



**UNA EVALUACIÓN DEL
LOBBY EN ESPAÑA**
ANÁLISIS Y PROPUESTAS

ÍNDICE

Transparency International España es el capítulo español de Transparency International, la principal organización de la sociedad civil dedicada a investigar y combatir la corrupción en sus diversas formas, así como a promover la apertura informativa y la integridad en las instituciones públicas y el sector privado.

www.transparencia.org.es

Impreso 100% en papel reciclado.

© Foto de portada: iStockphoto/DNY59

Dirección: Manuel Villoria

Coordinación y edición: Ana Revuelta

ISBN: 978-84-697-1238-2

Depósito legal: M-27025-2014

© 2014 Transparency International España. Todos los derechos reservados.

Se han tomado todas las medidas necesarias para comprobar la exactitud de la información contenida en este informe. Se considera que toda la información es correcta a 30 de noviembre de 2014. No obstante, Transparency International España no puede garantizar la exactitud y completitud de su contenido. Tampoco puede aceptar ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos.

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor y la Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.



“Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union”

PRÓLOGO	5
AUTORES Y COLABORADORES	7
I. RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	9
1. ANÁLISIS GLOBAL Y SECTORIAL DEL LOBBY	10
2. HACIA UNA REGULACIÓN DEL LOBBY	12
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14
II. INTRODUCCIÓN	19
1. DEFINICIONES	23
Caso 1. Lobby público en las cajas de ahorro	26
2. TIPOLOGÍA DE RIESGOS	32
Caso 2. Salud pública: actores y estrategias de influencia	34
Caso 3. Disputa en torno a la vacuna de la varicela	38
Caso 4. Adopción de la normativa antitabaco - buenas prácticas	41
III. LA SITUACIÓN DEL LOBBY EN ESPAÑA	45
1. CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO	45
2. CONTEXTO JURÍDICO.....	51
3. CONTEXTO SOCIAL.....	58
Caso 5. La influencia de las empresas de energía	61
Caso 6. El cierre de la central nuclear de Garoña	70
4. INTENSIDAD Y ESCALA DEL LOBBY EN ESPAÑA	73
Caso 7. La Ley de Propiedad Intelectual	75
Caso 8. El caso Bankia	78
5. COMPRENSIÓN CULTURAL DEL LOBBY	83
Caso 9. Financiación de partidos e infraestructuras	91
6. AUTORREGULACIÓN DE LOS LOBBIES / LOBISTAS	92
7. MONITOREO: ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	93

IV. LA REGULACIÓN DEL LOBBY: TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD E IGUALDAD DE ACCESO	96
1. MEJORAR LA TRANSPARENCIA.....	96
2. FOMENTAR LA INTEGRIDAD.....	100
Caso 10. Puertas giratorias en los sectores energético y alimentario	103
Caso 11. El puerto de El Musel.....	109
3. IGUALDAD DE ACCESO: EQUILIBRAR EL CAMPO DE JUEGO.....	117
Caso 12. Las concesiones de licencias de Televisión Digital Terrestre ..	122
Caso 13. Las comisiones de expertos en sanidad: buenas prácticas	124
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
ANEXO 1 : NOTA METODOLÓGICA	130
ANEXO 2 : RESULTADOS CUANTITATIVOS	133
ANEXO 3 : CUESTIONARIO	134

PRÓLOGO

Escribir un Prólogo como el de la presente obra es un motivo de gran satisfacción, por una parte, a la vez que de reconocimiento a la importante labor desarrollada por un amplio grupo de investigadores y expertos como los que han participado en este estudio sobre el Lobby en España, estudio que se enmarca en un proyecto supranacional en el que han participado de forma coordinada un total de diecinueve capítulos nacionales de la organización *Transparencia Internacional* en sus respectivos países de la Unión Europea.

El objetivo fundamental de este estudio es analizar el marco y las prácticas de los lobbies en España, estudiando los distintos riesgos de corrupción asociados a la escasa transparencia e inadecuada regulación de esta actividad, y realizando una serie de recomendaciones y propuestas a responsables públicos y representantes del sector privado y no gubernamental para mejorar la transparencia, promover la integridad y equilibrar el marco institucional y social en el que se mueve la misma.

