access Info Europe* realizó un análisis en 12 países de la Unión Europea y de la información que buscaron sobre los procesos de toma de decisión (agendas, órdenes del día de reuniones, documentos justificando decisiones, documentos enviados por lobistas a las instituciones públicas), solo el 20% estaba publicada proactivamente¹⁰.

En la ley española de transparencia por ejemplo de la información que hemos listado únicamente solo se obliga a publicar de manera proactiva la información sobre los planes de gobierno y su ejecución.

Pasamos a analizar ahora las posibilidades de tener acceso a la información sobre toma de decisiones utilizando el derecho de acceso a la información pública.

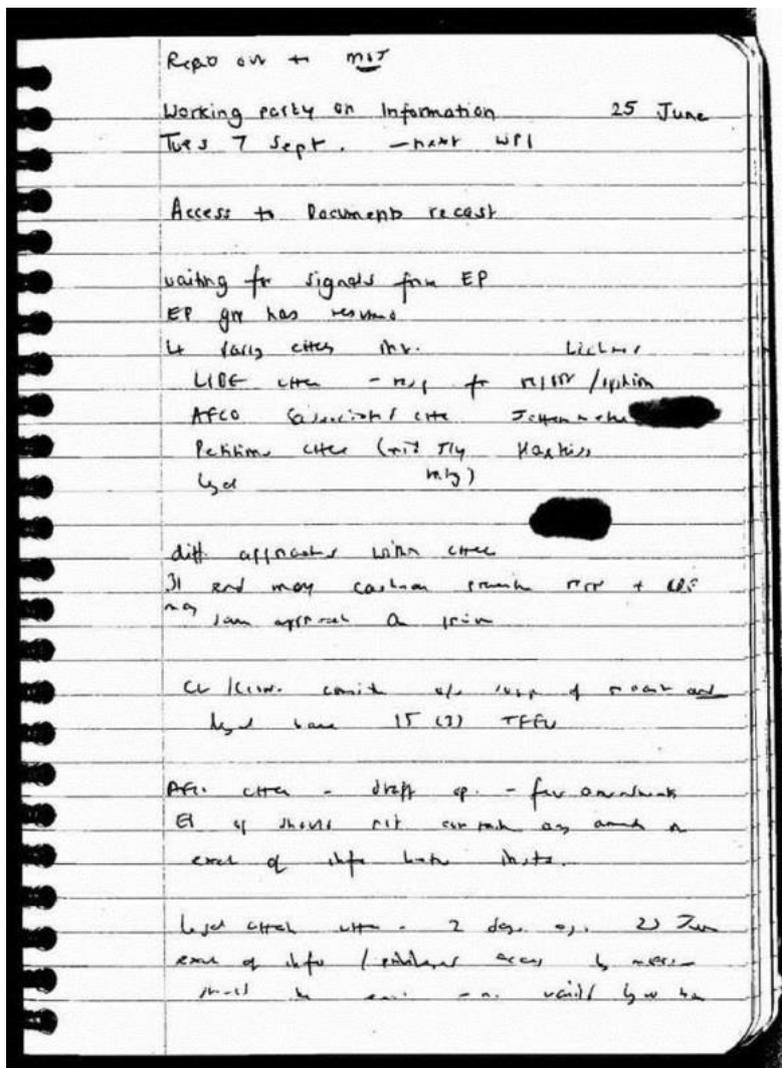
2.2. Los límites al acceso a la información sobre la toma de decisiones incluidos en las leyes de transparencia

En principio la mayor parte de las leyes de transparencia no excluyen de su alcance ningún tipo de información de manera absoluta, tampoco la información relativa a la toma de decisiones. No se obliga a su publicación activa pero nada impide a las personas interesadas solicitarla, de hecho hay ejemplos muy interesantes como la imagen que se muestra a continuación que son las notas de una reunión a la que acudió un funcionario británico y que escaneó para contestar a una solicitud de información. Este ejemplo, aunque sea muy valioso, no es representativo ya que en la práctica resulta complicado acceder a muchos de

¹⁰ Proyecto sobre transparencia de toma de decisiones de Access Info Europe (consultado el 26 de julio de 2019): <https://www.access-info.org/decision-making-transparency/proactive-publication>

estos documentos por las razones que ya hemos mencionado (falta de recopilación de la información principalmente).

Imagen: Notas enviadas por un funcionario británico en respuesta a una solicitud de acceso a la información.



Fuente: Access Info Europe

Si bien, como decíamos, nada impide a los interesados solicitar cualquier tipo de información, las leyes de acceso a la información sí suelen incluir entre las excepciones aplicables al acceso a la información “el proceso de deliberación”, una excepción que aunque no impide el acceso de manera categórica, sí supone un reto a la transparencia de la toma de decisiones. La interpretación de esta excepción puede variar según los países.

Otra de las excepciones que afectan de manera importante a la transparencia de la toma de decisiones es la privacidad. Aunque la privacidad y la transparencia

colisionan de manera muy habitual, en este caso sucede especialmente, ya que la publicación del nombre de las personas con las que se reúnen los representantes públicos es esencial para tener constancia de qué actores están influyendo en la toma de decisiones de lo público. En la Unión Europea por ejemplo la sentencia del Caso Bavarian Lager establecía que los nombres de los asistentes a las reuniones con instituciones europeas solo se harán públicos si estos acceden; algo muy criticado por la sociedad civil ya que impide conocer quién influye en la toma de decisiones en estos casos¹¹.

En el proyecto ya citado de la organización *Access Info Europe* también estudiaron las leyes de los 12 países de la Unión Europea que fueron objeto de análisis y de los 12 países 11 incluían entre sus excepciones los procesos de deliberación¹². A la hora de solicitar información en la práctica, solo se consiguió acceso al 60% de la información solicitada y los límites aplicados fueron: la privacidad (32% de las denegaciones), el proceso de deliberación (22% de las denegaciones), el coste de la compilación de la información (16% de las denegaciones), y las relaciones internacionales (11% de las denegaciones)¹³.

La Ley española de *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*¹⁴ es sin duda uno de los peores ejemplos en este sentido ya que además de incluir la protección de datos y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión como límites al derecho de acceso a la información pública, excluye en su artículo 18 los informes y comunicaciones internas del alcance de la ley; no solo es llamativo el contenido de la exclusión por ser algo único en el marco jurídico comparado, además se trata de una exclusión y no de un límite por lo que la información directamente no puede ser solicitada, o de serlo sería inadmitida la solicitud. Además de lo expuesto ni siquiera existe una definición jurídica de lo que significan estos términos, por lo que la interpretación queda en manos de cada institución y de cara a la transparencia de la toma de decisiones es claramente un escollo.

En la práctica el artículo 18 de la LTABG ha impedido el acceso a información relativa a los procesos de toma de decisiones. Uno de los ejemplos más relevantes fue la solicitud realizada por *Access Info Europe* en la que solicitaba al Ministerio de la Presidencia acceso a los documentos recibidos o generados en relación al cumplimiento por parte de España de los compromisos adquiridos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto; el Ministerio de Presidencia denegó el acceso utilizando el artículo 18 de la LTABG y alegando que se trataba de información

¹¹ Para conocer más detalles sobre el caso Bavarian Lager ver: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08c028_en.pdf

¹² Proyecto sobre transparencia de toma de decisiones de Access Info Europe (consultado el 26 de julio de 2019): <https://www.access-info.org/decision-making-transparency/legal-analysis>

¹³ Proyecto sobre transparencia de toma de decisiones de Access Info Europe (consultado el 26 de julio de 2019): <https://www.access-info.org/decision-making-transparency/foi-request>

¹⁴ El texto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno se puede encontrar aquí: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887

interna. Tras un recurso presentado ante el Consejo de Transparencia, éste resolvió a favor de la transparencia y obligó al Gobierno a publicar dicha información, la decisión del Consejo rechazaba los argumentos dados por el Ministerio de la Presidencia de que estos documentos, que fueron utilizados como parte del proceso de toma de decisiones eran "documentos internos"¹⁵.

