

## *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*

Por **Ramón Tijeras / URJC**

Periodista, escritor y profesor. Nació en Madrid en 1963. Es Doctor y Licenciado en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad ejerce como profesor de Periodismo y Comunicación Audiovisual en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Como investigador, es autor de varios libros y documentales sobre actualidad política, comunicación y cultura.

### **RESUMEN**

*Los políticos españoles estudian desde hace tiempo cómo regular los lobbies o grupos de presión en España, tal y como ocurre en otros países en los que existen registros de actividades y códigos de conducta que limitan la actuación de los colectivos y empresas interesados en influir en quienes redactan las leyes.*

### **ABSTRACT**

*The Spanish politicians study for time regular how of the lobbies or groups of pressure in Spain, as it happens in other countries in which there exist records of activities and codes of conduct that limit the action of the groups and companies interested in influencing those who write the laws.*

---

La regulación de los *lobbies* en España es una de las tareas que quedan pendientes desde hace casi 40 años, tras llevarse a cabo procesos de transición en casi todos los ámbitos de la vida cotidiana del país.

Después de asistir al espectáculo de esa España gobernada por los traficantes de influencias, los grupos de presión y los clanes formados alrededor del dinero del poder, sin orden ni concierto, esa España que basó su crecimiento en la llamada «cultura del pelotazo», trata ahora de acercarse al modelo norteamericano de *lobby*, a través de un

movimiento encaminado a eliminar los aspectos más peyorativos de esas tres palabras (tráfico de influencias), para alejar la idea de oscuridad que inspira la mera existencia de grupos de presión controlados por fuerzas desconocidas.

Esta es la idea de varios de los grupos políticos que se presentan a las elecciones del 20 de diciembre de 2015 en medio, por cierto, de un sin fin de escándalos y operaciones encubiertas manchadas por esa idea oscurantista de obtener contratos a la sombra del poder.

No hay que olvidar que en España la expresión equivalente a la inglesa *lobby* es «grupo de presión». La palabra anglosajona *lobby* significa literalmente «pasillo» o «antesala». Es una denominación que en España proporciona cierta categoría formal a una actividad que se ha identificado popularmente como «tráfico de influencias». Lo cierto es que al hablar de *lobbies* en España no sabemos muy bien si nos estamos refiriendo a algo bueno o malo, éticamente admisible o inmoral, o si se trata de una forma edulcorada de mentar a los poderosos grupos de presión que gobiernan la política, la economía, la Justicia y la sociedad en general.

Durante el franquismo, y más recientemente, las palabras «grupo de presión» suenan a «gobierno en la sombra», a «poder oculto» y a ese tipo de fuerzas que imponen su voluntad allá donde actúan. Como veremos más adelante, la prensa ha sido responsable en gran medida de que este sentimiento hacia los grupos de presión haya calado en la opinión pública. Pero siempre como reflejo de las reacciones que ha causado el comportamiento de esos grupos en la política y la sociedad.

*Lobby* quiere decir «corredor», «sala de espera». En su sentido derivado designa «toda acción realizada cerca de cualquier autoridad para influir sobre sus decisiones, a través de los métodos que sean, desde la propaganda hábil hasta los medios de intimidación»<sup>1</sup>. Jordi Xifrá, estudioso del fenómeno, cita el diccionario Webster para definir el verbo *lobby*: «Conducir actividades dirigidas a influir a funcionarios públicos y especialmente a miembros de un cuerpo legislativo sobre una legislación u otra decisión política»<sup>2</sup>.

Otros expertos --Bernadet, Bouchez y Pihier-- definen *lobby* como «el arte de comunicar con las instancias políticas y administrativas para obtener una inflexión de los proyectos legislativos o reglamentarios o una revisión de las leyes y reglamentos en un sentido favorable a las instancias profesionales y a las empresas»<sup>3</sup>. En mi opinión, estas definiciones constituyen un intento de prestigiar lo que en el mundo anglosajón se entiende por *lobbying*, una actividad que desde hace un tiempo se viene ejerciendo

---

<sup>1</sup>MATHIOT, André, «Les pressure groups aux Etats-Unis», en *Revue française de science politique*, Vol. II. Núm. 3, jul-sep. 1952. Citado por DE CELIS, Jacqueline B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 1963. P. 39.

<sup>2</sup>WEBSTER, George. *Non profit lobbying*. Association Management. 1992. Citado por XIFRÁ, *Op. Cit.* P. 23.

<sup>3</sup>BERNADET, J-P., BOUCHEZ, A. y PIHIER, S., *Précis de Marketing*, Nathan, París, 1996. Citado por Xifrá, *Op. Cit.* P. 23

efectivamente en España a través de los bufetes de abogados, los despachos de influencia y los gabinetes de relaciones públicas sin una regulación objetiva y que en realidad ha cobijado comportamientos relacionados con el amiguismo en el mundo de la política.

Es difícil hablar del *lobby* como de un simple despacho que se dedica a trabajar para un cliente determinado. Con frecuencia, los *lobbies*, en su versión más evolucionada, responden a intereses sectoriales que se agrupan en forma de consorcios y que acaban contratando a lo que David Caldevilla, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, denomina «Gabinete de Defensa de Intereses Legítimos».

Caldevilla reivindica esta denominación para describir el funcionamiento de un equipo compuesto por un grupo de especialistas en diversas materias, organizados a partir de un gabinete de imagen y prensa para lanzar comunicados a los medios; una agencia encargada de contratar la publicidad directa del consorcio; un bufete profesional de representación para resolver los conflictos jurídicos y económicos que se puedan presentar, y una estructura que permita la puesta en marcha de publicaciones o la organización de fundaciones que ayuden a la consolidación en la sociedad del cliente que ha decidido contratar al llamado «Gabinete de Defensa de Intereses Legítimos».

Los entusiastas del *lobby* tratan de aparecer ante la opinión pública como profesionales que desarrollan una actividad legítima en contraste con el oscurantismo que hasta ahora ha caracterizado el comportamiento de los grupos de presión en España. El fenómeno nuevo que han detectado estos profesionales es que existe una necesidad de llevar a cabo diversas gestiones ante los poderes públicos, que hasta hace poco tiempo los consorcios o grupos de interés desarrollaban de forma dispersa y sombría, de modo que los *lobbistas* profesionales se presentan ahora en público dispuestos a estructurar estas actividades, ofreciendo a sus clientes una batería de servicios diversos a través de un sólo gabinete estratégico.

Desde mi punto de vista, este empeño responde a la necesidad de lavarle la cara al mundo del lobby español, pero no aclara demasiado el funcionamiento de los grupos de presión en la trastienda del poder, en la antesala de los legisladores, por seguir el significado literal de la palabra *lobby* en inglés.

Podríamos llamar a estos nuevos profesionales «coordinadores de servicios que trabajan para conseguir prebendas ante los poderes públicos». Es decir, profesionales que ofertan en un mismo paquete soluciones para todas las necesidades que tiene una empresa o un grupo de presión cualquiera a la hora de canalizar sus peticiones hacia la Administración. Sin embargo, bajo esa nueva denominación, el *lobbista* sólo ha concentrado tres figuras -el abogado, el experto en publicidad y el encargado de las relaciones públicas y de la imagen ante los medios de comunicación- en una sola oficina. Con ellos, el *lobbista* ofrece sus servicios a sus clientes en un paquete, «Gabinete de Defensa de Intereses Legítimos», como si se tratara de una pastilla milagrosa que soluciona todos los problemas.

La proliferación en España de los llamados «despachos de comunicación», que triunfaron en los años ochenta y noventa como una fórmula encaminada a mitigar el

impacto de los grandes escándalos periodísticos alrededor de las maniobras habituales de las grandes empresas para influir en las decisiones políticas, responde no sólo a esta necesidad que tienen las empresas de aparecer en las mejores condiciones posibles ante los medios de comunicación, sino a la de trasladar a los gobernantes sus impresiones sobre la opinión pública misma.

El que fuera director general de la Once, Miguel Durán, explicaba esta táctica como la necesidad de ocupar con publicidad en los periódicos el espacio que de otra manera estaría lleno de invectivas periodísticas contra las organizaciones que actúan como grupos de presión<sup>4</sup>. En otras palabras, Durán piensa que la ocupación publicitaria crea dependencias en los medios, temerosos de perder cuantiosos ingresos. Por ello, emporios tan importantes como El Corte Inglés o la Once no han dejado de invertir espectacularmente en publicidad en los últimos años. Un precedente claro se podría encontrar en 1969, cuando se produjo una subida de las tarifas eléctricas y las compañías del sector ejercieron una presión en favor de dicha subida, a base de publicidad, que cesó en cuanto se consiguió la medida.

Cuando un asunto se apodera de la agenda pública, los poderes tienen la obligación de actuar, como ocurrió en los años ochenta en casos como los de Javier de la Rosa, Enrique Sarasola o los antiguos responsables de Interior en relación con la trama de los GAL, todos ellos asuntos preferidos de los periodistas de la época, cuyo trabajo era el reflejo de la sociedad que se empezaba a configurar en España y que finalmente acabó devorando la estructura misma de los partidos, convertidos en verdaderas maquinarias financieras ilegales. De ahí la importancia de controlar los medios de comunicación a través de la publicidad, y en especial a los periodistas de investigación que entonces solían trabajar por libre a la caza y captura de irregularidades vinculadas a los grandes grupos de presión.

Pasado el tiempo, una consecuencia sobre la efectividad de los nuevos *lobbies* que trabajan en España es la desaparición en casi todos los medios de comunicación de los equipos de periodistas que venían dando a conocer escándalos relacionados con los principales consorcios y grupos de presión. El diario *El Mundo* resistió en solitario durante un tiempo hasta que la crisis se llevó por delante esa estructura clásica de hacer periodismo, debido a los cambios económicos que han influido en la producción de información en la España de los últimos años<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Entrevista personal del autor con Miguel Durán en su antiguo despacho de la ONCE, en la calle del Prado de Madrid, en compañía del periodista José Díaz Herrera, en junio de 1989.

<sup>5</sup>Los periodistas Manuel Cerdán y Antonio Rubio mantienen la estructura tradicional como equipo de investigación de *El Mundo*, cuya dirección ha puesto en marcha sendos equipos de investigación para la producción de contenidos a través de la nueva división audiovisual --producción de programas para radio y televisión-- que dirige el periodista Melchor Miralles.

En este sentido, es importante apreciar cómo empresarios afines al PSOE se hicieron con el control de los antiguos periódicos de la Prensa del Movimiento<sup>6</sup>, al tiempo que empezaron a funcionar despachos como los de Julio Feo, José María Calviño o Aida Alvarez en torno al mundo de la comunicación y otros negocios inmobiliarios. Lo mismo hicieron los dirigentes del PP, quienes bajo su mandato organizaron un poderoso grupo privado multimedia, con Telefónica a la cabeza, y sus principales peones del *lobby* y la comunicación gubernamentales distribuidos por Antena 3 TV, el Grupo Recoletos u Onda Cero<sup>7</sup>.

La actividad del moderno *lobbista* está encaminada a cercenar en muchos casos la libertad de expresión mediante el control de los medios, para lograr sus objetivos. Estos gabinetes son los que dan la cara ante los focos y los micrófonos multimedia en nombre de los verdaderos grupos de presión que contratan sus servicios y cuyo funcionamiento veremos más adelante.

Quienes reclaman para España una legislación distinta defienden que, frente al tráfico de influencias y la corrupción, debería existir un espacio legal, que deberíamos admitir todos, que brinde a los *lobbistas* la posibilidad de influir abiertamente en los poderes públicos a la hora de elaborar las leyes y los reglamentos que afectan a los ciudadanos.

Los *lobbistas* añaden que el ciudadano tendrá así la oportunidad de conocer qué grupos influyen sobre qué políticos para llevar a cabo sus planes. Sin embargo, es notorio que en realidad buscan un reconocimiento social que en España casa mal con la idea que se tiene en torno al llamado «tráfico de influencias».

Por «tráfico de influencias», según el artículo 428 del Código Penal, se entiende lo siguiente:

«El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario o autoridad prevaleciéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero.»<sup>8</sup> Esta legislación no existía cuando estalló el caso Juan Guerra, que si bien no era un funcionario público en el sentido

---

<sup>6</sup>Véase TIJERAS, Ramón, *Las sagas del poder*, Plaza y Janés, Barcelona, 1998. Pp. 72-79, y DÍAZ HERRERA, José y TIJERAS, Ramón, *El dinero del poder*, Cambio 16, Madrid, 1991. Pp. 594-598 sobre las inversiones en medios de comunicación del PSOE a través del empresario Emilio Martín.

<sup>7</sup>Nótese que al frente del Gabinete de Comunicación de Telefónica llegó a estar José Antonio Sánchez, un joven periodista que aprendió el oficio en *Diario 16*, y que se encargó de lavar la imagen de personajes tan polémicos de la sociedad española como Mario Conde, Eduardo Santos y Javier de la Rosa, antes de llegar a la Telefónica de Juan Villalonga.

<sup>8</sup>CÓDIGO PENAL, *Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre*, Tecnos, 1997, 3ª edición, preparada por GIMBERNAT ORDEIG, Enrique

estricto de la expresión, ocupaba un despacho en la Delegación del Gobierno de Sevilla que le permitía utilizar su influencia para hacer pingües negocios. El amiguismo se instaló como un elemento más del sistema democrático hasta que el nuevo código penal incluyó el tráfico de influencias entre los límites legales de la nueva sociedad española.

De acuerdo con esta definición legal, cualquier alto cargo de la Administración que prestara oídos a las peticiones realizadas por uno de esos grupos de presión llamado *lobby* estaría incurriendo en un presunto delito de tráfico de influencias. A pesar de todo, durante la transición y hasta nuestros días la ley se quedó corta y no alcanzó a regular las actividades de antiguos cargos de la Administración ocupados en negociar con sus antiguos departamentos, ni se ocupó de limitar las actividades de terceros, amigos y conocidos, empeñados en practicar el tráfico de influencias bajo la excusa de que se trata de una actividad *lobbística* aceptada.