En un marco de una deseable mayor transparencia, integridad y de una regulación adecuada del ejercicio de la representación de intereses y de la influencia en la política, la actividad de lobby suele asociarse a la influencia indebida y a riesgos de corrupción, y normalmente tiene una connotación negativa en el imaginario público. En este contexto, el estudio que aquí presentamos, financiado por la Comisión Europea, y dirigido en España por el profesor Manuel Villoria, lleva a cabo un análisis riguroso, tanto a nivel general, como específico a través de numerosos estudios de caso de cinco sectores: energético, financiero, sanitario, telecomunicaciones y propiedad intelectual, construcción, y proporciona una amplia serie de propuestas para mejorar la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso en dichos sectores.

La estructura del estudio, por otra parte, es tan coherente como didáctica. Después de hacerse una revisión terminológica de esta actividad, se explicita una tipología de riesgos inherente a la misma, realizándose después una muy clara descripción analítica del contexto político, económico, jurídico y social del lobby en este país, así como una evaluación de la intensidad y la escala de esta actividad y de su comprensión cultural. Se

hace una revisión, por otra parte, de la necesaria autorregulación de los lobbies, y del papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el monitoreo de esta actividad.

En el estudio se pone de manifiesto, además, que en España no hay un registro de lobistas, no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan lobby, tampoco hay órganos de monitoreo y control de esta actividad, y no hay apoyo legal e institucional suficiente para seguir la *huella legislativa* de las normas jurídicas.

Otra realidad empírica que se evidencia en el estudio es que la regulación y la práctica del lobby en España no cumplen los criterios que propone *Transparencia Internacional*; el análisis del Informe en términos cuantitativos arroja una puntuación global de sólo un 21% en relación con el deseable cumplimiento de los estándares de esta organización. Parece evidente que la mejora de la transparencia y la integridad en el ámbito del lobby contribuiría a distinguir y diferenciar claramente esta actividad de otras eventualmente corruptas o faltas de ética, a equilibrar el campo de juego en la toma de decisiones, y en definitiva, a lograr mejores leyes y políticas para todos.

El Informe concluye con unas recomendaciones específicas dirigidas tanto a responsables públicos como a los propios y *lobistas*, relativas a tres ámbitos: *a)* Registro y divulgación de información por parte de los poderes públicos y lobistas; *b)* Medidas para la promoción de la integridad en el sector público, y *c)* Medidas sobre financiación de los Partidos políticos.

Con este estudio *Transparencia Internacional España* trata, en resumen, de contribuir a una mejor comprensión del enfoque normativo y práctico del país con respecto al lobby y los grupos de interés, desde una perspectiva de lucha contra la corrupción. Asimismo, pretende dar un impulso a los actores clave, tanto en el gobierno, como en las empresas y la sociedad civil, para abordar las áreas que necesitan reformas.

Nos encontramos, en definitiva, en un momento en el que adquiere especial relevancia el aumento de la transparencia y el control social de los lobbies en España, y estamos seguros que el amplio y meritorio estudio que presentamos en este prólogo, va a contribuir de forma significativa a aumentar ese valor añadido y transparencia social que en este momento demandan firmemente los ciudadanos.

Jesús Lizcano Álvarez

PRESIDENTE DE *TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA*
CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

AUTORES Y COLABORADORES

Equipo de investigación

- **Director del estudio**

Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos

- **Investigadores**

Esteban Arribas Reyes, Universidad de Alcalá de Henares (UAH)

Jorge Fernández-Rúa, Cariotipo MH5

Ildefonso Hernández Aguado, Universidad Miguel Hernández y Ciberesp

Elena Herrero-Beaumont, IE Business School y Vincés

Fernando Jiménez Sánchez, Universidad de Murcia

Carmen Mateo Alcántara, Cariotipo MH5 y Centro de Estudios de Políticas Públicas y Gobierno UAH

Rafael Rubio Núñez, Universidad Complutense de Madrid

Coordinadora de proyecto y editora

Ana Revuelta Alonso, Transparency International España

Comité asesor

Pilar Laguna Sánchez, Universidad Rey Juan Carlos

Oscar Roca Safont, Oficina Antifrau de Catalunya

Bernardo Navazo López, King's College London

Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI)

Foro por la Transparencia

Revisora académica externa

Elena García Guitián, Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Comité Directivo de TI España

Jesús Lizcano Álvarez

Antonio Garrigues Walker

Jesús Sánchez Lambás

Silvina Bacigalupo Saggese

Este informe es parte del proyecto de Transparency International "Lifting the Lid on Lobbying: Taking secrecy out of politics in the EU".