Hay una percepción conservadora sobre el espacio que necesitan los gobernantes para tomar decisiones que, como vemos, se puede aplicar de forma abusiva. Este límite al acceso a la información actúa como una barrera que impide a la sociedad civil participar en el proceso de toma de decisiones.

Las leyes de transparencia son esenciales para acceder a la información relativa a la toma de decisiones pero existen otras medidas que también van a ser determinantes para conseguir una trazabilidad exhaustiva de los procesos deliberativos. Pasamos a analizarlas.

3. OTRAS MEDIDAS DE TRANSPARENCIA NECESARIAS PARA ASEGURAR LA TRANSPARENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Si bien las leyes de transparencia proporcionan la base para conocer en detalle los procesos de toma de decisiones, hay otra serie de medidas como son la creación de registros de lobbies, la obligación de publicar agendas y la publicación de la huella normativa que son fundamentales para completar la información que las instituciones públicas tienen sobre los procesos de toma de decisión.

Uno de los retos que plantea el proceso de toma de decisiones es que es un proceso que no tiene necesariamente que seguir un procedimiento regulado que genere documentación. Esto implica que aunque se quiera dar información sobre algún tema a raíz de una solicitud de acceso a la información, puede no haber documentación que entregar a los interesados. Hay una serie de medidas que de ser aprobadas por los gobiernos asegurarían la recopilación de información relativa a los procesos de toma de decisiones:

- La creación de un registro de lobbies que permita conocer con qué personas y colectivos se reúnen los representantes públicos y qué intereses defienden.
- La publicación de las agendas públicas, como espacio en el que pueden consultarse las reuniones que mantienen y los eventos en los que participan los representantes públicos y los altos cargos de la administración pública.
- La publicación de información sobre la huella normativa, pudiendo consultarse los distintos documentos generados en la tramitación de los textos normativos.

¹⁵ Resolución del Consejo de Transparencia sobre el caso relativo al acceso a documentos sobre el OGP (consultado el 26 de julio de 2019): https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CTBG_resolucion_docsOGP.pdf

A continuación analizaremos en qué consisten estas medidas y estudiaremos como caso práctico la Ciudad de Madrid, que ha puesto en marcha todas ellas para cumplir con el objetivo de hacer transparente el proceso de toma de decisiones.

3.1. Transparencia del lobby

Es algo reconocido que la existencia de los lobbies en este sentido se remonta a civilizaciones antiguas y que su acción se ha visto reflejada en todo tipo de gobiernos y épocas (Rubio, 2002; Caldevilla y Xifra, 2013; Araguás, 2016). Hablamos a priori de un ejercicio que nace con el objetivo de influir desde el ámbito privado en las políticas públicas para ver en ellas favorecidos unos intereses determinados y obtener el impacto suficiente para ver satisfechos sus fines.

Si bien son muchos los autores reconocen que los lobbies se han forjado una mala fama (Caldevilla y Xifra, 2013; Araguás, 2016), también encuentran el origen de esta reputación en la falta de regulación del mismo y sobre todo en casos de abuso que se han dado a lo largo de la historia, reciente y no tan reciente (APRI, 2014).

También hay conformidad al afirmar que una buena decisión pública debe tener en cuenta el mayor número de puntos de vista posibles y por lo tanto hacer llegar un posicionamiento a las instituciones públicas resulta esencial para que así ocurra. De hecho se ha vuelto incuestionable, siendo casi impensable que exista un proceso de toma de decisiones en el que no intervengan, en mayor o menor medida, los principales grupos de interés afectados (Araguás, 2016).

Para Rubio, los lobbies se presentan incluso como elementos optimizadores de la participación (Rubio, 2002). En sus conclusiones sobre el concepto y la evolución del lobby, Caldevilla y Xifra exponían que el lobby cumple una función de información y concienciación desde el pueblo y sus empresas hacia los legisladores electos y que es el Estado el que debe facilitar que esa función se pueda realizar (Caldevilla y Xifra, 2013). Araguás también estaría de acuerdo en considerar que la regulación del lobby abre la puerta a más actores en la toma de decisión de lo público (Araguás, 2016).

La diferencia entre la función que cumple el lobby hoy en día y la que ha venido cumpliendo con anterioridad no residiría tanto en su contenido sino en su forma. Hace tiempo que las políticas de transparencia y gobierno abierto exigen que cualquier acción de una institución pública deba estar sometida al escrutinio público. En este caso la interacción entre instituciones públicas y actores que serán definitivos para definir las políticas públicas también; de ahí, argumenta Aldeguer, la necesidad de regularlo: "Esta interacción es una de las partes que conforman los procesos de toma de decisiones públicas que, si bien están en su mayor parte normalizados, siguen requiriendo un mayor nivel de transparencia según reclama la sociedad civil. En el marco de las estrategias dirigidas a luchar contra la corrupción y favorecer la transparencia y el fortalecimiento institucional de la democracia, "ha cobrado especial relevancia la regulación de la conducta y acción de los lobbies ante las instituciones y Administraciones Públicas, tanto

representativas (parlamentarias) como ejecutivas (gubernamentales), con el propósito de lograr la integridad y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos del poder" (Aldeguer, 2017).

Caldevilla y Xifra, tras analizar la presencia histórica del lobby en gobiernos desde la antigua Grecia, asumen su presencia como algo inherente a la gobernanza también destacan la necesidad de contar con una regulación que arroje luz sobre su acción: "Si hemos comprobado en este repaso a la historia que *avant la lettre*, el concepto lobby camina parejo a las instituciones creadas por el hombre, tomaremos por admisible que las empresas busquen presionar a los Gobiernos como lo sería por parte de cualquier ciudadano que se vea afectado por un decisión o ley. Actualmente, los lobbies tienen una importante presencia en el parlamento Europeo, donde han sido regulados acorde a derecho; tienen acceso a legisladores y Gobiernos para informar sobre su situación e intereses y finalmente tratar de influir sobre ellos. Pero como ciudadanos debemos exigir que se nos informe sobre quiénes, qué es lo que hacen y para quién. La democracia está en juego" (Caldevilla y Xifra, 2013).

A la hora de regularlo, aunque todavía no es una práctica muy extendida, se ha optado generalmente por crear un registro público en el que se inscriben las personas y organizaciones que pretenden ejercer una influencia en las decisiones públicas y, a la par, un código ético que estas personas deberán cumplir.