¿Cómo se explica, si no, que durante años haya existido una cohorte de *lobbistas* que no hubieran pisado la cárcel, a pesar de practicar una actividad tan controvertida? La respuesta tiene que ver con los sujetos de esa actividad, con el poder que se deriva de los grupos que presionan a los poderes públicos y, sobre todo, con las limitaciones que ofrece la ley a la hora de identificar la figura del traficante de influencias tan sólo con la del funcionario dispuesto a influir ante la Administración en favor de sí mismo o de terceros.

Alejandro Nieto, catedrático de Derecho Administrativo, ex presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y autor del libro *Corrupción en la España democrática*<sup>9</sup>, opina que el problema no reside tanto en identificar como traficantes de influencias a quienes ejercen cargos públicos sino a quienes los han ejercido y a quienes tienen influencia en los partidos que dirigen la política de los funcionarios:

«El partido no paga con generosidad a sus servidores ni tiene necesidad de hacerlo, pero retribuye con algo mucho mejor: con las rentas que produce la influencia que sus dirigentes tienen sobre las autoridades administrativas en activo, que les permite traficar con favores.»<sup>10</sup>

Nieto echa en falta que la ley se fije también en ese conjunto de personajes que sin ser funcionarios, lo han sido y han hecho de su futuro unos perfectos expertos en el contrabando de influencias. Junto a otros juristas de prestigio, Nieto señala como un error la redacción final de los artículos del Código Penal que se refieren al tráfico de influencias, pues podrían haberse incluido tranquilamente junto a los que se refieren al cohecho.

---

<sup>9</sup> NIETO, Alejandro. *Corrupción en la España democrática*. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.

<sup>10</sup> NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*. Editorial Ariel. Barcelona. 1997. P. 122.

Durante años, la actual legislación sobre el tráfico de influencias fue fruto de la premura con que el legislador tuvo que tapar las lagunas que se pusieron de manifiesto en España tras estallar el «caso Juan Guerra». El hermano del ex vicepresidente del Gobierno Alfonso Guerra se fue librando de la cárcel, a pesar de las pruebas que la policía judicial de Sevilla y el juez Ángel Márquez obtuvieron contra él, sencillamente porque las actividades que desarrollaba el «hermanísimo» desde su famoso despacho de la Delegación del Gobierno en Sevilla no estaban tipificadas aún como delito cuando estalló el escándalo a principios de los años noventa del pasado siglo.

La nueva ley se fijó en la anécdota, en el hermano de un alto cargo del Gobierno que sin apenas estudios logró culminar diversas operaciones económicas gracias a su condición familiar. Sin embargo, el legislador no tuvo en cuenta esa oscura cadena compuesta de antiguos funcionarios públicos, ministros incluidos, dispuestos a ofrecer sus servicios a quien tuviera necesidad de acercarse al poder.

Hasta ahora, de hecho, el *lobby* venía siendo una actividad desarrollada en España por los despachos de abogados más influyentes del país. Los Garrigues, Cuatrecasas y otros apellidos ilustres de la abogacía española son los que han brillado con luz propia a la hora de influir de manera efectiva en la elaboración de leyes y en la resolución de contenciosos multimillonarios entre sus clientes y la Administración. Ahora bien, el *lobby* no figura anunciado por ninguno de ellos como actividad en un cartel publicitario que delate el carácter real de sus labores profesionales<sup>11</sup>.

Estos personajes tienen fácil acceso a los círculos de la política y la economía. En muchos casos han intentado, como Antonio Garrigues, una carrera política más o menos exitosa<sup>12</sup>. Abogados como el propio Garrigues, Oscar Alzaga, Alberto Oliart o José Pedro Pérez Llorca han conseguido así el peso y la influencia necesarios para convertirse en interlocutores habituales de diputados y altos cargos del Gobierno a la hora de redactar leyes o elaborar reglamentos en el Congreso o el Senado.

En *Abogados de oro, el gran negocio de los bufetes*<sup>13</sup> me refería a estos despachos como los verdaderos cerebros del poder y como los que desde hace años

---

<sup>11</sup>Hasta 1997 el Colegio de Abogados de Madrid no permitía a los bufetes de abogados realizar publicidad de sus actividades como lo haría cualquier empresa. De hecho, en el registro de este colegio profesional no se facilitan listados de bufetes sino de abogados individuales. Esta restricción informativa tiene que ver con el deseo expresado por el decanato de ese colegio de no primar a unos profesionales sobre otros facilitando referencias al público de unos bufetes en perjuicio de otros. Lo cierto es que esta limitación ha consolidado un sistema por el cual un restringido grupo de abogados ofrece su capacidad de acceso a la Administración a una clientela exclusiva de empresas y empresarios interesados en pagar sus servicios. El bufete, como entidad reputada, actúa como pantalla en el mercado. Sus abogados, procedentes muchos de ellos de la propia Administración, actúan amparados por el prestigio de la marca y las dificultades que existen aún en España a la hora de calificar como ilegítima la actividad de tales despachos.

<sup>12</sup>TIJERAS, Ramón, *Abogados de oro*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1997. Pp. 163-176. y GARRIGUES, Luis Joaquín, *Con la venia*, Tomos I y II, Edición de Luis Joaquín Garrigues, Madrid, 1997.

<sup>13</sup>TIJERAS, *Op. Cit.* 1997.



vienen desarrollando lo que hoy se entiende por *lobby*. En él hablaba de los antiguos ministros de UCD que montaron sus propios despachos para atender las necesidades de sus clientes ante la Administración y de las personas que han venido trabajando en el entorno de los partidos políticos, el Congreso de los Diputados y las empresas para colaborar con los miembros de las comisiones ministeriales en la elaboración de leyes y reglamentos basados en intereses privados.

El interés que despertó ese libro estaba directamente relacionado con las actividades de *lobby* que allí se insinuaban. La idea de que dichos despachos presionaban habitualmente a los poderes públicos para conseguir sus objetivos circulaba por toda la obra. Sin embargo, faltaba una reflexión más profunda sobre la actividad misma de los *lobbies* en España, sobre las leyes que regulan sus límites aquí y en el extranjero, y en torno a los grupos de personas y entidades, mejor o peor organizados, que a lo largo de la democracia española han funcionado como verdaderas redes de influencia o grupos de presión.

A primera vista me pareció que podía dejar fuera de este análisis tanto a los abogados como a los antiguos altos cargos de la Administración que habían hecho carrera a la sombra de la UCD, el PSOE o el PP. Pero lo cierto es que los despachos de unos y otros son los que más iniciativas han llevado a cabo en relación con el *lobby* en España.

Por ello, junto a los círculos de empresarios que se han convertido en los mayores *lobbies* económicos del país, y al lado de otros despachos de comunicación y relaciones públicas, especializados en realidad en actividades de *lobby*, contratados por grupos de empresas o por las propias comunidades autónomas para influir en las decisiones de los legisladores en España, Europa o los Estados Unidos, no he querido prescindir del todo de los despachos de abogados más importantes a la hora de evaluar lo que hacen hoy en España los grupos de presión en su intento de influir en las decisiones de los políticos y los funcionarios públicos de toda clase y condición.

Y es que en la actualidad no hay organización patronal, gremial, económica, política y hasta sindical que no actúe en España y el resto de Europa como grupo de presión, mediante las técnicas habituales de los *lobbistas* norteamericanos.

La tendencia en Europa se encaminó en esos años hacia el reconocimiento final de esta actividad como algo intrínseco al funcionamiento de las democracias modernas. Cuando aún no había una legislación específica sobre el particular, en el entorno de la Comisión Europea se reconocía la existencia de unos 3.000 despachos de *lobby*. Esto permitía que los grupos de presión del continente pudieran traficar libremente con las influencias de los responsables de tomar decisiones políticas y económicas en la Administración sin someterse a unas condiciones determinadas de funcionamiento.

A lo largo de las páginas que siguen, me acercaré a esos grupos y a los personajes que durante años se han erigido en los principales *lobbistas* del país y que por el carácter difuso de su organización no solían aparecer en estudios concretos.



Pese a las reivindicaciones de los estudiosos y *lobbistas* más importantes, creo que no está bien delimitada aún la frontera entre el tráfico de influencias, el *lobby* profesional y lo que han desarrollado algunos de los personajes más relevantes de la política y la economía española bordeando la legalidad en los últimos años. Todos ellos han trabajado cerca del poder y han sido beneficiarios de la debilidad de los funcionarios en el Gobierno a la hora de obtener créditos, exenciones fiscales y cualquier otra prebenda de la Administración, llenando finalmente las páginas de los periódicos con escándalos de corrupción.

Por esta razón, aún tengo dificultades para entender el *lobby* como una actividad distanciada de la corrupción que ha azotado España desde los años ochenta hasta principios de los noventa, y que recientemente se ha canalizado, de un modo más prudente, a través de esas oficinas de *lobbistas* profesionales. Soy consciente de la animadversión que puede provocar mi postura entre quienes representan a esos llamados grupos de presión. En cualquier caso, la sostengo porque los ciudadanos normales sólo tienen la oportunidad, al menos formal, de elegir a sus representantes en el Parlamento sin necesidad de que acaben vendiendo sus votos al mejor postor por los pasillos del Congreso como si se tratase de meros intermediarios financieros.

Por otra parte, esa realidad difusa es la que ha permitido la aparición de partidos políticos como Podemos, centrado en denunciar la existencia de puertas giratorias como eje fundamental del bipartidismo que ha dominado la política en España durante años.

### **El negocio de la influencia en España**

En 1992, Hill & Knowlton, el mayor despacho de *lobby* del mundo entonces, se mostró muy interesado en respaldar la propuesta del Centro Democrático y Social (CDS) para crear un registro público de grupos de interés en el Congreso de los Diputados español. Se trataba de identificar a las personas o grupos que quisieran establecer relaciones con los miembros de la Cámara para informarles o ser informados acerca de sus intereses concretos.

Hill & Knowlton funcionaba en España desde 1979 como empresa consultora y de relaciones públicas, una denominación bajo la cual trabaja, sin confesarlo, la mayoría de las oficinas especializadas en el mundo del *lobby* español. El gigante norteamericano había trabajado ya para la Junta de Andalucía en torno a la Expo 92, a través del Gabinete de Comunicación Andalucía 92, y para el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos de Barcelona (COOB 92). La Generalitat de Cataluña también había contratado sus servicios. De esta forma, se podía considerar que la empresa tenía ciertos

vínculos con organismos influyentes de la España del 92 que le hicieron albergar esperanzas sobre la futura aprobación de una ley que regulara la actividad del *lobby*<sup>14</sup>.

Como Hill & Knowlton, en España existían otras firmas que tampoco se presentaban abiertamente como *lobbistas* ante las autoridades y el público españoles. Burson-Masteller; Shandwick Ibérica; S.E.I.S., Comunicación Empresarial; Grupo Asesores 2000; Grupo A.C.H. y Asociados; Consejeros de Comunicación; Inforpress; Edelmean P.R.; Worlwide; Eikona Comunicación; Solsona y Filloy; *Lobby and Comunicación*, y Issues eran algunas de esas empresas.

Todas ellas, hasta un número de 22, integraban la Asociación de Empresas Consultoras en Relaciones Públicas y Comunicación (ADECEC). Burson-Masteller era la que más dinero solía facturar en España. En aquellos años. En 1997 alcanzó los 800 millones de pesetas, de un total de 4.500 que se repartieron entre las 22 firmas de la asociación. Sus actividades eran de lo más diverso. Por ejemplo, con ocasión del escándalo del AVE, sus empleados se dedicaron a elaborar *dossiers* con información de carácter judicial sobre algunos de los protagonistas del escándalo que sirvieron como fuentes de información a los periodistas en 1996. Su intención era desacreditar a los testigos que debían declarar ante los juzgados que venían investigando las diversas conexiones políticas y financieras relacionadas con el escándalo del AVE Madrid-Sevilla. El cliente de Burson-Masteller no era otro que la multinacional Siemens, preocupada por las dimensiones que acabó tomando el escándalo en la prensa y en el Parlamento españoles.

La propuesta del CDS que interesó tanto a la empresa Hill & Knowlton estaba firmada por el diputado Rafael Martínez-Campillo, que la presentó en el Congreso el 7 de diciembre de 1992 causando un gran revuelo político. Inocencio Sanromán, director por entonces de Hill & Knowlton en Madrid, reconocía que lo más difícil era romper la barrera del lenguaje, ya que las expresiones grupo de presión o grupo de interés provocaban un rechazo inmediato en las sociedades europeas y en especial en las latinas.

El Congreso estudió la proposición no de ley el 23 de febrero de 1993. Los diputados del CDS pretendían crear un registro de *lobbistas* que incluyera ciertas condiciones para acceder a él. Creían conveniente elaborar además un código deontológico que regulase el funcionamiento de los grupos de interés en relación con los miembros de las cámaras. El diputado Martínez-Campillo reconocía que se producían constantes encuentros entre grupos de interés y diputados de las Cortes que había que ordenar. Se trataba de institucionalizar la figura del *lobbista* para que muchas personas o grupos pequeños tuvieran también la oportunidad de hacer oír su voz en el Parlamento.

---

<sup>14</sup>En aquella época Hill & Knowlton tenía ya más de 120 clientes españoles, entre los que se encontraban empresas tan conocidas como El Aguila, Astra, Codorníu, Ecosol, Hotel Villamagna, Matutano, Pasillo Verde Ferroviario, El Periódico, Pepsi-Cola España, Saimaza y Sandoz.

En un principio, el Gobierno y el Grupo Socialista apoyaron la propuesta. La intención del CDS era conseguir del Parlamento un mandato que obligara al Gobierno a remitir a la Cámara un proyecto de ley de *lobbies* en el plazo de dos meses. Sin embargo, a última hora, el Grupo Socialista introdujo esta enmienda, aceptada por el resto de la Cámara, a excepción de Izquierda Unida: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a estudiar la conveniencia de establecer un registro público de grupos de interés y, en su caso, a remitir a la Cámara el proyecto de ley correspondiente en el que se establezca las condiciones para acceder a este registro, así como el marco de funcionamiento de los grupos de interés en relación con los poderes públicos y la Administración.»

El mandato que pretendía cursar el CDS se convirtió en una simple sugerencia que nunca tomó forma de ley en el Parlamento español, con lo cual los grupos de interés siguieron funcionando a escondidas pero sin cortapisas alrededor del Congreso y otras instituciones de la Administración.