Coordinación internacional

Paul Zoubkov y *Suzanne Mulcahy*, Transparency International Secretariat

I. RESUMEN EJECUTIVO

El informe *Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas* examina la situación de la práctica del lobby en España y pone de manifiesto que decisiones públicas importantes se toman envueltas en secreto. **Debido a la insuficiencia de controles en materia de lobby, es casi imposible para el público conocer quién busca influenciar, a qué decisores públicos, por qué medios y con qué resultados.** El lobby se entiende como cualquier intento de influenciar las decisiones de política pública de manera ordenada y sistematizada.

En particular, el informe analiza los aspectos de la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso en las prácticas de lobby en España y presenta casos en distintos sectores como Energía, Salud, Financiero, Telecomunicaciones o Construcción. Asimismo realiza una serie de recomendaciones y propuestas a responsables públicos y representantes del sector privado y no gubernamental, para mejorar la transparencia, promover la integridad y equilibrar el campo de juego.

En España está muy instalada la **creencia de que el dinero «compra» influencia en la política.** Igualmente, entre los ciudadanos españoles está extendida la percepción de que negocios y corrupción van de la mano (*EU Anti-Corruption Report*, European Commission 2014). Según el Eurobarómetro de 2013, **el 77% de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país**, mientras que el 67% considera que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas. Un 84% de los españoles cree que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos.

Estas percepciones son aún más fuertes **entre las empresas españolas, de las cuales un 91% ve excesivos vínculos entre dinero y política**, y el 93% cree que la corrupción y el favoritismo dañan los negocios (*Flash Eurobarometer 374*, European Commission 2014). Las empresas constatan que son recurrentes muchas prácticas injustas, y en ocasiones ilegales, tales como favorecer a amigos y familia al hacer negocios, el nepotismo y el

clientelismo en la administración, o la opaca financiación de los partidos políticos. No es de extrañar que la confianza en el gobierno muestre un nivel tan bajo y alarmante.

Los datos de percepción reflejan los múltiples escándalos de sobornos y tráfico de influencias que han sido portada de la prensa de forma continua en la última década. Pero también existe 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. Ejemplos de ello incluyen la financiación de los partidos, el uso de las puertas giratorias, o la amenaza de la desinversión para paralizar cambios normativos necesarios.

La falta de claridad conceptual y de controles democráticos con respecto al lobby, supone que en ocasiones se confunda «lobby» con «tráfico de influencias». Mientras que el lobby presupone un cierto equilibrio en el campo de juego, el tráfico de influencias, todo lo contrario, consiste en un abuso de posición del que se sacan beneficios.

Así pues, la situación poco clara del lobby en España, y los sucesivos escándalos de corrupción, producen una **incómoda sensación de que el campo de juego no está equilibrado y la toma de decisiones sesgada en diversos ámbitos de políticas** a favor de los más poderosos económicamente. La persistencia percibida y real de ejemplos de malas prácticas contribuye a la mala imagen del lobby. Por ello, aunque se trata de una actividad ineludible en una democracia y que puede aportar elementos muy positivos a la toma de decisiones, el lobby ha adquirido una connotación muy negativa en el imaginario público.

1. ANÁLISIS GLOBAL Y SECTORIAL DEL LOBBY

Este informe detecta puntos débiles en la actividad de lobby, así como vacíos legales y legislación inadecuada, centrándose en tres aspectos esenciales: **la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso a los responsables públicos**. En estos tres aspectos, España está muy por debajo de la situación deseable, obteniendo un rotundo **suspenseo (21%)**.