Desde una perspectiva global y aunque se está avanzando significativamente en la materia, hay todavía una gran falta de normas que obliguen a hacer más transparente la actividad del lobby (Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, 2015). De hecho, en nuestro entorno próximo solo la Unión Europea regula esta materia de manera más exhaustiva, existiendo un registro de lobbistas para aquellas personas que ejercen esta actividad en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea aunque de carácter voluntario, lo que resta mucha fuerza a esta iniciativa. En concreto, tienen obligación de inscribirse en la UE:

"El ámbito de aplicación del Registro cubrirá todas las actividades, distintas de las que se excluyen expresamente en la parte IV, realizadas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado, por ejemplo, subcontratación, medios de comunicación, contratos con intermediarios profesionales, grupos de reflexión, «plataformas», foros, campañas e iniciativas populares. Estas actividades incluyen, entre otras, los contactos con miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión, la preparación, difusión y comunicación de cartas, material informativo o documentos de debate y de toma de posición, así como la organización de eventos, encuentros o actividades promocionales y actos sociales o conferencias si se envían invitaciones a los miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión. Se incluirán también las contribuciones voluntarias y la participación en consultas

oficiales sobre propuestas de actos legislativos u otros actos jurídicos o en otras consultas abiertas. Procede que se inscriban en el Registro todas las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia, sea cual sea su estatuto jurídico, que lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del mismo"¹⁶.

En Estados Unidos la regulación del lobby llegó en 1946 con la *lobbying act*, que exige que cualquier persona que pretenda ejercer una influencia o pague a otra persona para ejercer una influencia sobre cualquier legislación en el Congreso de los Estados Unidos, deberá registrarse y entregar información detallada sobre su negocio (dirección postal, la persona que le contrata y los intereses que defiende, cuánto gana por hacer el trabajo de lobista, etc.).

Como decíamos y apunta Galcerá en su estudio sobre la regulación de los lobbies, hay un cambio en este sentido: "Durante la última década, el número de países que han regulado las actividades desarrolladas por lobbies ha aumentado exponencialmente y, entre otros, han adoptado leyes sobre esta cuestión: Lituania (2001), Polonia (2005), Taiwan (2007), Hungría (2006), Australia (2008), Eslovenia (2011), Austria (2012), Reino Unido (2014); e Irlanda (2015). Asimismo, en Francia se ha creado un registro de lobbies y en Italia hay una regulación de las actividades de lobbying a nivel regional en los territorios de la Toscana (2002), Molise (2004) y Abruzzo (2010)" (Galcerá, 2016).

En España no existe una regulación de esta materia a nivel estatal aunque la presencia de los lobbies en los centros de decisión política es un hecho innegable y la concurrencia de la representación de intereses en el Congreso de los Diputados se ha realizado de manera permanente desde la Primera Legislatura (Esparcia, 2013). El debate sobre esta regulación está abierto en distintos ámbitos, ha sido incluido en prácticamente todos los programas electorales de los partidos que concurrieron a las anteriores elecciones generales y existe un proyecto de ley que se presentó en septiembre de 2016 y ha sido ya calificado por la Mesa del Congreso de los Diputados (García Abad, 2017).

Han sido diversas y espaciadas en el tiempo las propuestas que han llegado al Congreso de los Diputados para regular esta materia, la proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de interés que se presentó por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en 2018 listaba los intentos que habían precedido su propuesta de regular este ámbito: "Ya el 8 de febrero de 1990 el Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de Ley del Grupo Popular (aprobada enmienda de sustitución del PSOE) en la que acordó la «regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos». El 2 de febrero de 1993 la Mesa del Congreso de Diputados admitió a trámite para su debate en Pleno la Proposición no de Ley del CDS por la que se

¹⁶

Véase: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=ES)

proponía un Registro Público de Grupos de Interés y las normas de funcionamiento del mismo. El Grupo proponente retiró la Proposición. Quince años más tarde, Iniciativa per Catalunya-Verds retomó este asunto, presentando sendas Proposiciones no de Ley el 22 de abril de 2008 y el 30 de enero de 2012 que caducaron o fueron rechazadas por motivos diversos¹⁷.

Actualmente hay sobre la mesa una modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados para incluir la regulación de los lobbies a la que han mostrado su apoyo la mayoría de los partidos pero cuya fecha de aprobación sigue sin concretarse.

En cualquier esta propuesta pendiente únicamente afectaría a la actividad del Congreso de los Diputados y no a la acción del ejecutivo. APRI (Asociación de Profesionales de la Representación Institucional) por ejemplo, defendió durante las ponencias que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados previas a la aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno que esta norma podría incluir la regulación de lobbies, esto finalmente no ocurrió y como decíamos esta regulación sigue pendiente en nivel estatal en España.

Algunas comunidades autónomas (Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha y Comunidad Foral de Navarra) ya han dado el paso de regular esta materia y a nivel municipal el Ayuntamiento de Madrid lo ha abordado a través de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid. A continuación pasamos a exponer los detalles de este tipo de regulaciones.

En 2015 había 20 países en todo el mundo que contaban con una regulación del lobby, sin embargo, como reconocen las organizaciones que impulsaron dichos los Estándares Internacionales sobre la Regulación del Lobby, su calidad varía mucho según el país.

Los mencionados Estándares Internacionales sobre la Regulación del Lobby, se crearon en mayo de 2015 y la motivación no era otra que establecer unas bases sobre cómo debería ser una regulación del lobby eficaz. Los objetivos que persiguen las regulaciones sobre el lobby serían por un lado asegurar la transparencia del impacto del lobby en los procesos de toma de decisiones y por otro lado establecer un mecanismo de rendición de cuentas para los tomadores de decisiones públicas, ya sean políticas gubernamentales o legislaciones. Estas regulaciones deberían servir como base para que cualquier actor pueda participar en los procesos de toma de decisión de manera igualitaria y deben crear

¹⁷ "Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de interés", presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG nº 96-4 de 22 de noviembre de 2018).

mecanismos para prevenir potenciales conflictos de intereses durante los procesos de toma de decisión¹⁸.

Por su lado Araguàs en su estudio sobre las regulaciones del lobby destaca que hay cinco extremos que definen las distintas regulaciones del lobby en el mundo y donde radican las diferencias entre las mismas:

- 1) la determinación de los sujetos que deben inscribirse (ámbito subjetivo);
- 2) las actividades comprendidas en el registro (ámbito objetivo);
- 3) el contenido y funcionamiento del Registro, esto es, los datos a suministrar por los registrantes, los términos en los que estos se actualizan y también su régimen de publicidad;
- 4) los instrumentos para efectuar el seguimiento de la actividad desarrollada por los sujetos inscritos; y
- 5) los mecanismos de control aplicables, que suponen, en muchas ocasiones, la intervención de órganos distintos de los que se encargan de la llevanza del Registro (Araguàs, 2016).

Dependiendo de cómo se decida regular cada una de estas materias, la regulación del lobby será más o menos efectiva a la hora de conseguir sus objetivos que son garantizar la transparencia o conocimiento en el desarrollo de estas actuaciones y lograr el control de los sujetos que las llevan a cabo.

Aplicando la clasificación que propone Araguàs, los Estándares Internacionales del Lobby propondrían el siguiente modelo para conseguir una regulación del lobby eficaz:

- 1) Sujetos que deben inscribirse (ámbito subjetivo): Cualquier persona.
- 2) Actividades comprendidas en el registro (ámbito objetivo): Las acciones que tengan como objetivo influir en una decisión pública.
- 3) Contenido y funcionamiento del registro:
 - Deberá crearse un registro obligatorio y público.
 - Se debe obligar a los inscritos a suministrar un mínimo de información (identidad del lobbista, objetivos que se persiguen con la acción de lobby, el beneficiario último de la acción de lobby, las instituciones sobre las que se quiere hacer lobby, el tipo y frecuencia de la acción de lobby, la información que se comparta con las instituciones durante las reuniones que se mantengan, el gasto que se realiza en acción de lobby, fuentes de financiación de la acción de lobby, cualquier aportación política, indicar

¹⁸ Estándares Internacionales sobre la regulación del lobby: <http://lobbyingtransparency.net/standards/introduction/>

cualquier puesto de trabajo que se haya ostentado en alguna institución pública y fondos públicos que se reciban).