La realidad de aquella época y de la actual es que en España son los bufetes de abogados los que actúan como despachos de influencias, al estilo de lo que en Estados Unidos se conoce bajo la etiqueta de *lobbying*, o lo que es lo mismo, la actividad que permite a los especialistas presionar a los funcionarios y a los políticos en el Congreso, el Senado o el entorno presidencial. Tal y como lo describía la letrada legislativa del Servicio de Investigación de la Biblioteca del Congreso norteamericano: «Los *lobbies* son como abogados, que en vez de actuar ante los tribunales lo hacen en Capitol Hill, llamando a la puerta de los congresistas.»

En España los principales bufetes de abogados son los que se encargan de asesorar al Gobierno y a los grupos parlamentarios en materia legislativa. La mayor parte de ellos cuenta con personalidades procedentes de la política que han acabado por convertir el negocio de la abogacía en un mero servicio de intermediación entre el mundo de las grandes empresas y los sucesivos gobiernos que van desfilando al frente de la nación.

También existen despachos formados por antiguos políticos, sin apenas estructura, que se alejan por esta razón de las consultoras multinacionales que hemos visto arriba, que tratan de rentabilizar los contactos de sus miembros para poner en marcha operaciones entre empresas y gobiernos, que de otro modo tal vez no serían posibles. Es el caso de los despachos de influencias cuyos integrantes trabajan en sintonía con los partidos políticos, al más puro estilo norteamericano, pero sin presentarse ni estar legalizados como tales *lobbies*.

El grupo de abogados de prestigio al que nos referimos en primer lugar desarrolla una actividad que va más allá de la defensa de sus clientes en los tribunales. Todos ellos han montado grandes bufetes. Algunos cuentan con más de cien letrados. Para ellos trabajan ex jueces y fiscales. Su función, más allá de los típicos problemas judiciales que les puedan ocupar, consiste en realizar actividades de *lobbying* al estilo anglosajón. No participan en las comisiones del Congreso de los Diputados, pero están

presentes en los grupos de trabajo que se organizan en los ministerios y otras instituciones de la Administración.

Los despachos de estos insignes abogados influyen de muy diversas maneras en el desarrollo de la política y los negocios. Realizan dictámenes y elaboran proyectos que sirven para dar forma a los reglamentos que detallan el funcionamiento de las leyes. Asesoran a las principales compañías relacionadas con los negocios que previamente se encargan de regular. Y en ocasiones, proporcionan personal a determinados altos cargos de la Administración que requieren personas de confianza, con contactos en el mundo de las empresas y con conocimientos especializados.

Como ocurre en los Estados Unidos, estos despachos de abogados funcionan alrededor de una relevante figura política. Óscar Alzaga, José Pedro Pérez Llorca y su socio, Jaime García Añoveros, pasaron por la política antes de convertirse durante la transición en tres de los más activos *lobbistas* españoles desde sus respectivos despachos de abogados. Fueron prohombres de la UCD que posteriormente se fueron relacionando con personalidades significativas de las finanzas y la política españolas. En el caso de los mencionados, los tres trabajaron para Javier de la Rosa. Alzaga fundó Iberforo, la mayor asociación de bufetes de España. Pérez Llorca ayudó a montar la red de evasión fiscal Inverbroker<sup>15</sup> después de darse a conocer como ministro de Asuntos Exteriores, mientras García Añoveros se vinculó al universo empresarial liderado por Jesús Polanco tras ser ministro de Hacienda con UCD.

Otro abogado vinculado a la política que tuvo problemas con la Justicia, igual que Javier de la Rosa, es Juan José Folchi Bonafonte. Fue *conseller* de Economía y Finanzas en el Gobierno autonómico de Josep Tarradellas antes de convertirse en el cerebro jurídico y financiero del empresario Javier de la Rosa desde el despacho Folchi & De Pascual & Asociados. En estrecho contacto con Óscar Alzaga formó una de las redes de influencia más activas entre la Cataluña de los años ochenta y noventa y los centros de poder de los partidos socialista y popular.

La trama de influencias que se tejió entonces ha llegado hasta nuestros días funcionando alrededor del clan Pujol, lo que da idea de la hondura que tienen las raíces del *lobby* en España y la estrecha relación que ha mantenido siempre con el mero tráfico de influencias y la corrupción.

Cabe resaltar aquí la estrecha relación que se detectó desde los inicios de la democracia en España entre estos abogados-políticos y financieros como Javier de la Rosa y otros. En concreto, Eduardo Bueno, el empresario que había ido de la mano de éste en el escándalo Tierras de Almería, fue el candidato de la coalición formada en 1984 por la Alianza Popular de Manuel Fraga, el Partido Demócrata Popular de Óscar Alzaga y la Unión Liberal de Antonio Garrigues. El empresario fue propuesto por el que luego iba a convertirse en ministro de Asuntos Exteriores del Partido Popular, Abel Matutes, también relacionado empresarialmente con De la Rosa. Mientras, en la misma

---

<sup>15</sup> Véase Tijeras, *Op. Cit.* 1997, donde se da cuenta del informe elaborado por los peritos de Hacienda para los jueces de la Audiencia Nacional, en el que se detallan los cargos desempeñados por Pérez Llorca en la empresa Inverbroker, así como sus multimillonarios ingresos.

lista, Juan José Folchi iba como número cuatro.

Los ejemplos son numerosos y llegan hasta nuestros días a través de nombres como los casos del embajador y el diputado del PP, Gustavo de Arístegui y Pedro Gómez de la Serna, que cobraban regularmente de empresas españolas por la obtención de contratos millonarios en el extranjero, aprovechando su vinculación al partido en el Gobierno y su cercanía a zonas de negocio importantes en combinación con su actividad política en el Congreso o como parte de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores en países como la India.

Uno de los ideólogos y pilares de esta forma de funcionar fue Antonio Garrigues, que saltó de la política a la abogacía con el espíritu de un verdadero *lobbista* norteamericano. Su despacho J & A Garrigues fue el artífice de acuerdos tan políticos como económicamente rentables. Entre sus logros se encuentra la venta de la empresa Antibióticos a la multinacional italiana Montedison, que convirtió a Mario Conde y Juan Abelló en dos de los empresarios y banqueros más polémicos de España. Reseñamos aquí esta operación porque fue necesario un acuerdo previo entre los gobiernos de España e Italia cuyas características ilustra de buen grado el tipo trabajo que desarrollan despachos como éste. El bufete de Garrigues, fusionado desde 1997 con la consultora y auditora Arthur Andersen, ascendió hasta el primer puesto de la abogacía española, siguiendo los pasos del fundador de la saga. Antonio Garrigues Díaz-Cañabate fue el verdadero introductor de la figura del *lobby* en España, desde que en 1941 fundó el despacho junto a su hermano Joaquín. Antonio fue ministro de Justicia en el primer gabinete de la Corona y venía actuando desde hacía años como asesor de las grandes multinacionales norteamericanas.

Roca Junyent Abogados Asociados es el bufete de uno de los políticos con mejor experiencia negociadora de la democracia española. Tras su retirada de la política en 1996, hasta entonces mano derecha de Jordi Pujol al frente de Convergència Democràtica de Catalunya, fundó este centro de poder a partir de la fusión de varios pequeños y prestigiosos despachos de Barcelona. Cuando inició su aventura confesó a diversos abogados de su confianza que no tendría inconveniente en hacerse cargo de asuntos relacionados con la Generalitat de Catalunya y que sólo limitaría su actuación en los casos que tuvieran que ver con el Ayuntamiento de Barcelona, a cuya alcaldía había aspirado pocos meses antes. Desde entonces, la figura de Roca apareció como pivote negociador en guerras tan cruentas desde el punto de vista financiero y político como la de las plataformas digitales por el control de las retransmisiones futbolísticas. Su relación con la política volvió a ponerse de manifiesto aún en marzo del 2000, cuando Josep Antoni Duran Lleida, al frente del departamento de Governació i Relacions Institucionals de Convergència Democràtica de Catalunya, anunció el fichaje de Roca para presidir la comisión de expertos del Parlament para estudiar la nueva organización territorial de Catalunya. Aunque el abogado anunció poco después su deseo de no regresar a la política activa, no pudo impedir que Artur Mas, heredero de Pujol al frente

de Convergència, le señalara desde el principio como uno de sus futuros colaboradores<sup>16</sup>.

Política y negocios fueron también las señas de identidad de Matías Cortés. Repudiado por el banquero Ignacio Coca, vinculado en su día al Partido Popular de Pío Cabanillas, bestia negra del empresario José María Ruiz Mateos, asesor de Emilio Botín, Mario Conde, Javier de la Rosa, los Albertos y las hermanas Koplowitz, acabó en la órbita de Jesús Polanco como consejero del Grupo Prisa, entre otras responsabilidades.

El ex ministro de Defensa con UCD Alberto Oliart alcanzó una posición de privilegio como asesor de empresarios tan polémicos como el judío Jacques Hachuel, cabeza visible en España durante los años ochenta de uno de los *lobbies* más poderosos del mundo, que junto a Max Mazin, o los hermanos Salama, dominaron buena parte de los negocios de finales de siglo en España.

El despacho Uría & Menéndez, a caballo entre la Monarquía y los grandes negocios de la comunicación y la Bolsa, es otro de los despachos que hay que tener en cuenta a la hora de nombrar a quienes en España actúan como verdaderos *lobbies* al estilo norteamericano. La figura de Rodrigo Uría fue importante durante los años en que gobernó en Partido Socialista, entre 1982 y 1996, ya que el abogado sintonizó en los años de la dictadura con varios de los prohombres del PSOE desde los tiempos de las Juventudes Socialistas. Allí coincidió con el que luego fuera ministro de Economía socialista Miguel Boyer, el secretario de Presidencia, Julio Feo y el futuro ministro socialista de Exteriores, secretario general de la OTAN y comisario de Exteriores de la Unión Europea, Javier Solana.

La lista puede ampliarse, pero basta mencionar estos nombres y estos despachos para darse cuenta de la estrecha relación que ha existido en la reciente historia de la España democrática entre la profesión de abogado y lo que en los Estados Unidos funciona desde hace años bajo la etiqueta de *lobby*. El trabajo viene a ser el mismo en un país y otro. Sólo cambia la forma en función del sistema político, porque todas las democracias occidentales que conocemos coinciden en una cosa: necesitan elementos de conexión entre quienes defienden intereses económicos privados y la Administración. El eslabón que conecta ambos universos son los despachos de *lobby* en los Estados Unidos y los grandes despachos de abogados y las consultorías de asesores en España.

Los despachos de influencias han actuado muchas veces durante estos primeros pasos del *lobbying* bajo la democracia como representantes de clientes privados ante los poderes públicos. Pero también existen otras organizaciones que han funcionado directamente como grupos de presión sobre los poderes públicos. No son meros intermediarios como los despachos que realizan actividades de *lobbying*. Se trata de entidades y organizaciones cuyos integrantes se han asociado en función de un interés

---

<sup>16</sup> De la intensa actividad de Miquel Roca como abogado cercano a la política nos ocuparemos más tarde, en el capítulo 7, al hablar de la trama organizada alrededor del *lobby* catalán.



común. Su existencia es conocida porque suelen manifestar sus opiniones a través de los medios de comunicación. Muchos de ellos aparecen en el registro de grupos de interés de la Comisión Europea. Otros ni siquiera están organizados como *lobbies* aunque la prensa se refiere a ellos como verdaderos grupos de presión en la sombra que actúan dentro y fuera de España. Fundamentalmente se agrupan en función de criterios de carácter territorial o sectorial.

Uno de estos sectores es el de las armas. La empresa estatal Defex, por ejemplo, que ha agrupado a las mayores empresas fabricantes de armas de España, ya inició en 1984 los contactos necesarios en Estados Unidos para contratar un despacho de *lobby* y lograr una mayor penetración en el mercado norteamericano. Un año después contrató los servicios de Robert Basil International para que facilitase el acceso de Defex al Gobierno y al Pentágono norteamericanos. Curiosamente, años después, a finales de los años ochenta, la empresa Defex sirvió para canalizar inversiones relacionadas con la antigua contable del Partido Socialista Obrero Español, Aida Alvarez, quien a su vez actuaba como *lobbista* ante instituciones públicas como el INI y el Ministerio de Economía.

En un intento por afianzar sus relaciones con el Gobierno, Ceselsa, la empresa española que más contratos venía firmando con el Ministerio de Defensa, fichó en 1988 al ex ministro de Industria Joan Majó, que hacía tan sólo un año que había abandonado su cargo en el Ministerio. Por esos años, otra empresa de armas española, Esperanza y Cía, temía que la intensa actividad de los grupos de presión judíos de Estados Unidos impidieran la firma de un contrato de venta de morteros de la empresa española al ejército norteamericano y que en su lugar beneficiaran a la israelí Soltam<sup>17</sup>, lo que da idea de la importancia de contratar a *lobbistas* profesionales para llevar a buen puerto determinadas operaciones comerciales.

Otro de los sectores en los que ha sido fructífera la actuación de los *lobbies* ha sido el eléctrico. Unesa, la patronal eléctrica, es la entidad que ha ejercido mayor influencia en este sector a lo largo del último cuarto de siglo en España. En 1991 las propias compañías eléctricas plantearon la posibilidad de que la patronal empezase a actuar como un verdadero *lobby* en sus negociaciones con la Administración, lo que se ha convertido en una constante desde entonces. Hasta abril del 2000, sin ir más lejos, las eléctricas habían recibido 334.000 millones de pesetas en ayudas en concepto de costes de transición a la competencia (CTC). Ni siquiera la Unión Europea había decidido en esas fechas si las ayudas eran legales. Los 334.000 millones, con todo, no representa más que la cuarta parte del total de ayudas (1,3 billones de pesetas a cobrar en diez años) pactadas entre las compañías del sector y el Ministerio de Industria en 1998. Unas compensaciones que pagan todos los ciudadanos al asumir un recargo del 4,5 por ciento en la factura eléctrica.

---

<sup>17</sup> *El País* del 12 de febrero de 1986.