- La inscripción debe ocurrir antes de que se realice la acción de lobby y debe actualizarse la información siempre que haya cambios en la misma.
- Las administraciones deben crear un sistema que sea lo más sencillo posible para evitar cargas administrativas innecesarias.

4) Instrumentos para efectuar el seguimiento de la actividad desarrollada por los sujetos inscritos:

- Las leyes de acceso a la información deben permitir el acceso a toda la información relativa a la acción de lobby con el mínimo de excepciones.
- Las instituciones públicas deben publicar proactivamente sus reuniones y crear un espacio de huella normativa donde sea posible consultar en detalle los documentos que han formado parte del proceso de elaboración de una norma.

5) Mecanismos de control aplicables:

- Los inscritos deberán firmar y respetar un código de conducta.
- Deberá existir un organismo independiente y con recursos para controlar los procesos de inscripción y hacer seguimiento de posibles incumplimientos de los códigos de conducta.
- Deberá existir un mecanismo a través del cual poder enviar denuncias de posibles incumplimientos.
- Deberán existir sanciones en caso de incumplimiento de las normas para lobistas y para representantes públicos.

El registro de lobbies es una pieza clave para identificar a aquellos actores que de manera activa intervienen en el diseño y ejecución de las políticas públicas y es una medida que aporta una novedad importante en materia de transparencia y es que impone obligaciones de transparencia a terceros que no son miembros de las instituciones públicas y que no gestionan directamente servicios públicos.

3.2. Agendas

Son muchas las organizaciones de la sociedad Civil, organizaciones internacionales y organizaciones intergubernamentales que consideran que la publicación de agendas de cargos públicos como un medio esencial para incrementar la transparencia de las instituciones públicas.

Es, por ejemplo, uno de los estándares internacionales que el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) ha recomendado

recientemente incorporar al sistema parlamentario español¹⁹. En el mismo sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), destacó en junio de 2013 que "en el despertar de una crisis global donde la protección del interés público ha sido cuestionada de forma mundial, hay una creciente necesidad de valorar el progreso alcanzado para garantizar un proceso de toma de decisiones abierto, balanceado y con un público informado"²⁰.

El Informe de *Transparencia Internacional* sobre la transparencia del lobby en España destaca que "en España está muy instalada la creencia de que el dinero 'compra' influencia en la política". Igualmente, entre los ciudadanos españoles está extendida la percepción de que negocios y corrupción van de la mano (*EU Anti-Corruption Report, European Commission 2014*). Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles creía que la corrupción era parte de la cultura de los negocios en el país, mientras que el 67% consideraba que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas. Un 84% de los españoles creía que el soborno y las conexiones eran la forma más sencilla de obtener servicios públicos" (Transparencia Internacional España, 2014).

La publicación de agendas es fundamental para que la sociedad pueda tener una idea clara de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones, qué trabajo realizan los miembros del Gobierno y representantes públicos y para que exista una trazabilidad de las decisiones que se toman.

Las reuniones que mantienen los cargos públicos con lobbistas es uno de los principales canales que se utilizan para ejercer influencia en la toma de decisiones; por ello, es esencial que la ciudadanía sepa qué reuniones han tenido lugar, entre quiénes, qué se discutió y si se alcanzó algún tipo de acuerdo en el transcurso de estas.

Diferentes organizaciones de la sociedad civil han destacado la necesidad de que se publiquen agendas. Por ejemplo, la organización *Access Info Europe* defiende la publicación proactiva de las agendas con un nivel de detalle avanzado. Reconoce en su informe sobre la transparencia del lobby a través de las leyes de acceso a la información que las reuniones siguen siendo la manera de influir de forma más directa sobre las decisiones públicas. Al definir qué tipo de reuniones habría que hacer públicas menciona tanto las reuniones al uso y los eventos a los que se

¹⁹ Análisis de la Fundación Ciudadana Civio sobre Agendas de Diputados: <http://www.civio.es/2014/07/transparencia-parlamentaria-icv-cha-y-upyd-publican-integramente-las-agendas-de-trabajo-de-sus-diputados/>

²⁰ Comunicado de prensa de la OCDE de 21 de junio de 2013: "¿Tienen los lobbies demasiada influencia?", donde se presenta el Foro sobre transparencia del Lobby. <http://www.oecd.org/newsroom/dolobbyistshavetoomuchinfluence.htm> Consultado el 13 de septiembre de 2020.

acuda, como las llamadas telefónicas que se reciben y que tienen como finalidad influir sobre un asunto público²¹.

La Fundación Ciudadana Civio también ha incidido sobre la necesidad de publicar agendas de los cargos públicos destacando lo relevante de conocer con quiénes se reúnen, qué temas se tratan y cómo estas reuniones influyen en los asuntos públicos para aportar transparencia a los procesos de toma de decisiones y a la actividad de todos los grupos de interés. Esta fundación considera que la publicación de agendas debería realizarse cumpliendo con los siguientes elementos:

- Deben publicarse todas las reuniones de trabajo.
- Entender por grupo de interés en su sentido más amplio (toda organización o individuo, independientemente de su estatuto jurídico, que defiende o expone intereses, en nombre propio o ajeno, con el objetivo de influir de manera directa o indirecta en la formulación o la aplicación de políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones).
- En el Ejecutivo deberían publicarse se agenda todos aquellos considerados "alto cargo" según la normativa vigente. En el Legislativo, todos los representantes públicos.
- La información que debería publicarse sobre cada reunión es: fecha y lugar, nombre del grupo de interés con el que se han reunido y tipo de organización (empresa, asociación, etc.), nombres de todas las personas que han participado en la reunión, tema y principales puntos tratados en la reunión, documentos entregados.
- Sobre cuándo deben publicarse las agendas, el criterio mínimo es que se publiquen en un plazo máximo de dos semanas después de que se haya producido el encuentro; el criterio óptimo es que se publiquen con antelación (Fundación Ciudadana Civio, 2018).

En España muchas de las leyes autonómicas de transparencia vigentes (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra, Región de Murcia) incluyen la obligación de publicar las agendas de los cargos públicos y/o altos cargos de la administración, un avance importante con respecto a la legislación estatal que no incluye esta obligación.

Con la publicación de agendas podemos conocer qué reuniones mantienen aquellas personas que toman las decisiones públicas, con el registro de lobbies podemos conocer con detalle quiénes son los terceros que se reúnen con los representantes públicos y qué intereses representan. Solo falta un lugar dónde

²¹ Véase el informe en este enlace: http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobby_Transparency_via_RTI_26_June_2015.pdf

poder consultar toda la información sobre los procesos de toma de decisión, la huella normativa como veremos a continuación sería ese espacio.

3.3. La huella normativa

Un estudio publicado en 2015 por Transparencia Internacional ponía el foco sobre la necesidad de crear espacios de huella normativa para tener una idea clara de quién estaba detrás de las decisiones públicas. La definición que proponían para huella normativa era: un listado exhaustivo de la influencia que han tenido los lobbistas sobre una legislación concreta. La huella normativa ofrecería información detallada sobre quién ha influido efectivamente en una legislación concreta, cómo y cuándo (Transparencia Internacional, 2015).

Entre los beneficios que aportaría la publicación de la huella legislativa, destacan:

- La mejora de las políticas públicas y la reducción del riesgo de corrupción.
- Incluir a más actores en la toma de decisiones, publicando quién ha influido se puede evitar que haya endogamia o dejar grupos importantes fuera de la decisión.
- Ayuda a detectar y prevenir potenciales conflictos de interés.
- Mejora la rendición de cuentas de los servidores públicos ya que podría hacer un seguimiento casi en directo de sus decisiones.
- Ayuda a las instituciones a saber quién está intentando influir en sus decisiones y de qué manera (Transparencia Internacional, 2015).

En línea con lo planteado con Transparencia Internacional, Obholzer ya reconocía en 2011 la necesidad de ampliar las obligaciones de transparencia en la toma de decisiones reconociendo que la mera existencia del registro de lobbies de la UE no era suficiente. Él proponía un documento en el que se detallara la hora, la persona y el contenido de los encuentros que tuvieran los representantes públicos, este documento sería la huella legislativa y se publicaría como anexo al expediente del texto legislativo en cuestión (Obholzer, 2011).

Esta definición de huella normativa se centra en la realidad de la Unión Europea donde otros tipos de información relacionadas con los textos normativos -como son los informes, vinculantes no, que van emitiendo distintas instituciones sobre el texto- están publicados.

Pero a la definición de huella normativa también se han sumado todos estos documentos que forman parte de la vida administrativa de un texto normativo y que aportan información importante sobre la evolución del texto que se está tramitando. En Letonia por ejemplo es obligatorio adjuntar a cualquier legislación que se lleva a aprobación al parlamento un documento en el que se detallan las aportaciones que se han hecho vía consulta al texto normativo.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid que ya hemos citado, se incorpora la obligación de publicar proactivamente toda la documentación que acompaña a los borradores de textos normativos durante su elaboración, más adelante veremos más información sobre este caso.

Estos dos ejemplos son muy relevantes ya que no solo proponen la creación de un espacio específico donde publicar información relativa a la toma de decisiones, sino que crean la obligación legal de hacerlo, de esta manera no se trataría de algo voluntario sino constante entre todas las áreas de gobierno.

4. LA TRAZABILIDAD DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Este trabajo propone analizar las medidas de transparencia dedicadas a conseguir una trazabilidad lo más completa posible de las decisiones públicas. Se propone el análisis de la ordenanza de transparencia que aprobó el Ayuntamiento de Madrid en 2017 porque incluye expresamente todos los tipos de medidas que se han analizado en este estudio. Detenernos en el caso de la Ciudad de Madrid no implica ni que este sea el único que aborda estas cuestiones, ni que sea el mejor en su definición o en su implementación práctica pero si nos parecía interesante estudiarlo ya que hace una propuesta que integra explícitamente la transparencia de la toma de decisiones.

El análisis que se plantea a continuación aborda principalmente la parte normativa, nos interesa conocer de qué manera proponen incluir en la regulación de transparencia la toma de decisiones. Aunque se ofrecen datos sobre cómo ha ido funcionando en la práctica, no se hace una evaluación sobre su eficacia por no tener datos comparativos.

El Ayuntamiento de Madrid lanzaba en 2015 su proyecto de transparencia con dos objetivos estructurales:

- Establecer un sistema de transparencia eficiente y sostenible, apostando por la publicación proactiva y la implementación de un sistema de acceso sencillo y rápido.

Asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas a través de la publicación de la máxima información, incluyendo también la referente a los actores que han participado en la toma de decisión (Anderica, 2017).

El primero de los objetivos planteaba el diseño de un sistema de acceso a la información que incorporara las mejores prácticas en la materia pero el segundo planteaba una temática que si bien estaba como ya hemos visto ya incorporada en las demandas de la sociedad civil y expertos, no contaba con una experiencia análoga que pudiera servir de ejemplo o guía ya que se planteaba empezar de cero y un proyecto que abarcara la transparencia de la toma de decisiones de manera transversal.

El punto de partida para definir dicha política fue crear los mecanismos necesarios para poder responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué responsables públicos han tomado la decisión? La *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid* creó la obligación de publicar el perfil y trayectoria profesional de todos/as los/as concejales/as, personas titulares de órganos directivos, del presidente/a y vocales del Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid, del personal eventual y de los máximos responsables y directivos de las sociedades mercantiles municipales, fundaciones y consorcios comprendidos en el ámbito de aplicación de la OTCM. En concreto se solicita la siguiente información: Estudios, carrera profesional, cargos políticos, formación, distinciones y otros méritos. No existen datos biográficos que se refieran a su vida personal como fecha y lugar de nacimiento, estado civil y datos familiares.
- ¿Qué personas externas han influido en esa decisión? La Ordenanza de Transparencia crea la obligación de publicar las agendas de todos los/as concejales, directivos y personal eventual de gabinete.
- ¿Qué relación tienen entre sí estas personas? El cruce de datos entre el Registro de Lobbies y los perfiles profesionales permite conocer si existe una relación laboral previa o si por ejemplo la empresa con la que se reúne recibe subvenciones o tiene contratos con el Ayuntamiento de Madrid.
- ¿Qué reuniones se han mantenido previas a la decisión? El perfil de todos los inscritos en el Registro de Lobbies de la Ciudad de Madrid incluye el listado de todas las reuniones de lobby que han mantenido los inscritos.
- ¿Qué documentos e informes se han consultado o generado en la toma de decisión? ¿Ha habido un proceso participativo? ¿Se han presentado alegaciones o enmiendas a esa decisión? La publicación de la Huella Normativa de la Ciudad de Madrid permite conocer los documentos que se han ido generando en las distintas fases de aprobación de la norma.

Imagen: Medidas de transparencia que puestas en marcha por el Ayuntamiento de Madrid.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid

A continuación analizaremos con detalle todas las medidas aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid en materia de trazabilidad de las decisiones públicas²².

4.1. El Registro de lobbies de la Ciudad de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid puso en marcha su registro de lobbies en enero de 2018 y es un caso interesante no solo porque como decíamos esta medida fue acompañada por otras que completaban la recopilación de información sobre la toma de decisiones, sino que además crearon un sistema que en la práctica vinculaba el registro de lobbies con la aplicación de agendas y esto hacía que se pudiera tener de manera rápida y sencilla una visión completa de quién se reúne con quién en el Ayuntamiento de Madrid.

El registro de lobbies del Ayuntamiento de Madrid obliga a todas las personas que quieran reunirse con el Gobierno para ejercer influencia sobre los asuntos públicos a estar registradas en el mismo. El objetivo de este registro es conocer qué intereses representan las personas que se reúnen con los representantes públicos.

La *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid*, aprobada el 27 de julio de 2016 por el Pleno del Ayuntamiento y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 17 de agosto de 2016, regula en su capítulo VI un Registro de lobbies y define así su creación: "Se crea el Registro de lobbies para la inscripción y el control de las personas físicas y jurídicas, que actúan con el objetivo de hacer valer sus intereses en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos".