En Europa, el *lobby* eléctrico funcionaba ya en 1992 bajo la etiqueta de Eurelectric en las guerras que mantenía con el entonces comisario de la Competencia, Leon Brittan. A otro nivel, Antonio Martínez Reguera, presidente de la Asociación de Productores y Distribuidores de Energía de Galicia (APYDE) y gerente de Hidroeléctrica de Laracha, abogaba en 1996 por fomentar el uso de la energía hidroeléctrica en la zona mediante la constitución de un *lobby* para defender los intereses de las pequeñas empresas del sector. La dictadura impuesta por las grandes compañías eléctricas perjudicaba gravemente los intereses de este colectivo y ello dio lugar a la creación de un grupo de presión basado en criterios territoriales e industriales.

En 1992, la Fundación Procine, que agrupaba entonces a 19 de los más importantes productores de cine de España, se convirtió en el mayor *lobby* o grupo de presión de la industria cinematográfica española. Ese año presentó su primer informe y exigió al Gobierno que en un plazo de tres meses informatizase el control de taquilla. Los productores colocaron al frente de la fundación al ex ministro Alberto Oliart. La presión ejercida por el ex ministro cerca de la Administración logró que a partir de ese momento, los productores empezaran a recibir inyecciones económicas oficiales, desconocidas hasta entonces, que irritaron sobremanera a televisiones y exhibidores. Estos últimos llegaron a protestar con el cierre de los cines durante una jornada.

A mediados de los años noventa el *lobby* de los hipermercados apareció con fuerza para luchar contra la ley de comercio que trataba de sacar adelante el Gobierno socialista. Las principales empresas del sector, con Pryca, Continente, Alcampo y Eroski a la cabeza, se aliaron en un «*lobby* de presión» al margen de la patronal, bajo la presidencia del empresario Pedro Schwartz, con la idea de mantener la apertura de estos comercios los domingos y días festivos.

Casi al mismo tiempo nació la Asociación para la Reforma de la Distribución Española (Arde), liderada por Mercadona, Alfaro y Dialco, con la intención de actuar como *lobby* para frenar la expansión de las multinacionales francesas del sector.

El negocio del mueble, tradicionalmente centralizado en Valencia, decidió en 1996 potenciar su influencia a través de la Federación Española de Organizaciones Industriales del Mueble (FEOIM). «Habrà *lobbies* en Bruselas y Madrid», anunció su secretario de forma tajante, consciente de la importancia que tiene para los intereses de cualquier sector contar con una estructura adecuada de *lobbying*.

En esas fechas la prensa dio cuenta de la creación del Círculo de Empresas Andaluzas de la Construcción (CEACOP), una organización que agrupa desde entonces a las pequeñas constructoras andaluzas para hacer frente a las grandes empresas del sector, que nació con vocación de *lobby*. En este sector, sin embargo, uno de los *lobbies* más eficaces y de mayor solera es Seopan, la organización que agrupa a más de cincuenta empresas de la construcción, que cuenta ya con más de cuarenta años de experiencia en sus relaciones con la Administración.

La Asociación Española de Auditores anunció su intención de actuar como *lobby* a partir de 1997 y enseguida recibió más de 300 adhesiones procedentes de profesionales del sector. Su principal impulsor, Juan Luis Marchini, dirigía ya la Confederación Española de Auditores, pero pretendía reunir a más de 700 profesionales de la auditoría en torno a la nueva asociación «para actuar como grupo de presión» dentro del sector.

En 1997 los grandes exportadores españoles crearon el Club de Empresas Exportadoras Españolas, una organización que agrupa a empresas como Dragados, Fomento de Construcciones y Contratas, Cobra, Alcatel, Ericsson, Unión Fenosa o Indra, que nació con la intención de convertirse en «un *lobby* al estilo anglosajón».

Ese mismo año, el Consejo de Estado, órgano consultivo del Gobierno, pidió suavizar el control sobre el negocio de la multipropiedad. Emitió un dictamen sobre el proyecto de ley que regula la negociación de los derechos de aprovechamiento por turno de los bienes inmuebles, tras admitir que había recibido presiones del *lobby* empresarial que controla este sector.

Las regiones de Europa también han organizado *lobbies* y grupos de presión de acuerdo con los intereses comunes que existen entre unas y otras. Manuel Chaves, como presidente de la Junta de Andalucía, propuso crear una red de regiones mediterráneas. La intención era integrar en un *lobby* a las orillas norte y sur del Mediterráneo. El primer apoyo que consiguió fue el de la región de la Toscana italiana. No en vano, en Europa se han ido formando *lobbies* regionales de la más diversa índole, la gran mayoría interesados en participar en el reparto de los fondos estructurales. Las diferentes regiones españolas han participado en esta guerra a través de tres grandes ejes diseñados por la Unión Europea: el arco mediterráneo, el arco atlántico y la diagonal continental, alrededor de los cuales se han organizado distintas alianzas.

Al margen de las comunidades autónomas, cada una de ellas convenientemente representadas en Bruselas, ha habido en España otras iniciativas interesadas en organizarse como *lobby*. Los empresarios del norte español crearon uno para evitar el empobrecimiento industrial de su región. En él se agruparon empresarios de la cornisa cantábrica, La Rioja, Castilla y León y Navarra. Empezaron a trabajar en 1989 para impedir que todas las iniciativas industriales de la Comunidad Europea fueran a parar a la cuenca mediterránea y a Madrid. La prueba de que la idea de región se ha impuesto incluso a la noción de Estado, a la hora de reivindicar intereses comunes, lo demuestra el hecho de que la región gala de Aquitania y Portugal se sumaron inmediatamente a esta iniciativa, como síntoma de que el eje atlántico estaba siendo perjudicado por la política de inversiones europea, que parecía volcada en el Mediterráneo.

Este eje atlántico conoció otro impulso en Bruselas a través del interés compartido por la Xunta de Galicia y el Ayuntamiento de Oporto, que constituyeron un poderoso *lobby* en 1997, al que también se unió la región francesa de Aquitania, y en menor medida el País Vasco, para frenar el llamado eje madrileño, que trataba de

impulsar el alcalde de la capital de España mediante un acuerdo con Lisboa para construir una línea ferroviaria de alta velocidad entre las dos capitales.

Otra iniciativa en este sentido es el *lobby* formado por 20 sociedades de promoción industrial de Gran Bretaña, Irlanda, Francia, Portugal y España, que nació para frenar la creciente influencia de Centroeuropa y el flujo de inversiones que empezó a crecer hacia los países del Este. Otro *lobby* que funciona en Bruselas desde 1991 es el que nació en el área económica formada por Barcelona, Montpellier, Toulouse, Zaragoza, Valencia y Palma y de Mallorca. Bajo el nombre de C-6, esta red lanzó una serie de proyectos para la potenciación del eje sur de Europa y su influencia sobre el Mediterráneo.

Los grupos de presión en Cataluña se han organizado en torno a múltiples proyectos. El Consejo de Empresarios Distribuidores de Alimentación de Cataluña (CEDAC), la Federación de Ferias de Cataluña (FEFIC), el Club B-30, en torno a la Universidad Autónoma y el Parque Tecnológico del Vallés, y un sinnúmero de entidades más han tratado de organizarse como grupos de presión para defender sus intereses ante la propia Generalitat de Cataluña, el Gobierno central, la Unión Europea y otros países importantes como Estados Unidos o China<sup>18</sup>.

En Galicia, la Federación de Empresarios Gallegos en el Exterior (Fegaex) se organizó en forma de *lobby* en 1994 para defender sus intereses en los foros internacionales y coordinar grandes operaciones comerciales.

En 1989 la prensa ya informaba de que empresarios y financieros de origen gallego repartidos por todo el mundo trataban de organizar una asociación que les convirtiera en el quinto *lobby* más importante del mundo tras el judío, el italiano, el irlandés y el japonés. Antes, los empresarios gallegos afincados en Cataluña habían dado el paso de componer la Asociación de Empresarios Gallegos de Cataluña (AEGC), una organización que también ha tomado forma en Madrid, Portugal e Iberoamérica.

En el País Vasco los grupos de presión han seguido pasos parecidos a los catalanes, aunque hay que destacar que esta Comunidad Autónoma fue la primera que puso en marcha su embajada en la Unión Europea. Su intención era realizar tareas de representación oficial y *lobby* económico. Se instaló en la capital belga en 1996. La operación tuvo su importancia porque se produjo después de que el Tribunal Constitucional zanjara la denominada guerra de las embajadas con una sentencia en la que reconocía el derecho de las autonomías a realizar actividades con proyección exterior, en competencia directa con las instituciones del Estado.

En el propio territorio vasco han aparecido *lobbies* como el de la Agrupación para la Cooperación Internacional (ACI), que reúne desde 1995 a empresas como Iberdrola, BBV Trade, Compañía Auxiliar de Ferrocarriles, Ingeniería Idom,

---

<sup>18</sup>Véase el capítulo 7 de este mismo libro dedicado al mundo del *lobby* en Cataluña.

Mondragón Corporación Cooperativa, MCC, Babcock Wilcox y Guasor, para conseguir proyectos en países en vías de desarrollo.

El Gobierno vasco como tal ha realizado también operaciones de promoción de sus intereses fuera de España. A principios de los años noventa sus responsables se atrevieron a entregar donaciones para financiar la campaña electoral de congresistas norteamericanos republicanos de origen vasco. Los vascos han utilizado distintos canales en los Estados Unidos para atraer inversiones hacia su región. Han contratado los servicios de la firma McClure, Gerardand Neuenschwander y han impulsado las actividades de la Asociación Vasco Americana.

Por otra parte, hay que destacar el trabajo que ha llevado a cabo como *lobbista* una de las principales figuras de la política vasca. Se trata del abogado y ex vicelehendakari Mario Fernández. Su perfil es parecido al del ex político catalán Miquel Roca. Fernández procedía de la esfera de influencia política del ex lehendakari Carlos Garaicoetxea. Tras su paso por la política aprovechó al máximo sus contactos. Aceptó presentarse como candidato a la presidencia de la Cámara de Comercio de Bilbao con la idea declarada de impulsar un *lobby* que pudiera influir en las decisiones de la Comisión Europea.

En el País Vasco ya venían funcionando algunas instituciones de enseñanza como verdaderas canteras de influencia. La Universidad de Deusto es un ejemplo. Se ha hablado durante años de la exquisita burguesía de Neguri como fuente de inspiración de un grupo de banqueros y empresarios que han dominado la escena económica y política de España durante años. La figura de Mario Fernández apareció precisamente en este contexto. Ángel Galíndez le pidió que se incorporase al equipo que debía asesorar la fusión entre los bancos Bilbao y Vizcaya. A partir de ese momento ha participado en cuantas operaciones de gran calado financiero y político se han fraguado en el País Vasco. En 1996 dio forma legal al nacimiento de Euskaltel, la plataforma digital vasca, convirtiéndose en una de las piedras de toque en el negocio de las telecomunicaciones vasco, apoyado por las cajas de ahorro de la región y el propio Gobierno vasco. También ha participado en las negociaciones que llevaron a fusionar el Bilbao y el Vizcaya con Argentaria, y en la fusión de Hidrola e Iberduero. Por esta operación el *lobbista* Fernández cobró al menos 154 millones de pesetas de la mano del abogado Matías Cortés y en compañía de otros *lobbistas* ilustres como el ex presidente del Gobierno Adolfo Suárez.

## Casos actuales

A finales de 2014 el primer informe de Transparencia Internacional sobre el 'lobby' en España<sup>19</sup>, elaborado por un grupo de investigadores, académicos y

---

19 Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparency International España.

profesionales del sector, dibujaba un panorama similar pero actualizado y ajustado a las numerosas discusiones que venían teniendo lugar sobre el asunto en Europa.

En concreto, recoge en detalle hasta una decena de ejemplos de cómo un *lobby* desregulado y no profesionalizado ha influido en los procesos legislativos españoles relacionados con el sector eléctrico, el reparto de la TDT, el cierre de Garoña o el caso Bankia, entre otros.

El informe afirma que “la falta de claridad conceptual y de controles democráticos con respecto al lobby supone que en ocasiones se confunda «lobby» con «tráfico de influencias»”, lo que ha generado “una conciencia difusa de que ciertas grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida (aunque no necesariamente ilegal) en la toma de decisiones políticas”. Como ejemplos de estas prácticas el informe incluye “la financiación de los partidos, el uso de las puertas giratorias, o la amenaza de la desinversión para paralizar cambios normativos necesarios”.

Todo eso es lo que el líder de Podemos, Pablo Iglesias, ha denunciado en repetidas ocasiones en las numerosas tertulias de televisión a las que ha acudido en los últimos meses, pero hay que resaltar que su percepción coincide con la elaborada en este estudio, realizado en un contexto europeo más amplio y con una lectura internacional del problema.

“Para comunicarse con la Administración –precisa el informe–, la industria ha optado tradicionalmente por una interlocución basada en un diálogo directo con los altos niveles de decisión política”. Y para ello afirma que “han apostado por la estrategia de contratar a ex altos cargos de la Administración, esperando así agilizar sus relaciones con el gobierno y obtener estabilidad jurídica”.

El informe ilustra el fenómeno conocido como *revolving doors* o puertas giratorias con varios ejemplos conocidos: “El ex presidente del Gobierno Felipe González entró como consejero de Gas Natural; el ex presidente del Gobierno José María Aznar fue contratado por Endesa como asesor externo y ejerce de consejero en otras cinco multinacionales, incluida la presidencia en España de KPMG; Pedro Solbes fue fichado por Enel o Elena Salgado por la filial chilena de Endesa (ambos ex-vicepresidentes del Gobierno de Rodríguez Zapatero); y Rodrigo Rato, vicepresidente con Aznar, asesora a Telefónica, al Banco de Santander y a La Caixa. Recientemente, el Banco de Santander ha incorporado al ex secretario de Estado de Economía José Manuel Campa, «número dos» de la ex ministra Elena Salgado, como director del área de relaciones con inversores y analistas. José Manuel Campa lideró la Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda entre 2009 y 2011, durante la etapa

del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Haciendo un balance general, en los consejos de empresas que cotizan en el principal parqué bursátil del país, el IBEX 35, cerca de cuarenta consejeros tienen un pasado político más que reseñable, según información publicada en el diario ABC20.