La adopción de esta medida supuso una gran novedad en España ya a penas se había regulado esta materia pero también a nivel internacional puesto que no es común encontrar normas que regulen el lobby a nivel municipal.

Entre los retos que supuso la puesta en marcha del Registro de Lobbies de la Ciudad de Madrid, Anderica y Meseguer, entonces Directora del Proyecto de Transparencia y Subdirector General del Proyecto de Transparencia respectivamente, destacaban los siguientes:

- El reto de la descentralización de la administración española. Cuando fue aprobada la *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid* no existía regulación sobre lobbies ni a nivel estatal ni a nivel regional por lo que no existía un conflicto en ese sentido pero sí había voces que consideraban que el nivel local no era el más apropiado para regular ya que podría acabar generando duplicidades y cargas para los obligados a inscribirse, puesto

²² En 2019 la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, esta ley implicará cambios a la regulación de lobbies de la Ciudad de Madrid pero estos cambios aún no se han producido, en este estudio nos centraremos en la propuesta diseñada e implementada por la Ciudad de Madrid en su Ordenanza de Transparencia de 2017.

que tendrían que registrarse en cada ámbito territorial. Para evitar dicho problema la Ordenanza de Transparencia contemplaba la integración en otros registros en caso de ser creados²³.

- Las dificultades de la puesta en marcha. El reto de crear un registro sencillo que no acabe siendo un obstáculo para la celebración de reuniones con representantes públicos.
- Comunicación y organización interna. La responsabilidad y las sanciones en caso de incumplimiento recaen sobre los representantes públicos, de ahí la necesidad de crear un sistema que todos comprendan y puedan gestionar fácilmente (Anderica y Meseguer, 2019).

A la hora de definir el contenido de la regulación del lobby en la Ciudad de Madrid, se siguieron las indicaciones establecidas en los estándares internacionales con algunas particularidades que vamos a repasar. Para hacerlo seguiremos de nuevo la estructura que proponía Araguàs (2016) para analizar las regulaciones del lobby:

1) la determinación de los sujetos que deben inscribirse (ámbito subjetivo): Cualquier persona que desarrolle la actividad de lobby debe inscribirse. Se crea el Registro de *lobbies* para la inscripción y el control de las personas físicas y jurídicas o entidades sin personalidad jurídica que actúan con el objetivo de hacer valer algún interés en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos.

Las personas físicas o jurídicas que mantengan relaciones con los sujetos obligados por este capítulo, relativas a asuntos de índole particular carentes de relevancia económica o social susceptibles de afectar a intereses colectivos o generales, no estarán sujetas a este registro.

2) las actividades comprendidas en el registro (ámbito objetivo): Cualquier actividad que tenga como objetivo de hacer valer algún interés en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos.

3) Contenido y funcionamiento del Registro:

- Es un registro obligatorio. Será obligatorio registrarse para poder hacer valer intereses ante el Ayuntamiento de Madrid. Además el Registro de *lobbies* tiene carácter gratuito y público, y la información que contenga será accesible sin restricción alguna y en formato abierto, con respeto a la normativa sobre protección de datos personales.

²³ El 22 de abril de 2019 se aprobó la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, en dicha ley se regulan los lobbies y se plantea la opción o bien de crear un registro a nivel municipal o se da la opción de integrarse en el Registro de la Comunidad de Madrid. El Ayuntamiento de Madrid tendrá que tomar una decisión al respecto.

- El Registro de *lobbies* deberá contener, como mínimo, información relativa a la identidad del *lobby* y de la persona física que lo represente, de las entidades a las que, a su vez, representa el *lobby*, la actividad o área de interés vinculada a cada una de ellas y su financiación.
- La inscripción debe ocurrir antes de que se realice la acción de lobby y debe actualizarse la información siempre que haya cambios en la misma).
- Se ha creado un sistema sencillo que asegura poder realizar el trámite en línea y en muy poco tiempo.

4) Instrumentos para efectuar el seguimiento de la actividad desarrollada por los sujetos inscritos:

- La Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid incluye entre sus obligaciones de publicidad activa la publicación de las agendas de los cargos públicos y en ella se verán reflejados los nombres de los lobistas con los que se reúnan.
- La Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid incluye entre sus obligaciones de publicidad activa la publicación de la huella normativa.

5) Mecanismos de control aplicables:

- Los inscritos deberán aceptar el código de conducta que implica:
 - ✓ Aceptar que la información proporcionada a los representantes públicos se haga pública.
 - ✓ No obtener ni tratar de obtener la información o influir en la toma de decisiones de forma deshonesta.
 - ✓ Proporcionar información actualizada y no engañosa en el momento de inscribirse en el Registro y de mantenerla actualizada, y garantizar que la que se suministre en cumplimiento de lo dispuesto en la OTCM es correcta y fidedigna.
 - ✓ No incitar a los/las titulares de los órganos directivos a incumplir lo dispuesto en el capítulo VI de la OTCM.
- La Comisión de Seguimiento de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid es la que controla que los concejales, los titulares de los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos y el personal eventual no celebren reuniones ni encuentros con personas no inscritas en el Registro de *lobbies*, cuando las reuniones tengan por objeto actividades sujetas a registro.
- Asimismo se creó un buzón electrónico para que se puedan comunicar de manera anónima los incumplimientos de lo dispuesto en el capítulo de la OTCM que regula el Registro de Lobbies. De las comunicaciones que se reciban en este buzón se dará cuenta también a la Comisión de Seguimiento para que decida qué actuaciones o medidas adopta.

- En cuanto a las consecuencias derivadas del incumplimiento de los deberes a los que hemos hecho referencia en este capítulo y dada la capacidad limitada de las entidades locales para la creación y tipificación *ex novo* de infracciones administrativas o disciplinarias, la ordenanza prevé las consecuencias que pueden derivarse de tales inobservancias.

El Registro de lobbies de la Ciudad de Madrid cuenta con una serie de particularidades entre las que destacan las que siguen:

- Esta normativa ha optado por regular la actividad de lobby dispensando de la obligación de inscripción a las entidades inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid. Aunque las organizaciones de la sociedad civil desarrollan una gran actividad de lobby (APRI, 2014: 153-160) el Ayuntamiento de Madrid decidió no incluirlas para no imponer cargas administrativas a organizaciones pequeñas que además ya habían entregado sus datos para el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid.
- Además el Registro de lobbies de la Ciudad de Madrid aporta una novedad y es que aportan una serie de ventajas para aquellos que se inscriban:
 - ✓ Formar parte de un listado de distribución desde el que se enviará información relativa a los distintos asuntos en desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid.
 - ✓ Mayor facilidad para contactar y concertar reuniones con los representantes públicos.
- La solución informática ideada permite que el Registro de lobbies y las agendas públicas estén vinculados por lo que toda la información está interrelacionada permitiendo con un solo clic conocer quiénes se están reuniendo con los responsables del Ayuntamiento de Madrid (Anderica y Meseguer, 2019).

Pasados dos años de vida el Registro de Lobbies de la Ciudad de Madrid está sirviendo de ejemplo para muchas instituciones que ven en su definición jurídica y en su implementación unas soluciones innovadoras.