Esta forma de actuar quedó patente, por ejemplo, durante la formulación de la Ley del Sector Eléctrico y del Real Decreto sobre Autoconsumo. Un período de información de la ley presentado "con urgencia" antes del período vacacional, los informes negativos de las Comisiones de Competencia y un "régimen discriminatorio y restrictivo" hacia el sector de las renovables dejaron entrever la mezcla de intereses del sector. "La ausencia de regulación de la práctica del lobby ha podido provocar que se regule escuchando más a unos que a otros, llegando incluso a establecerse medidas en contraposición con las directivas europeas de energías renovables y eficiencia", señala el informe sobre la transparencia de los grupos de influencia.

A día de hoy, España es el país con las tarifas eléctricas más altas de la UE. Y, en 2010, cuando ya estaba en marcha el régimen de ayudas a las renovables, recuerda el estudio, la rentabilidad de los activos de las compañías eléctricas más importantes de España se situaba en un 4,1%, por encima de las otras potencias eléctricas de Europa. No por casualidad, "la imagen de las compañías eléctricas ha quedado también muy

dañada, tras un proceso de toma de decisiones de gran interés e impacto público, que ha resultado sin embargo muy opaco a ojos de la ciudadanía".

Por su parte, el cierre de la central nuclear de Garoña, propiedad al 50% de Iberdrola y al 50% de Endesa, fue anunciado en 2009 por Miguel Sebastián, Ministro de Industria del Gobierno de Zapatero. Estaba previsto que 2012 fuera su último año de actividad. Pero Nucleonor, propietaria titular de la central, recurrió la decisión, y el 29 de junio de 2012 el nuevo ejecutivo del PP publicaba una orden que allanaba el campo a una nueva apertura. Todo ello con la creación de nuevos impuestos sobre producción y almacenamiento de la energía creada. El litigio entre la empresa y el Gobierno acabó con la llegada de Alberto Nadal a la secretaría de Estado. Siete meses después de que anunciara el cese definitivo de su actividad, el Consejo de Seguridad Nuclear dio el visto bueno a que la central se mantuviera en la condición de "parada". Mientras tanto, el Gobierno aprovechó la tramitación de la Ley de Fiscalidad Medioambiental en el Congreso para reducir las cargas fiscales al tratamiento de residuos radiactivos.

A comienzos de 2014, tras la modificación del Reglamento de las Instalaciones Nucleares y Radiactivas, la empresa solicitaba una nueva licencia para poner en marcha la central y ampliar su vida útil hasta 2031. El informe sobre transparencia señala que "de esta manera, las eléctricas habrían ganado el pulso al Ejecutivo, demostrando que contaban con que Garoña era una pieza clave en la apuesta nuclear del Gobierno".

---

20 E. Montañés, «¿Cuántos sueldos puede cobrar un político?», ABC, 9/12/2013.



La reforma de la Ley de Propiedad Intelectual es otro de los ejemplos que destaca el informe. José Ignacio Wert, ministro de Educación, Cultura y Deporte, anunció, en marzo de 2013, el Anteproyecto de Ley para modificarla tras llevar a cabo una consulta pública de menos de un mes, "período realmente corto para actores que no estuviesen plenamente preparados para analizar en profundidad la norma", y sin hacer públicas las opiniones de las instituciones consultivas estatales sobre el anteproyecto.

En medio del oscurantismo más feroz y sin que nadie tuviera conocimiento de las modificaciones que se propusieron durante el proceso en febrero de 2014, el Consejo de Ministros aprobó una reforma parcial de la Ley de Propiedad Intelectual que incluyó un artículo que afectaba a los agregadores de contenidos. Tras entrar en el Congreso, se introdujo el artículo 32.2, que favorece a los editores

de medios de comunicación, la AEDE, pese a que un informe de la CNMC elaborado a petición propia, respaldaba la opinión de los agregadores. Los cambios se produjeron a lo largo de un proceso que "no se desarrolló con publicidad ni con consultas y participación suficiente de todos los actores afectados por la medida".

La concesión de licencias de televisión ya es un clásico a la hora de ilustrar cómo funcionan los lobbies en España. En este caso, nos referimos al reparto de la TDT que llevó a cabo el Gobierno de

Zapatero en julio de 2010 en el ámbito estatal, que asignó cuatro canales digitales a cada una de las empresas que ya controlaban el negocio analógico de televisión: Antena 3, Gestevisión Telecinco, Sogecable, Veo Televisión, NET TV y La Sexta.

El Consejo de Ministros tomó la decisión sin acuerdo ni concurso público previo y sin plantear estudios de impacto ni período de consultas o participación. Tampoco se consultó a la CNMC o al Consejo de Estado. En 2010, el Tribunal Supremo estimó el recurso llevado a cabo por Gestión 2002, S.L. y declaró nulo el acuerdo del Consejo: "El Gobierno no respetó la ley audiovisual y dio canales adicionales sin concurso público", concluía la sentencia, lo que da idea de las condiciones en las que se llevaron a cabo las adjudicaciones.

El informe ofrece un detallado repaso de cómo los barones regionales de PP y PSOE influyeron decisivamente en la elaboración de los reales decretos 'anticrisis'. Según el informe, "fueron habituales los encuentros de los consejeros de las cajas y de políticos autonómicos con el gobierno central", tal y como contó un diputado nacional, bajo anonimato, a los Investigadores: "La presión que ejercieron las CCAA para reestructurar el sector, según los intereses del partido en el gobierno en cada una de ellas, ordenaron los reales decretos a ser meros parches que no abordaban con rigor la problemática de las cajas". Los casos Novagalicia Banco y Caixa Catalunya fueron dos de los ejemplos que explican "cómo triunfó en ocasiones el interés partidista frente al interés general".



En el caso Bankia, el informe afirma que "se puede intuir cómo el lobby financiero desarrolló una serie de influencias indebidas que contribuyeron al desastre". La historia de la caída del banco se remonta a 2010, cuando Rodrigo Rato, presidente de Caja Madrid, pidió al FROB un préstamo de 4.465 millones de euros para sanear sus cuentas. Así comenzó el proceso que acabó con la creación de Bankia,

su salida a bolsa con pérdidas valoradas en 3.300 millones de euros en 2011, debido al ingente volumen de activos tóxicos, la dimisión de Rato y la nacionalización de Bankia, que requirió la inyección de 22.424 millones de dinero público en la entidad.

A partir de ahí salieron a la luz las cifras reales presentadas por los inspectores del Banco de España, poniendo de manifiesto "la falta de fundamento de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Ejecutiva del Banco de España" y la evidencia de que "los grandes bancos españoles influyeron para que no se desvelaran los graves desajustes económicos de la entidad", lo que quiere decir que "la estrategia de ocultamiento del Banco de España estaba influida por el interés de los grandes bancos".

### **Los modelos norteamericano y europeo**

A principios de 1999 los exportadores de salmón chileno se jugaban el ser o no ser en el mercado norteamericano. Sus competidores estadounidenses tenían la intención de imponer penalizaciones de un 40 por ciento a sus exportaciones, de modo que los chilenos pusieron manos a la obra y contrataron los servicios de la firma norteamericana Verner Liipfert Bernhard McPherson & Hand. Se trataba de uno de los *lobbies* más importantes de Washington al que se acababa de unir como socio el ex candidato presidencial Bob Dole. Los productores de salmón norteamericano también contrataron los servicios de un *lobby*. Pero pudo más el despacho de Dole, que consiguió rebajar las tarifas arancelarias hasta el 5 por ciento en favor de su cliente, que no era otro que el Gobierno de Chile<sup>21</sup>.

Esta operación da idea del poder que tienen los *lobbies* en los Estados Unidos. También ofrece una visión sobre la independencia con que trabajan. Pueden hacerlo, como en este caso, en contra, incluso, de los intereses de sus propios nacionales si lo que hay de por medio es un cliente dispuesto a pagar por sus servicios. Puede tratarse, como aquí, de un gobierno extranjero. De hecho, los despachos de *lobby* norteamericanos tienen una capacidad de actuación infinitamente mayor que cualquier embajada. Por esta razón, se puede entender que el sistema norteamericano base en gran parte su funcionamiento en el poder y la actividad de los *lobbies*.

---

<sup>21</sup>El País Negocios, 11 de abril de 1999.

El gobierno chileno quedó tan satisfecho de los servicios prestados por el *lobby* norteamericano, que renovó su contrato por un valor de entre 35.000 y 50.000 dólares mensuales (entre 6,5 y 9,25 millones de pesetas al mes). Esta es una tarifa promedio habitual entre los despachos norteamericanos, pero que representa tan sólo una parte de lo que ingresa anualmente un *lobby* como Verner Liipfert Bernhard McPherson & Hand. Sus ingresos habían alcanzado el año anterior los cinco millones de dólares (925 millones de pesetas al cambio actual).

Otra conocida firma de la ciudad, Hogan & Hartson, logró que el Banco Mundial financiara la construcción de un conducto de gas entre Brasil y Bolivia por un valor de 2.000 millones de dólares (unos 370.000 millones de pesetas) para la empresa Brasil Petrobras. Esta petrolera contrató los servicios de Hogan & Hartson para beneficiarse de los contactos del ex congresista demócrata por Maryland Michael Barnes, uno de los 128 congresistas que aparecían registrados como *lobbistas* en Washington al comenzar el último año del siglo XX<sup>22</sup>.

El ex ministro del Tesoro de Bill Clinton, Lloyd Bentsen, o el ex portavoz republicano de la Cámara Bob Livingston, el mismo que renunció a su cargo por el escándalo sexual del caso Lewinsky, son algunos de los que han prestado sus agendas a los despachos más poderosos de la capital norteamericana para lograr los mejores clientes.

El negocio del *lobby* generó en los Estados Unidos unas ganancias netas de 1.200 millones de dólares en 1997 (unos 222.000 millones de pesetas) sólo entre las 50 primeras firmas del país<sup>23</sup>. En 2012 la cifra ascendió hasta los 9.000 millones de dólares anuales. Un dinero que los grupos de interés emplearon en sobornar a legisladores estadounidenses para que aprobaran los proyectos más variados. El negocio funciona de un modo tan descarado que en la actualidad muchos norteamericanos se preguntan si no se trata de actividades del todo ilegales. En el país que todos se fijan para legislar sobre *lobbies* ya se preguntan si no es una forma de enmascarar una actividad poco saludable.

Las firmas más importantes se encuentran en K Street, un remedo de lo que es Wall Street en Nueva York para los agentes de inversiones de la Bolsa. En K Street trabaja la mayor parte de los 100.000 *lobbistas* registrados en Washington, una cifra que da idea de la importancia que tiene esta ciudad para el negocio del *lobby*.

En Washington están representados los más poderosos grupos de presión norteamericanos. En los Estados Unidos podemos hablar de grupos de presión y de *lobbies* como de dos cosas parecidas, en el sentido de que muchos de los primeros están organizados formalmente como *lobbies* para impulsar sus intereses ante la Administración. La asociación médica, por ejemplo, actúa como un *lobby*. Los

---

<sup>22</sup> Estas dos operaciones de *lobby* son significativas porque Iberoamérica es un continente tradicionalmente olvidado por el gobierno estadounidense a la hora de invertir.

<sup>23</sup> Se trata de las últimas cifras disponibles.

jubilados, los carpinteros, con un enorme y lujoso edificio de cristal junto al Capitolio, o la asociación a favor del uso de armas de fuego, con el actor Charlton Heston a la cabeza, son algunos de los que están convenientemente representados en Washington mediante oficinas de *lobby*.

Diferentes organismos e instituciones de todo el mundo suelen recurrir a los despachos de *lobby* para impulsar sus intereses en los Estados Unidos. Entre estos organismos hay algunos españoles. Galicia ha trabajado con la firma Earle Palmer Brown de Nueva York. La Fundación La Caixa y el municipio de Gerona contrataron los servicios de Ruder Finn Incorporated, también en Nueva York.

Un caso reciente es el de Artur Mas, que en 2014 contrató en Estados Unidos los servicios del lobby Independent Diplomat para vender el proceso independentista catalán. La entidad ya había asesorado a Somalilandia, Kosovo y Sudán del Sur. La contratación se produjo después de que la Generalitat convocara un concurso al que se presentaron tres empresas: Independent Diplomat, Qoevis y BGR Group. El contrato lo firmaron el máximo responsable de Independent Diplomat, Carne Ross, y Andrew Davis, delegado de la Generalitat en los Estados Unidos por un importe de 7.800 dólares mensuales para llevar a cabo acciones entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014. En total, la Generalitat se gastó 93.600 dólares de los contribuyentes.

En el contrato, se especificaba que el *lobby* ha de “prestar servicios en el establecimiento de contactos relevantes en el mundo político, económico, social, institucional y mediático de los EUA”. En uno de sus anexos ampliaba la labor de ID al “desarrollo de la estrategia para conseguir los objetivos del cliente; asesoramiento y asistencia en la participación con la comunidad política y los medios de comunicación; la preparación de las comunicaciones, discursos, declaraciones y artículos de prensa; la gestión y coordinación de las visitas; y otros servicios que se acuerden entre las partes”.

Otros países se han gastado cifras multimillonarias para defender sus intereses en el Congreso norteamericano. Un ejemplo célebre es el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. El Gobierno de este último país consideró oportuno contratar a uno de esos despachos de *lobby* para defender sus intereses. Apostó por Burson-Masteller, que trabajó bien para el Gobierno mexicano, pero al que cobró mil millones de dólares (unos 120.000 millones de pesetas de entonces y unos 185.000 millones al cambio actual). Una cifra que, sin embargo, compensó los logros alcanzados por el *lobby* durante la negociación.

## Regulación

La actividad de los grupos de presión en los Estados Unidos está regulada por la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, las leyes de acompañamiento de 1970, y

por la *Lobbying Disclosure Act*, que es la ley de 19 de diciembre de 1995 que impulsó Bill Clinton para arreglar los desajustes históricos de la primera.

El acta de regulación de 1946 forma parte del capítulo III de la *Legislative Reorganization Act*, de modo que muchos de sus críticos creen que se trata de una legislación menor que no está a la altura de las circunstancias, a pesar de que se trata de un modelo reconocido mundialmente para comprender qué se puede esperar de una buena legislación sobre el *lobby* o los grupos de presión en cualquier otro país del mundo.

Esta legislación es el fruto de los avatares que ha sufrido la noción de *lobby*, incluso en este país, a lo largo de los años. Aunque en 1876 la Cámara de Representantes ya exigía el registro de los *lobbistas* en sus oficinas y en 1890 el Estado de Massachusetts dictó la primera ley reguladora de esta actividad en los Estados Unidos, en 1897 la Constitución del Estado de Georgia todavía consideraba el *lobby* como una actividad delictiva. En la actualidad cada Estado cuenta con su propia ley reguladora y con sus correspondientes registros de *lobbistas*.

La *Federal Regulation of Lobbying Act* es por tanto el primer punto de referencia que encontramos para determinar las condiciones en que pueden actuar los grupos de presión norteamericanos. La ley precisa las conexiones que estos grupos pueden establecer con los agentes públicos y el uso que pueden hacer de las informaciones y estudios que publican el Congreso o el Senado.

Según esta ley, un *lobbista* es toda persona física o jurídica que por sí mismo o a través de cualquier agente o empleado por cuenta ajena recaude o reciba dinero o cualquier otro objeto de valor, directa o indirectamente, para ayudar o influir en la aprobación o denegación de cualquier legislación del Congreso.

La actividad del *lobbista* se reconoce por tanto como algo natural en el Congreso norteamericano, siempre que cumpla unas condiciones. En cualquier caso, debe darse a conocer como tal inscribiéndose en las oficinas del Congreso y del Senado. De acuerdo con esta vieja legislación, en el registro debían figurar el nombre del *lobbista* y la organización para la que trabajara, los intereses que representase, el dinero que pudiera recibir y su procedencia, la duración del trabajo y el objeto de los gastos que realizase. Cada tres meses estaba obligado a declarar bajo juramento todas las cantidades que hubiese recibido y el uso que hiciera de ellas.

El origen y el destino del dinero de los *lobbies* debía quedar registrado siempre que superase la cantidad de 500 dólares, mientras que cada organización debía presentar un informe anual en las oficinas del Congreso con el detalle de sus actividades.

La *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946 sirvió durante un tiempo, pero contenía lagunas que se agravaron en 1954, cuando una sentencia del Tribunal Supremo restringió su contenido. Entonces se puso de manifiesto que la ley sólo regulaba la actividad de los grupos que solicitaban y recogían fondos con destino a representantes

gubernamentales. Excluía de la obligación de registrarse a los grupos o individuos que sufragaban de su bolsillo esas actividades. La ley se aplicaba sólo a los grupos o individuos cuya finalidad principal era actuar mediante contactos directos con los parlamentarios, excluyendo a los que influían sobre la opinión pública para presionarlos.

La ley excluía expresamente las comparecencias de los grupos ante los comités del Congreso y regulaba únicamente el *lobbying* parlamentario. Es decir, obviaba el aparato ejecutivo y no tenía en cuenta ni las presiones que se pudieran ejercer sobre la presidencia, los consejeros del presidente o los alcaldes de las ciudades. La ley tampoco tenía previsto un mecanismo por el cual se pudiera exigir la inscripción de los *lobbistas* y controlar la veracidad de sus aportaciones. Se trataba, por tanto, de una regulación enunciada que no contenía los mecanismos adecuados para que fuera realmente eficaz.

Clinton se encontró con que los *lobbies* se dedicaban a financiar las campañas de los congresistas para luego cobrarles el favor. Una campaña así podía costar en 1993, cuando se empezó a pensar en la reforma, hasta un millón de dólares. El propio Clinton no lo dudó a la hora de pasar por los despachos de *lobby* en busca de dinero para su campaña.

Para arreglar esta situación, Clinton impulsó la *Lobbying Disclosure Act*, una regulación que fue aprobada el 19 de diciembre de 1995 y que define perfectamente lo que se debe entender por *lobbista* y por la propia actividad de *lobby*.

De acuerdo con esta nueva legislación, un *lobbista* es quien lleva a cabo una actividad de *lobbying*, en representación de un cliente o como empleado de una empresa u organización.

Para poder registrarse como *lobbista*, la ley exige acreditar que se ha mantenido más de un contacto con representantes públicos durante los dos semestres que fija la ley, entre enero y junio, y de julio a diciembre, salvo que el *lobbista* en cuestión dedique menos del 20 por ciento de su actividad a realizar labores de *lobby* para su cliente. La ley excluye a los *lobbistas* que prevén recibir menos de 5.000 dólares de un cliente durante uno de los semestres, y a los empleados cuyas empresas esperen invertir menos de 20.000 dólares en actividades de *lobby* en el transcurso de ese año.

El *lobbying*, de acuerdo con esta regulación, es toda actividad encaminada a establecer contactos con funcionarios públicos del Congreso, el Senado y el Ejecutivo. Esto es lo que se denomina *lobbying contact*, es decir, cualquier comunicación oral, escrita o electrónica dirigida a gestores públicos o políticos en representación de un cliente. El *lobbista* puede presentar proposiciones de ley, ayudar a formular, modificar o adoptar legislaciones federales, realizar acciones relacionadas con el ejecutivo federal, destinadas a la aprobación de *rules*, *regulations*, *orders* o cualquier otro programa que haya podido poner en marcha la política o la postura del Gobierno de los Estados Unidos. Los *lobbies* pueden igualmente administrar o ejecutar un programa federal. También pueden negociar, adjudicar y gestionar licencias y contratos federales.

La ley excluye de estas actividades las que pudieran llevar a cabo los grupos y organismos extranjeros que se dedican a presionar a los poderes públicos norteamericanos. Estos casos están regulados por la *Foreign Registration Act* de 1937, que indica la necesidad de que dichos grupos y organismos y algunas organizaciones religiosas se inscriban en el Departamento de Justicia.

La *Lobbying Disclosure Act* establece que el *lobbying* legislativo, *legislative branch officials*, se puede ejercer sobre los miembros del Congreso, los funcionarios electos de ambas cámaras y los empleados de los miembros del Congreso, de los comités parlamentarios y de los *staffs* de los líderes de cualquiera de las dos cámaras. El *lobbying* ejecutivo, *executive branch officials*, puede organizarse en torno al presidente, el vicepresidente o cualquier empleado de la oficina de la Presidencia y cualquier empleado de la Administración pública norteamericana.

El *lobbista* debe registrarse a lo largo de los 45 días que siguen al primer contacto que realice como tal, o desde la fecha en que sea contratado para realizar dicha actividad. El registro se encuentra en la Oficina, *clerk*, de la Cámara de Representantes, y en el Secretariado, *secretary*, del Senado. Es más completo que el previsto inicialmente en la *Federal Regulation of Lobbying Act*. Debe incluir el nombre, dirección, teléfono y principal sede de negociación del *lobbista*; la descripción general de su negocio o actividad; el nombre, dirección, teléfono y sede principal de negocio del cliente y la descripción general del negocio o actividad de éste; el nombre, dirección, teléfono y sede principal de negocio de cualquier otra organización que contribuya con más de 10.000 dólares en cada uno de los semestres, y planifique, supervise o controle tal actividad; el nombre, dirección, teléfono y sede principal de negocio de entidades que posean al menos el 20 por ciento de la propiedad del cliente, que controlen directa o indirectamente la actividad de *lobbying* o que esté asociado con el cliente y tenga un interés directo en esas tareas; una declaración de las áreas temáticas susceptibles de ser objeto de la actividad del *lobbista*, e información sobre si durante los dos últimos años ha desempeñado algún cargo de los previstos como objetivo del *lobbying* y con qué rango.

Igualmente, el *lobbista* que se registra tiene la obligación de informar semestralmente sobre los temas en los que ha intervenido, el número de los proyectos y las acciones específicas que ha realizado ante el ejecutivo. Debe hacer una declaración de las Cámaras del Congreso y Agencias federales con las que ha contactado. Tiene que entregar una lista de los empleados que han actuado como *lobbistas* en representación de su cliente, realizar una descripción de cualquier interés ajeno a la entidad y una estimación de los ingresos y gastos del *lobbying*.

Las resoluciones 250 y 158 de la Cámara de Representantes y del Senado regulan también todo lo concerniente a las donaciones y obsequios. Esta normativa prohíbe cualquier regalo a los miembros, funcionarios o empleados de ambas cámaras. Se entiende por regalo o *gift* cualquier tipo de dádiva, favor, descuento, diversión, hospitalidad, préstamo, abstención u otro artículo con valor dinerario como servicios,



formación, transporte, alojamiento, dietas, pagos por adelantado o reembolsos por gastos. Los *lobbies* pueden obsequiar a sus *objetivos* con cierta hospitalidad personal, aunque no pueden ofrecer apartamentos que sean propiedad de la organización ni de los propios *lobbistas* ni de terceras personas en el caso de que pertenezcan a miembros de una coalición.

También se admiten contribuciones políticas como las reguladas en la *Federal Election Campaign*. Está permitido el pago de gastos de dietas y desplazamientos relacionados con la actividad parlamentaria de miembros, funcionarios o empleados del Congreso, siempre y cuando, el viaje, incluido el tiempo de desplazamiento, no exceda de cuatro días en los Estados Unidos (tres días para el Senado) o siete si es al extranjero. Los gastos reembolsados deben ser los necesarios para no crear una apariencia de lucro personal del miembro del parlamento. El reembolso no debe incluir los gastos de ocio.

Los parlamentarios pueden solicitar contribuciones a las organizaciones de *lobby* para llevar a cabo un determinado acontecimiento o proyecto de beneficencia, especialmente si va destinado a la campaña electoral. En este caso, y en el plazo de 30 días, deben comunicarlo a la Comisión de Ética de la cámara correspondiente, indicando el nombre y dirección del *lobbista*, de la institución benéfica beneficiaria y del importe de la aportación.

Todo este marco legal ha permitido que el Congreso sea el área del sistema político norteamericano donde los grupos de presión están mejor representados. Hay que tener en cuenta que la fórmula viene de antiguo, puesto que a lo largo de la historia, los legisladores se han agrupado de manera más o menos informal para influir sobre las decisiones de la Cámara de representantes. Esto significa que republicanos y demócratas se han unido en ocasiones para defender intereses comunes independientemente de su adscripción partidista. Los representantes sureños de uno y otro partido, por ejemplo, se unieron a finales de la década de los cincuenta para defender intereses específicos que les afectaban por razones de carácter territorial, lo que da idea del potente mecanismo que nos ocupa.

La actividad de estos grupos en los Estados Unidos es importante porque pueden facilitar el proceso legislativo y contribuir a formar mayorías cuando fracasan los partidos políticos o las iniciativas presidenciales. Pero también hay que tener en cuenta que esos efectos positivos se pueden volver del revés cuando los intereses especiales de los grupos se imponen en el proceso de formación de medidas concretas.

Por todo ello es necesario prestar atención a la forma en que los grupos de presión actúan ante los miembros del Congreso y el Senado norteamericanos. Unos parlamentarios y unos senadores que en realidad han acabado convirtiéndose en los tentáculos de los grupos de presión ante la Administración y en grupos de presión en sí mismos que cambian de acuerdo con los vaivenes de los intereses privados que representan.



## Los grupos de presión del Congreso

El origen de los grupos de presión en el Congreso norteamericano se remonta a las camarillas de las llamadas casas de pensión del primer Congreso, que estaban formadas por miembros del mismo Estado o región que se alojaban en la misma casa de pensión y colaboraban políticamente entre sí. Estos grupos son, por tanto, asociaciones voluntarias informales de miembros del Congreso que nacieron con el propósito de influir en la adopción de medidas legislativas.

Esto significa que todos los grupos del Congreso están organizados de alguna manera. Tienen un nombre, una lista de participantes, un liderazgo y disposiciones acerca de la forma en que deben trabajar sus ayudantes. Actúan como organizaciones que prestan servicios legislativos. Los grupos de este tipo más antiguos son el Grupo Demócrata de Estudio (DSG) y el de los Miembros del Congreso para la Paz al Amparo de la Ley (MCPL), que se constituyeron en 1959.

Uno que merece especial atención es *Common Cause*, esto es, Causa Común, cuya influencia en el Congreso ha sido notable desde hace años. Se trata de un grupo formado por el escritor y ex secretario de Salud, Educación y Bienestar Social, John W. Gardner ///GADNER O GARDNER??? en 1970.

«Esta organización concentra sus esfuerzos en ejercer presión a favor de medidas gubernamentales tales como la vigilancia del financiamiento público en las elecciones presidenciales, o del Congreso, los mandatos relacionados con las reuniones a puerta abierta de los órganos con poder de decisión («las leyes a pleno sol»), reglamentaciones sobre las actividades de los grupos de presión, y poniendo al descubierto las fuentes de ingreso no gubernamental de los miembros del Congreso y de funcionarios civiles de mayor jerarquía.»<sup>24</sup>

Algunos grupos funcionan sólo durante un tiempo, a veces en el transcurso de un solo Congreso. Lo normal, sin embargo, una vez establecidos, es que la mayoría de ellos siga funcionando y que incluso amplíe el ámbito de sus actividades.

Los grupos del Congreso actúan al margen de la estructura formal de comités y subcomités de las cámaras. Hay grupos que trabajan con el propósito de iniciar a sus miembros en las normas y los procedimientos del Congreso y relacionarlos con los protagonistas y los problemas del proceso federal de decisión política. Éste es el caso de los Demócratas Unidos del Congreso y Comité de Dirección del Senado. Otros concentran su atención en el conjunto de problemas que afecta a una región. Nueva Inglaterra, el Oeste o el Cinturón del Sol son algunos ejemplos. También se reúnen alrededor de una industria. Otros se ocupan de un solo problema, como el grupo

---

<sup>24</sup> McFARLAND, Andrew S., *Los grupos de presión en el Congreso norteamericano (Common Cause)*, Ediciones Gernika, S.A.. México, 1987. P. 12.

denominado Grupo de Trabajo (*Task Force*) Acerca de los Desaparecidos en Acción y los Prisioneros de Guerra.

Hay grupos con seis miembros y otros con 300. La importancia de los grupos del Congreso reside en que sus miembros tienen acceso directo a otros responsables de la acción política y participan en sus decisiones. Éste es un aspecto que los diferencia de los simples grupos de interés. Sin embargo, los miembros más activos y los ayudantes de muchos grupos del Congreso actúan como verdaderos integrantes de grupos de presión. Según el asunto de que se trate, pueden dedicarse a difundir información en el Congreso y entre los miembros del poder ejecutivo para formular propuestas, incluir dichas propuestas en la agenda de la unidad de decisión más apropiada del Congreso o el Ejecutivo y presionar en favor de su aprobación. También pueden estimular apoyos políticos entre los gobiernos de los diferentes estados y otras corporaciones locales.