4.2. La publicación de agendas en la Ciudad de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid incorporó la obligación de publicar las agendas de los altos cargos en el artículo 9.2. c) de la OTCM: *“Las agendas institucionales del Alcalde, concejales, titulares de los órganos directivos y del personal eventual que integra los gabinetes y tenga la condición de director, vocal asesor o asesor o equivalentes. La información se ofrecerá con la máxima antelación posible a la celebración de los eventos y se actualizará en un plazo máximo de dos semanas después de celebrados”*.

Esta obligación ya se había establecido en la práctica mediante los acuerdos de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 2 de julio y de 15 de octubre de 2015

se establecía para los concejales, los titulares de los órganos directivos municipales y el personal eventual de gabinete.

A continuación se enumeran los detalles sobre la publicación de agendas en la Ciudad de Madrid:

- ¿Quién debe publicar su agenda?: Todos/as los/as concejales/as, directivos/as y personal eventual de gabinete.
- ¿Qué deben publicar?: Reuniones con agentes externos a la organización municipal tales como organizaciones y plataformas de la sociedad civil, entidades sin ánimo de lucro, asociaciones y empresas; reuniones de seguimiento y evaluación de contratos y convenios; intervenciones en eventos o medios de comunicación; actos relacionados con su actividad como representantes públicos, etc.
- ¿Cuándo?: Antes de la reunión o, como máximo, dos semanas después.
- ¿Qué datos se publican?: Objeto principal de la reunión, fecha y hora, lugar, asistentes, organizador/a o convocante si no es el/la titular de la agenda. Además, podrá publicarse el orden de día y documentos recibidos de terceros.

Como vemos estas características están en línea con las que la Fundación Ciudadana Civio enumeraba en su informe sobre cómo se deberían publicar las agendas de los altos cargos (Fundación Ciudadana Civio, 2018).

Hoy en día estas agendas se pueden consultar en <https://agendas.madrid.es>, donde casi 400 titulares de agendas publican los eventos en los que participan (desde 2015 se han publicado más de 115000 eventos)²⁴.

4.3. La Huella Normativa en la Ciudad de Madrid

La "huella normativa" del Ayuntamiento de Madrid se refiere al proceso de elaboración de las normas municipales, y muestra los trámites y documentos relevantes que se van generando incluida la consulta pública previa, la aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno y la aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento.

Además de una voluntad de poner en marcha esta política, la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid recoge una serie de obligaciones que son esenciales para mantener con contenido la sección de Huella Normativa:

²⁴ Por Decreto de 31 de marzo de 2016, el Delegado del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, aprueba la Instrucción 1/2016 relativa a la publicación de estas agendas. En ella se concretan los eventos que deberán grabarse, los detalles mínimos que deberán hacerse constar, el momento de darles publicidad y, en su caso, las limitaciones que puedan afectarles derivadas de la normativa estatal de transparencia.

- Información de la actividad del Pleno y sus comisiones (art.9.4 OTCM): retransmisiones, órdenes del día, resumen de acuerdos y diarios de sesiones.
- Información sobre el plan de gobierno y su ejecución (art.9.5 OTCM).
- Tramitación de las normas (art.10.2 OTCM): pueden conocerse todos y cada uno de los documentos elaborados.
- Documentación aportada por los lobbies.

Imagen: Documentos que forman parte del proceso de adopción de una norma en el Ayuntamiento de Madrid.

Fase	Elemento		Contenido
Consulta pública	Informe para el trámite de consulta pública		Documento
	Memoria del trámite de consulta pública		Documento
	Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se aprueba someter a consulta pública		Enlace
	Acceso al espacio del portal web decide.madrid.es dedicado a la consulta pública previa		Enlace
	Informe sobre el resultado de la consulta pública		Documento
Tramitación del proyecto: Junta de Gobierno	Antecedentes	Texto inicial de la propuesta normativa	Documento
	Informes	Preceptivos (p.e. Asesoría Jurídica...) y otros	Documento
	Memoria de impacto normativo		Documento
	Aprobación del proyecto inicial por la Junta de Gobierno		Enlace
	Texto sometido a información pública		Documento
	Plazo de información pública y presentación de alegaciones		Enlace
	Memoria de valoración de las alegaciones en información pública		Documento
	Aprobación del proyecto definitivo por la Junta de Gobierno		Enlace
	Proyecto definitivo aprobado por la Junta de Gobierno		Enlace
Aprobación de la norma: Pleno del Ayuntamiento	Enmiendas presentadas ante la Comisión	Presentadas por el Grupo Municipal ...	Documento
		Retiradas por el Grupo Municipal...	Documento
		Otras (técnicas, transaccionales, in voce...)	Documento
	Sesión de la Comisión del Pleno		Enlace
	Dictamen de la Comisión del Pleno		Documento
	Enmiendas presentadas ante el Pleno	Presentadas por el Grupo Municipal ...	Documento
		Retiradas por el Grupo Municipal...	Documento
		Otras (técnicas, transaccionales, in voce...)	Documento
	Sesión del Pleno		Enlace
	Acuerdo del Pleno		Enlace
Finalización	Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid		Enlace
	Texto vigente		Enlace

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

En el caso del Ayuntamiento de Madrid no solo se pone en marcha este sistema de publicación de documentación relativa a las fases de aprobación de las normas para facilitar su acceso, sino que también se generan materiales para entender el proceso de toma de decisiones y los documentos o información que acompañaría a cada fase. Esto último es de gran relevancia puesto que facilita que cualquier persona pueda hacer solicitudes de acceso a la información sobre documentos concretos.

5. CONCLUSIONES

La toma de decisiones no es un acto, es un proceso, y entender los procesos de toma de decisiones o justificarlos no suele ser sencillo, hablamos de una suma siempre variable de factores que dan un resultado después de un tiempo corto o largo (Subirats y Dente, 2014). Al mismo tiempo, comprender los procesos de toma de decisiones es fundamental para estos sean más plurales.

Banisar considera que las leyes de transparencia mejoran el funcionamiento de los organismos de gobierno, aquellas decisiones que tienen la obligación de ser publicadas es más fácil que estén basadas en razones objetivas y justificables. Recuerda en que países como Nueva Zelanda o Australia las instituciones han considerado que la publicación de la información mejora la calidad de la misma así como la forma que tienen las instituciones de recabar y guardar la información con la que trabajan, en concreto se empezó a recabar más información sobre la toma de decisiones. Banisar concluye diciendo que el mero conocimiento de que las decisiones y el proceso de toma de decisiones está abierto al escrutinio público, impone una disciplina constante sobre el sector público (Banisar, 2006).

Las leyes de transparencia reconocen el derecho de toda persona a solicitar información en manos de las instituciones públicas pero además establecen una serie de obligaciones de publicidad activa. La primera reflexión que debemos hacer es hasta dónde deben llegar las leyes de acceso a la información en cuanto a la exigencia de publicar información de manera proactiva. Si bien antes de la proclamación de estas leyes los estados ya venían publicando información de manera activa (desde la publicación de las normas a la contratación pública por ejemplo), con estas normas surge la posibilidad de establecer unos mínimos que permitan al público tener a su alcance la información más fundamental para entender el funcionamiento de sus gobiernos. De las 124 leyes de acceso a la información que existen a nivel mundial, 87 incluyen obligaciones de publicidad activa pero la mayoría no hacen referencia a la toma de decisiones. Dada la relevancia adquirida por este ámbito de la transparencia y visto que mucha de la información que forma parte de los procesos decisorios queda normalmente fuera del alcance de muchos, se debería incorporar como una de las obligaciones de publicidad activa en las leyes de acceso a la información.