Los medios que los grupos del Congreso utilizan para recolectar y procesar información básica y política imitan a los que emplean los comités del Congreso. Aunque los grupos no tienen un carácter oficial, la condición de parlamentarios que tienen sus miembros les otorga ciertas ventajas en la recolección de información. Ésta procede de los contactos con los departamentos y los organismos ejecutivos, los intereses externos y los gobiernos de los estados y locales. Los grupos utilizan activamente sus contactos por medio del teléfono, el ordenador, las reuniones con funcionarios de organizaciones externas, audiencias patrocinadas por los grupos en cada sector en Washington y la organización de una junta de asesores externos que puede aportar asesoramiento fundamental o táctico.

### **Los grupos de presión de la Presidencia**

Los grupos que presionan ante el poder ejecutivo trabajan en torno a dos áreas principales: el amplio grupo de funcionarios fijos y el propio régimen presidencial.

El personal de los organismos y los departamentos ejerce considerable influencia sobre los programas que corresponden a su jurisdicción, pues determinan la aplicación de los detalles de los programas y modifican o amplían las medidas aprobadas a través de las recomendaciones legislativas y los presupuestos. Estas atribuciones inducen a los grupos de interés a cooperar directamente con los funcionarios de los organismos cuyos programas ejercen también una influencia importante sobre los miembros de los propios grupos.

Esta realidad ha convertido a la Presidencia en un punto vital de decisión cuyo funcionamiento afecta directamente los intereses de muchos grupos organizados. Para estos es importante recibir el apoyo de la Casa Blanca en relación con la puesta en marcha de programas o la modificación de otros. Igual que los burócratas, los presidentes de los Estados Unidos gozan de bastante libertad en ciertas áreas de la

actividad y por lo tanto pueden ejercer una influencia importante sobre la suerte de los grupos de interés. Por ejemplo, las decisiones presidenciales son importantes en el área del comercio exterior, cuando afectan a las tarifas aduaneras y las cuotas. Los presidentes deciden también sobre las reformas de personal de los organismos que luego elaboran los presupuestos que afectan directamente a los grupos de interés.

Por otra parte, los burócratas y los presidentes necesitan la presencia de los grupos, ya que requieren apoyo político y ayuda en sus relaciones con el Congreso, y cooperación en la elaboración y aplicación de los programas. Los burócratas de la Casa Blanca actúan así como políticos activos y no como funcionarios civiles que ejecutan con neutralidad las medidas adoptadas por los funcionarios electos.

Los *lobbies* aparecen de esta manera como organizaciones fundamentales del sistema norteamericano, ya que constituyen la estructura que gobierna el comportamiento de los candidatos a ocupar la Casa Blanca antes y durante el mandato presidencial.

También es importante resaltar que los políticos que aspiran a convertirse en candidatos presidenciales de los partidos tienen que plantearse la necesidad de contar con los grupos de presión para conseguir dinero con destino a sus campañas.

Es cierto que tras el *Watergate* se instauró la financiación pública de las elecciones presidenciales norteamericanas. Y es verdad que esto contribuyó algo a reducir la dependencia de los candidatos respecto de los grupos de interés. Pero no es menos cierto que hasta fechas muy recientes ha sido vital para un candidato contar con el apoyo de los grupos de interés, como lo demuestra el hecho de que Bill Clinton declarase la guerra a los *lobbies* tras acometer la reforma de 1995 que acabó, entre otras cosas, con determinadas exenciones fiscales que beneficiaban al colectivo de *lobbistas* norteamericanos<sup>25</sup>.

### **Los grupos de presión en Europa: Comisión y Parlamento europeos**

De acuerdo con los datos suministrados por la Comisión Europea en el mes de enero del año 2000, en Bruselas existían 3.000 grupos de interés que realizaban actividades de *lobby* ante las diversas instituciones europeas. Hoy existen 6.000 lobistas inscritos en el Registro Conjunto sobre la Transparencia, una cifra que supone alrededor del 75 % de los representantes de las empresas de Bruselas y el 60% de las ONGs. Esto significa que hay en torno a 30.000 lobistas en Bruselas que tratan de

---

<sup>25</sup> La ley de Clinton puso en pie de guerra a la Liga Americana de Lobbistas, ante la promesa del nuevo presidente de que con ella devolvería a los contribuyentes norteamericanos un billón de dólares (unos 100.000 millones de pesetas) durante los cinco años de su primer mandato.

engatusar a unos 55.000 funcionarios encargados de legislar para los ciudadanos de 28 países.

Estos grupos están divididos en dos grandes categorías: Los grupos que trabajan sin ánimo de lucro, entre los que se encuentran asociaciones y federaciones internacionales, y los grupos que realizan sus actividades con ánimo de lucro, y que están compuestos por consejeros jurídicos, agencias de relaciones públicas y consultores.

Los dos grupos se diferencian fundamentalmente en que los segundos trabajan siguiendo instrucciones de terceros. Es decir, representan los intereses de una tercera parte que contrata sus servicios para influir en las instituciones europeas y conseguir objetivos de su interés.

En el grupo de las organizaciones sin ánimo de lucro se incluyen las oficinas de representación locales y regionales, de los *lander* y de los municipios y comunidades europeas.

Las organizaciones con ánimo de lucro son empresas con representación directa en Bruselas que cuenta oficinas llenas de consultores dedicados a la gestión de asuntos relacionados con la política europea y a las relaciones públicas de sus clientes, además de los bufetes de abogados que se ocupan de la gestión de asuntos comunitarios. Igualmente, ha venido creciendo el número de oficinas y establecimientos de terceros países en Bruselas que se dedican a la gestión de sus asuntos.

Desde el punto de vista de la Comisión, estos grupos no sólo hay que verlos como entidades que se dedican a influir en sus decisiones, sino que sirven para asesorar de forma efectiva a los políticos en las técnicas específicas de cada sector. Esto es, asesoran a los parlamentarios en el desarrollo de los reglamentos y detalles de cada ley, una actividad que resulta interesante en las instituciones europeas porque ayuda a elaborar los complicados reglamentos técnicos de cada sector.

El diálogo de los grupos de interés con la Comisión se establece a través de dos canales fundamentales. Uno es el de los comités consultivos y grupos de expertos que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias. El otro no está estructurado, de modo que su naturaleza y la frecuencia de los contactos que se producen varían, y se establecen a partir de cuestiones concretas.

En realidad, hasta hace relativamente poco tiempo no existía una regulación específica de gobierno para el funcionamiento de los grupos de interés en la Comisión, ya que ésta tenía como línea de conducta general, al menos teóricamente, no establecer privilegios especiales que beneficiaran a un determinado grupo de interés. La Comisión quería mantener así la costumbre de no proporcionar a nadie un acceso preferente a la información. La razón que esgrimía la Comisión es que sus políticos siempre han mantenido un diálogo con todas las partes interesadas en un asunto sin establecer un mecanismo específico de acreditaciones especial para el acceso a sus instalaciones o la obtención de información.

No obstante, la Comisión creó en 2008 un registro de asociaciones profesionales, organizado por actividades --comercio, agricultura, industria y servicios en general--, en el que figuraban los grupos de interés sin ánimo de lucro que trabajan alrededor de la Comisión y el Parlamento Europeo. Siete meses después de la apertura de ese registro voluntario, sólo 888 organizaciones se dieron de alta. Este registro, desde el punto de vista de la Comisión, serviría para conocer mejor la identidad de las organizaciones que tienen interés en influir sobre sus funcionarios que se encontraban lobistas hasta en la sopa, tal y como relata David Hammerstein, eurodiputado de Los Verdes: “Nos presionan en los pasillos, en las comisiones y hasta en los bares y restaurantes”. El propio Hammerstein cuenta que “una vez estaba viendo un partido de fútbol en la Place Luxembourg, en Bruselas, junto al Parlamento Europeo, y un lobista me hizo llegar una jarra de cerveza... ¡Los tenemos hasta en la sopa!”

El registro recogía los datos de cada una de estas organizaciones, sus objetivos y, si forman una asociación, con quién lo hacen.

El hecho de que una organización figurase en el registro de grupos de interés no implicaba ninguna forma de reconocimiento oficial por parte de la Comisión, ni el otorgamiento de un acceso privilegiado a las informaciones, las instalaciones o los funcionarios. Igualmente, la Comisión entiende que cada organización inscrita en ese registro es responsable de la información que vierta en él.

En relación con los grupos de interés con ánimo de lucro, la Comisión manifestaba su dificultad para definir cuáles debían o no figurar en el registro y cómo. En este sentido, la Comisión sugería que fueran las propias oficinas consultoras, los consejeros jurídicos, las agencias de relaciones públicas y las empresas privadas los que establecieran su propio registro con todas las informaciones pertinentes. En un intento por mantenerse al margen de tantos intereses cruzados, la Comisión explicaba que antes de tener una intención de control sobre los *lobbies*, el registro tiene valor para los propios funcionarios como fuente de información suplementaria de su trabajo.

Al mismo tiempo, la Comisión consideró necesario incluir en el Reglamento del Parlamento Europeo un código de conducta adecuado para el buen funcionamiento de todos los grupos de interés alrededor de las instituciones europeas, incluidos el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Comité Económico y Social.

Este código no era una legislación específica sobre las actividades de los grupos de interés y sus contactos con las instituciones europeas, sino que se enmarcaba en lo que el Parlamento consideraba una serie de recomendaciones sobre los derechos legales que tienen los grupos de interés y el acceso a las instalaciones del Parlamento Europeo y a sus documentos.

Con estas recomendaciones, emitidas ya el 3 de octubre de 1992, la Comisión pretendía:

1. Preservar el carácter abierto de las relaciones de la Comisión con los grupos de interés.

2. Evitar la posibilidad de favorecer a unas federaciones frente a otras, o a unas organizaciones nacionales o empresariales frente a otras por razones de poderío financiero, sin que todas las partes tengan la oportunidad de ser escuchadas.

3. Hacer posible que los funcionarios de la Comisión sepan en cada momento quién es quién y qué hace cada uno de los grupos de interés con los que está en contacto casi permanente.

4. Velar por que las cuestiones de interés de cada grupo se puedan definir en común con otras instituciones y grupos de la Comunidad Europea.

5. Adoptar procedimientos simples que movilicen el mínimo de recursos humanos y financieros para que representen la menor carga administrativa posible.

El deseo de la Comisión es que los grupos de interés con ánimo de lucro respeten el código tanto como las organizaciones sin ánimo de lucro, entendiendo que representa los criterios mínimos de conducta aplicables a la relación de los grupos con la Comisión.

En concreto, el Reglamento del Parlamento Europeo, en el artículo 9 del Capítulo I, titulado «De los diputados al Parlamento Europeo», dice lo siguiente:

«Normas de conducta:

1. El Parlamento podrá dictar normas de conducta para sus miembros. Éstas se establecerán de acuerdo con el apartado 2 del artículo 181 y se incluirán en un anexo del presente Reglamento<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Anexo I del Reglamento del Parlamento Europeo:

Disposiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 9 - Transparencia e intereses económicos de los diputados.

#### Artículo 1

1. Antes de hacer uso de la palabra ante el Parlamento o una de sus instancias, todo diputado que tenga intereses relacionados directamente con el asunto en debate lo pondrá oralmente en conocimiento del Parlamento, a menos que dichos intereses se deduzcan con claridad de la declaración por escrito que haya hecho en aplicación del artículo 2.

2. Antes de ser nombrado para el ejercicio de un mandato en el Parlamento o una de sus instancias de conformidad con los artículos 13, 157 o con el apartado 2 del artículo 168 del Reglamento, o para la participación en una delegación oficial de conformidad con el artículo 82 o el apartado 3 del artículo 168 del Reglamento, todo diputado deberá haber completado debidamente la declaración prevista en el artículo 2.

#### Artículo 2

Los Cuestores llevarán un registro en el que todo diputado declarará personalmente y con exactitud:

Dichas normas no podrán en ningún caso perturbar o limitar el ejercicio del mandato y de las actividades políticas o de otra índole relacionadas con dicho mandato.

2. Los Cuestores serán competentes para autorizar la expedición de tarjetas de acceso, con carácter nominativo y por el plazo máximo de un año, a las personas que deseen acceder con frecuencia a los locales del Parlamento con objeto de informar a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros.

En contrapartida, estas personas deberán respetar el código de conducta que figura como anexo al Reglamento<sup>27</sup> e inscribirse en un registro dependiente de los

---

a) sus actividades profesionales y cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas,

b) el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros, con indicación de la

identidad de estos últimos, que se añada a los medios facilitados por el Parlamento y asignados

al diputado en el marco de sus actividades políticas.

Los diputados se abstendrán de recibir cualquier otro tipo de donación o liberalidad en el ejercicio de su mandato.

Las declaraciones inscritas en el registro se harán bajo la responsabilidad personal del diputado y se deberán actualizar cada año.

La Mesa podrá elaborar periódicamente una lista de los elementos que, en su opinión, deben ser

objeto de declaración en el registro.

Cuando un diputado no cumpliera la obligación de declarar que le incumbe en virtud de las letras a) y b) pese a haber sido objeto del requerimiento correspondiente, el Presidente le emplazará de nuevo para que presente dicha declaración en un plazo de dos meses. Si, transcurrido este plazo, el diputado no hubiere presentado la declaración, se hará constar su nombre junto con la infracción en el acta de la primera sesión de cada período parcial de sesiones posterior al rebasamiento del plazo. Si el diputado se negare a formular la declaración incluso después de que se hubiese hecho pública la infracción, el Presidente aplicará las disposiciones del artículo 124 para la exclusión del diputado.

Los presidentes de las agrupaciones de diputados, tanto de los intergrupos como de otras agrupaciones no oficiales de diputados, declararán cualquier apoyo, en efectivo o en especie (por ejemplo, asistencia de secretaría), que tendrían que declarar en virtud del presente artículo si fuera ofrecido a los diputados a título individual.

Los Cuestores serán responsables de mantener un registro y de elaborar unas normas detalladas aplicables a la declaración del apoyo externo recibido por esas agrupaciones.

### Artículo 3

El registro será público.