La heterogeneidad de los procesos de toma de decisiones hace que la transparencia de los mismos sea sin duda una tarea difícil de emprender. En la práctica son muchos los extremos que se deben tener en cuenta (transparencia de

los actores que intervienen en la toma de decisiones, de las reuniones que mantienen, de los documentos que se comparten, de los informes que se generan...), y las administraciones públicas no suelen querer añadir más carga en su quehacer diario. La idea de incorporar a las leyes de transparencia obligaciones de publicidad activa que hagan referencia a los procesos de toma de decisión sería una manera de asegurar que estos son abiertos.

A la hora de plantear qué obligaciones concretas deberían incorporarse a las normas de transparencia para que exista una trazabilidad de las decisiones públicas, lo importante sería que esas obligaciones reflejen al menos un mínimo de información que, sin ser exhaustiva para hacer un recorrido completo de la toma de decisiones, sí sea una base sobre la que hacer dicho seguimiento, hablaríamos de como mínimo dibujar el esquema del recorrido de la toma de decisión y publicarlo por defecto. Así por ejemplo algunas administraciones optan por no publicar toda la información que se intercambia durante una reunión pero sí las agendas donde se reconoce que esa reunión ha tenido lugar, a partir de información más detallada puede ser solicitada por las personas interesadas. De esta manera serán más los actores que potencialmente puedan llegar a intervenir en los procesos de toma de decisiones (Anderica, 2014).

La idea de tener acceso a toda la huella legislativa o de la toma de decisiones empieza a asentarse como objetivo a alcanzar en el proceso de construcción de un gobierno abierto. Al igual que se fijaron estándares internacionales que definían las garantías mínimas que debía tener el derecho de acceso a la información, se requiere un esfuerzo reflexivo y normativo similar para conseguir establecer unos estándares en materia de publicidad activa. Tener acceso directo a esta información tendrá una repercusión importante en la gestión pública, en la integración de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones y por lo tanto en la mejora de la propia toma de decisiones.

En el informe de Transparencia Internacional sobre la actividad del lobby en España dirigido por el profesor Manuel Villoria se pone de manifiesto que decisiones públicas importantes en España se toman envueltas en secreto y se concluye que esto se debe principalmente "a la insuficiencia de controles en materia de lobby que hace casi imposible para el público conocer quién busca influenciar, a qué decisores públicos, por qué medios y con qué resultados" (Transparencia Internacional, 2014).

La necesidad de regular la acción del lobby sería consecuente con las políticas de transparencia que se han afianzado ya a nivel mundial y recientemente en España. Además permite conocer a todos los actores que forman parte de la toma de decisiones, abre la participación a nuevos actores y previene la comisión de delitos como comisión de ciertos tipos delictivos como el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias o las negociaciones prohibidas, todos ellos vinculados a la corrupción (Araguàs, 2016).

El ejemplo que hemos visto del Ayuntamiento de Madrid es significativo puesto que ha conseguido implementar en poco tiempo un sistema que permite hacer un seguimiento de la toma de decisiones. Tras dos años de vida el registro de lobbies de la Ciudad de Madrid cuenta con casi 400 lobbies inscritos, se han dado de alta más de 115000 reuniones²⁵ y se han publicado el detalle de 82 textos normativos en la Huella Normativa del Ayuntamiento de Madrid²⁶.

La zona gris de la transparencia es la toma de decisiones porque se corre el peligro de que el acceso a la información ya no sea de todos sino que esté restringido solo a aquellos actores que consigan acceder a ella realizando una acción de lobby. La toma de decisiones es un proceso complejo, en ocasiones dilatado en el tiempo y, sobre todo, heterogéneo pero existen medidas además de las leyes de transparencia que nos permiten abrir esa información a todos: la transparencia del lobby, la publicación de agendas y la publicación de la huella normativa. El reto que tenemos por delante es conseguir que esta información esté vinculada y relacionada entre sí para que pueda saberse de forma más sencilla y rápida cómo y por qué se aprueban las normas o el recorrido que supone cada toma de decisión.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Anderica Caffarena, V., 2017. Abriendo Madrid: Pasos hacia un Gobierno Abierto municipal, in: Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL - Planificación para el Desarrollo. CEPAL, pp. 379-402.
- Anderica Caffarena, V., 2014. Retos comunicativos de la sociedad civil: Del lobby social a la agenda pública. Revista de Estudios de Juventud 105. Periodismo Ciudadano, 71-90.
- APRI, 2014. El lobby en España: ¿asignatura pendiente? Algon Editores, España.
- Araguás Galcerà, I., 2016. La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria 249-253.
- Banisar, D., 2006. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1707336>
- Caldevilla Domínguez, D., Xifra Triadú, J., 2013. Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. Historia y comunicación social 18, 879-892.

²⁵ Consultado el 20 de mayo de 2020 en : <https://tomadedecisiones.madrid.es/statistics>

²⁶ Consultado el día 20 de julio de 2019 en https://transparencia.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=4099508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD&buscar=true&ID_TEXTO=&ID_FILTRO=&tipo=&tema=&orderByCombo=DATE_FECHA

- Cerdá, B.A., 2017. Los lobbies y la Tecocracia en la Gestión Pública. Miguel Hernández Communication Journal 465–485.
- Darbishire, H., 2009. Proactive Transparency: The future of the right to information?, Governance Working paper series. World Bank.
- Darbishire, H., 2015. A Right Emerges: The History of the Right of Access to Information and Its Link with Freedom of Expression, in: Free Speech and Censorship around the Globe. CEUPress.
- Esparcia, A.C., 2013. Grupos de presión y parlamento, in: La sociedad ruido: entre el dato y el grito, 2013, ISBN 978-84-15698-28-9, págs. 143-144. Presented at the La sociedad ruido: entre el dato y el grito, Sociedad Latina de Comunicación Social, pp. 143–144.
- Fundación Ciudadana Civio, 2018. Informe sobre cómo se deberían publicar las agendas de los altos cargos.
- García Abad, J., 2017. Muerto el CEC toca regular los 'lobbies.' El siglo de Europa 7–7.
- Islam, R., 2003. Do More Transparent Governments Govern Better?, Policy Research Working Papers. The World Bank.
- Obholzer, L., 2011. A Call to Members of the European Parliament: Take Transparency Seriously and Enact the 'Legislative Footprint' (SSRN Scholarly Paper No. ID 1990309). Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Olmedo, P.R., Noriega, R., 2014. Datos gubernamentales abiertos: tendencias y desafíos. Revista transparencia & sociedad 53–66.
- Raya Díez, E., Zalakain, J., 2011. Política por evidencias: la información en los procesos de toma de decisiones, in: Herramientas para el diseño de proyectos sociales, 2011, ISBN 978-84-694-0837-7, págs. 25-36. Presented at the Herramientas para el diseño de proyectos sociales, Universidad de La Rioja, pp. 25–36.
- Rubio Núñez, R., 2019. La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia, Madrid.
- Rubio Núñez, R., 2002. Los grupos de presión en España, una revisión pendiente. Revista de las Cortes Generales 55, 165–252.
- Subirats Humet, J., Dente, B., 2014. IGOP | Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Ariel, Barcelona.
- Subirats Humet, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, Barcelona.

Transparencia Internacional España, 2014. Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas. Transparencia Internacional.

Transparencia Internacional, 2015. El lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado. Transparencia Internacional.