### Artículo 4

En espera de que se promulgue un estatuto del diputado al Parlamento Europeo que sustituya la

diversidad de normas nacionales, los diputados estarán sujetos a las obligaciones previstas por la legislación del Estado miembro en el que hayan sido elegidos respecto a la declaración de patrimonio.

<sup>27</sup> Anexo IX del Reglamento del Parlamento Europeo:

Disposiciones de aplicación del apartado 2 del artículo 9 - Grupos de interés en el Parlamento Europeo.



---

## Artículo 1

### Tarjetas de acceso.

1. Las tarjetas de acceso serán expedidas en forma de tarjetas plastificadas que incluirán una fotografía del titular, su nombre y apellidos y el nombre de la empresa, organización o persona

física para la que trabaje.

El titular deberá llevar permanentemente y de forma visible la tarjeta de acceso en todos los locales del Parlamento. El incumplimiento de esta disposición podrá dar lugar a la retirada de la tarjeta.

Las tarjetas de acceso se distinguirán por su forma y color de las tarjetas entregadas a los visitantes ocasionales.

2. Las tarjetas sólo se renovarán si sus titulares han cumplido las obligaciones contempladas en el apartado 2 del artículo 9.

Toda impugnación por parte de un diputado de la actividad de un representante o de un grupo de interés se remitirá a los Cuestores, que instruirán el caso y podrán pronunciarse sobre el

mantenimiento o la retirada de la tarjeta de acceso.

3. La tarjeta de acceso no permitirá en ningún caso acceder a las reuniones del Parlamento o

de sus órganos que no sean declaradas públicas y no dará lugar, en este caso, a excepción alguna respecto a las normas de acceso que se apliquen a cualquier otro ciudadano de la Unión.

## Artículo 2

### Asistentes

1. Los Cuestores fijarán, al comienzo de cada legislatura, el número máximo de asistentes que

cada diputado podrá acreditar.

Los asistentes acreditados formularán, al incorporarse a sus funciones, una declaración por escrito de sus actividades profesionales, así como de cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas que ejerzan.

2. Los asistentes tendrán acceso al Parlamento en las mismas condiciones que el personal de

la Secretaría General o de los grupos políticos.

3. Cualquier otra persona, incluidas las que trabajen directamente con los diputados, habrá de

cumplir las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 9 para acceder a los locales del

Parlamento.

## Artículo 3

### Código de conducta

1. En el marco de sus relaciones con el Parlamento, las personas que figuren en el registro previsto en el apartado 2 del artículo 9 habrán de cumplir las disposiciones siguientes:

a) respetar lo dispuesto en el artículo 9 y en el presente Anexo;

b) declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución;

Cuestores. Este registro estará a disposición de las personas que lo soliciten en todos los lugares de trabajo del Parlamento, así como en sus oficinas de información en los Estados miembros, en la forma que establezcan los Cuestores.

Las disposiciones para la aplicación del presente apartado figuraban en un anexo.

3. Las normas de conducta, los derechos y los privilegios de los antiguos diputados se establecerán mediante decisión de la Mesa. No se harán distinciones de trato entre los antiguos diputados.»

Además, la Comisión estableció en su Reglamento una serie de derechos y obligaciones de su personal. El Título II del estatuto de los funcionarios regulaba los derechos de los funcionarios (artículo 11); el ejercicio de sus actividades externas (artículo 12); el ejercicio de sus actividades tras el cese en sus funciones (artículo 16); la discreción observable por los funcionarios en relación con informaciones y documentos (artículo 17); y la obligación de realizar una declaración de actividades para evitar conflictos de intereses (artículo 13).

La DG IX regulaba también los contratos que la Comisión firmaba con el personal temporal, para asegurar su conformidad con las disposiciones del Título II del estatuto de los funcionarios.

- 
- c) abstenerse de cualquier acción tendente a obtener información deshonestamente;
  - d) no pretender, en todo trato con terceros, que tienen cualquier tipo de relación oficial con el Parlamento;
  - e) no difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento;
  - f) respetar estrictamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 2 del Anexo I;
  - g) asegurarse de que toda asistencia prestada en el marco de las disposiciones del artículo 2 del Anexo I sea consignada en el registro correspondiente;
  - h) respetar lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios en caso de que contraten a antiguos funcionarios de las instituciones;
  - i) respetar cualquier norma establecida por el Parlamento sobre los derechos y las responsabilidades de antiguos diputados;
  - j) obtener, con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o de empleo con un asistente de un diputado y, posteriormente, asegurarse de que ello se ha consignado en el registro mencionado en el apartado 2 del artículo 9.

2. Toda inobservancia del presente Código de conducta podrá suponer la retirada de la tarjeta de acceso expedida a las personas interesadas y, en su caso, a su empresa.

El Parlamento Europeo, por su parte, era la única entidad de la Unión Europea elegida por sufragio universal directo, y por lo tanto mantenía relaciones directas y abiertas con el público en general y con los *lobbies* en particular. En el pasado los *lobbistas* podían acceder libremente, mediante un pase, a las instalaciones del Parlamento. Sin embargo, el número creciente de *lobbistas* y el uso abusivo de estos *lobbies* ha obligado al Parlamento a rectificar su posición respecto a su relación con los *lobbistas*.

Así, la comisión del reglamento del Parlamento adoptó el 3 de octubre de 1999 la recomendación sobre las reglas relativas a la representación de los grupos de interés en el Parlamento Europeo que la Oficina del Parlamento estudió durante años para configurar su relación con los grupos de presión.

De acuerdo con esta recomendación, el Parlamento Europeo decidió que podría pedir a los *lobbistas* la creación de varias organizaciones profesionales. Sus representantes serían los interlocutores del Parlamento Europeo. Todos los *lobbistas* registrados tendrían los mismos privilegios. Los *lobbistas* accederían a las partes públicas de las instalaciones del Parlamento con un pase válido por un año y renovable tras la presentación de un informe anual. Tendrían permiso para acceder a las reuniones públicas de las comisiones. Accederían a la biblioteca bajo una autorización previa. Podrían obtener los documentos publicados por el Parlamento Europeo a precio de coste. El Parlamento pondría también a disposición de los *lobbistas* los documentos de los parlamentarios, y contemplaría sanciones para quienes incurrieran en alguna inconveniencia. Igualmente, los miembros del Parlamento estarían obligados a poner al día, al menos una vez al año, la declaración relativa a sus intereses financieros.

En ese momento se fijaban en otras instituciones internacionales que contaban con reglamentos sobre el funcionamiento de los grupos de interés en sus instalaciones. Las Naciones Unidas tienen dos procedimientos previstos para estructurar las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y el Consejo Económico y Social (Ecosoc ONU) y sus órganos subsidiarios.

El primero consiste en una acreditación que se puede obtener como consultor del Ecosoc. Esta acreditación la emite el comité para las organizaciones no gubernamentales del Consejo. Con el estatuto de consultor, una organización no gubernamental obtiene una serie de privilegios. Entre ellos, la posibilidad de participar en audiencias, proponer puntos en el orden del día del Ecosoc y presentar comunicaciones escritas. Las organizaciones no gubernamentales que tienen el estatuto de consultores facilitan cada cuatro años un informe sobre sus actividades.

El segundo procedimiento consiste en el mantenimiento de un registro de organizaciones no gubernamentales. Se trata de un documento público que controla el mismo comité de las organizaciones no gubernamentales. Con la inscripción en este registro se pueden presentar comunicaciones escritas es más restringida. Tanto el uso de la acreditación como el funcionamiento de las organizaciones no

gubernamentales a partir de su inscripción en el registro están sometidos a un código de conducta común.

En esta dirección, el Parlamento Europeo aprobó el 11 de mayo de 2011 la creación de un registro conjunto para los lobbies y otros grupos de interés que quisieran acceder a la Eurocámara o a la Comisión Europea. El nuevo registro combinaba los dos ya existentes del Parlamento y la Comisión. El cambio de la mención a los “lobbies” por la de “grupos de interés” trataba de facilitar a las organizaciones no comerciales -- como grupos de reflexión, iglesias o comunidades religiosas-- su inscripción en el registro.

Este Registro Conjunto por la Transparencia de los grupos de interés de 2011 funcionaba sobre la base de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Pero finalmente, en 2013, el acuerdo fue revisado por un grupo de alto nivel copresidido por el vicepresidente de la Comisión, Maroš Šefčovič, y el vicepresidente del Parlamento, Rainer Wieland, en el que participaron diputados de todos los grupos políticos del Parlamento Europeo y un observador de Consejo. El grupo celebró nueve reuniones entre agosto y diciembre de 2013 y presentó una lista de recomendaciones para la mejora del Registro, que han sido ampliamente respaldadas tanto por la Comisión como por el Parlamento.

Entre las novedades a destacar en la nueva regulación de la representación de intereses en la Unión Europea destacan las siguientes:

1. Se han clarificado las categorías disponibles, para permitir a los solicitantes de registro elegir más fácilmente la categoría correcta;
2. Se ha revisado y reforzado el procedimiento de alerta y denuncia para aumentar la rapidez y la eficacia del control y la calidad de los datos;
3. Se ha reforzado el Código de Conducta añadiendo dos nuevas letras [f) e i)]; que implican, por ejemplo, el consentimiento de los Eurodiputados para permitir la contratación de personas de su entorno por parte de los representantes de interés;
4. La introducción de condiciones de igualdad en materia de información financiera para todos los solicitantes de registro;

Sin embargo, uno de los puntos que más interés ha despertado es el compromiso de introducir más incentivos para fomentar el registro de organizaciones en el Registro Conjunto, ya que la inscripción sigue siendo, de momento, voluntaria. Las ventajas de las que se benefician los inscritos son importantes:

- Son los únicos que podrán acceder a los edificios del Parlamento. Se prohibirá el acceso de organizaciones no registradas;
- Se animará a los eurodiputados que solo mantengan reuniones con los representantes de grupos de interés debidamente registrados ;
- Se primará el acceso a la información para las organizaciones registradas, lo que les permite ejercer de co-anfitrión en eventos con mayor facilidad y participar en las audiencias públicas (vetadas para los no registrados);
- Solo las organizaciones registradas podrán patrocinar eventos

- El Parlamento anima también a la Comisión a tomar medidas similares para instar a los grupos de interés a registrarse.

Estas medidas están encamionadas a ser útiles hasta finales de 2016, fecha en la que la Comisión está obligada a presentar una propuesta sobre la base del artículo 352 del Tratado de la UE para que la inscripción del Registro sea obligatorio. Ello implica que la Comisión Europea pedirá a los Estados miembros apoyar por unanimidad un registro de este tipo. En caso de salir adelante, el registro podría ser obligatorio en 2017. En caso contrario, habrá una revisión en ese mismo año 2017.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBERDI, Ricardo, *Estructuras políticas y grupos de presión*, Ethos, 1969.

ALONSO PELEGRÍN, EMILIANO. *El lobby en la Unión Europea*. ESIC, Madrid, 1995.

ARCEO, José Luis, *Guía ICIE, del Instituto de Comunicación Institucional y Empresarial*. Universidad Complutense, 1996.

ASENSIO SOTO, Miguel Ángel, *Los grupos de presión en España*. Tesis doctoral. Director: Torcuato Fernández-Miranda y Hevia Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. 1970.

BARQUERO, José Daniel y BARQUERO, Mario, *El libro de oro de las relaciones públicas*, Ediciones Gestión 2000, S.A.1996.

DE CELIS, Jacqueline B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 1963.

DÍAZ HERRERA, José y TIJERAS, Ramón, *El dinero del poder*, Cambio 16, Madrid, 1991.

FARNE, Frank J. *Le lobbying*. Les Éditions d'Organisation, Paris, 1994.

FERRANDO BADÍA, Juan, *Los grupos de presión y su institucionalización*. Editorial Tecnos. Madrid.

HAAS , Ernst B., *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, 1966.

HERAS, Raúl, *El clan, historia secreta de la beautiful people*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1990.

HERRERO, Luis, *El poder popular, quiénes son, cómo piensan los hombres de Aznar*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1996.

MARTÍNEZ SOLER, José Antonio, *Jaque a Polanco. La guerra digital: un enfrentamiento en las trincheras de la política, el dinero y la prensa*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1998.

MATHIOT, André, *Les pressure groups aux Etats-Unis*, en *Revue française de science politique*, Vol. II. Núm. 3, jul-sep. 1952.

McFARLAND, Andrew S., *Los grupos de presión en el Congreso norteamericano (Common Cause)*, Ediciones Gernika, S.A.. México, 1987.

MOLINS LÓPEZ-RODÓ, Joaquín María, *La teoría de grupos*, Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. 1998.

MOLINS LÓPEZ-RODÓ, Joaquín María. *Los grupos de interés en España*. Papeles de la Fundación, nº 7. Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid, 1995.

MOTA, Jesús, *La gran expropiación. Las privatizaciones y el nacimiento de una clase empresarial al servicio del PP*. Ediciones Temas de Hoy. Madrid. 1998.



MUÑOZ, Pedro, *RTVE, la sombra del escándalo*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1990.

NEWMAN, S. Coordinado por EHRMANN, H. W. *Interest Groups in Four Continents*. Pittsburgh Univ. Press. 1958.

NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.

NONON, Jacqueline y CLAMEN, Michel, *Europa y sus pasillos, Lobbying y lobbyistas*, Marcombo, 1993.

TIJERAS, Ramón, *Las sagas del poder*. Plaza y Janés. Barcelona. 1998.

TIJERAS, Ramón, *Abogados de oro: el gran negocio de los bufetes*. Ediciones Temas de Hoy, S.A. Madrid 1997.

TRUMAN, David, *The governmental Process*. A. Knopf, Nueva York, 1960.

TUBAU, Iván, *Nada por la patria, la construcción periodística de naciones virtuales*, Flor del Viento Ediciones. Barcelona, 1999.

TUÑÓN DE LARA, Manuel. *Historia y realidad del poder*. Madrid. Edicusa. 1967.

VALBUENA DE LA FUENTE, Felicísimo, *Teoría General de la Información*. Editorial Noesis. Madrid. 1997.

VILLASANTE, T.R., *Las democracias participativas*, Hoac, Madrid, 1995.

WEBSTER, George, *Non profit lobbying*. Association Management. 1992.

XIFRÁ, Jordi. *Lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Gestión 2000. Barcelona 1998.