El aspecto que peor puntúa y por tanto requiere más claramente una mejora es la **transparencia** del lobby (10%), tanto por parte de los poderes públicos (acceso a la información, planteamiento de un registro obligatorio de lobistas y de sanciones, huella legislativa), como por parte de quienes ejercen lobby (divulgación de información).

La **integridad** del lobby obtiene una puntuación del 35%. El análisis pone de manifiesto que España dispone de leyes relativas a restricciones pre y post empleo público y de códigos de conducta para representantes políticos y altos cargos, pero no se cumplen en todas las ocasiones. Por otra parte, no hay un código de conducta oficial para lobistas, y la autorregulación está en desarrollo pero es aún escasa.

Con respecto a la **igualdad de acceso a los representantes públicos** por parte de los ciudadanos y grupos de interés, España obtiene un 17%. Este aspecto hace referencia a la consulta y participación pública en la toma de decisiones, así como a la composición equilibrada de los órganos de expertos y asesores. La realidad formal permite, con límites, garantizar la influencia de organizaciones reconocidas legalmente en ciertos ámbitos de la toma de decisiones, pero al mismo tiempo pervive una gran informalidad en la influencia de grupos sectoriales y focalizados, dedicados a la defensa de intereses empresariales específicos. Y es en esta última actividad de influencia donde se producen la inmensa mayoría de los casos de influencia indebida e, incluso, de corrupción.

El análisis global se complementa con casos en distintos sectores que destacan riesgos de corrupción y malas prácticas o prácticas no éticas, como por ejemplo:

• Financiación de partidos políticos	Caso 9. Financiación de partidos e infraestructuras Caso 11. El Puerto de El Musel
• Falta de acceso a la información y de transparencia en los procesos de toma de decisiones	Caso 1. Lobby público en las cajas de ahorro Caso 2. Salud pública: actores y estrategias de influencia Caso 3. Disputa en torno a la vacuna de la varicela Caso 5. La influencia de las empresas de energía Caso 6. El cierre de la central nuclear de Garoña Caso 7. La ley de propiedad intelectual Caso 8. El caso Bankia
• Falta de consulta y participación pública en la toma de decisiones	Caso 5. La influencia de las empresas de energía Caso 7. La ley de propiedad intelectual Caso 12. Las concesiones de licencias de TDT
• Mecanismos de captura regulatoria y técnica	Caso 2. Salud pública: actores y estrategias de influencia Caso 3. Disputa en torno a la vacuna de la varicela Caso 5. La influencia de las empresas de energía Caso 6. El cierre de la central nuclear de Garoña Caso 8. El caso Bankia
• Conflictos de interés y compatibilidades	Caso 11. El puerto de El Musel

• Puertas giratorias	Caso 8. El caso Bankia Caso 10. Puertas giratorias en los sectores energético y alimentario
----------------------	--

Asimismo el Informe muestra dos ejemplos de buenas prácticas relativos a:

• Consulta y participación pública en la toma de decisiones	Caso 4. Adopción de la normativa antitabaco – buenas prácticas
• Composición equilibrada de los grupos de expertos y asesores.	Caso 13. Las comisiones de expertos en sanidad: buenas prácticas

2. HACIA UNA REGULACIÓN DEL LOBBY

¿Son nuestras leyes suficientes para contener la corrupción y la influencia indebida? No podemos por menos que constatar lagunas en la legislación sobre conflictos de interés, financiación de partidos, transparencia, *accountability* o en la propia normativa penal, que, hasta la publicación de este informe, no contempla ningún delito vinculado a la financiación ilegal de los partidos políticos. Tampoco hay ninguna norma suficientemente sólida y efectiva que proteja a los denunciantes de corrupción. Estos defectos regulatorios son probablemente más importantes que la falta de una normativa específica sobre lobby para poder controlar la corrupción y las prácticas indebidas.

Para la mayoría de los políticos españoles la regulación del lobby es un asunto pendiente. La falta de regulación puede explicar que, según una encuesta de Burson-Marsteller y Cariotipo MH5, el 46% de los políticos españoles encuestados consideren la opacidad como el aspecto más negativo del lobby, frente al 26% de sus homólogos europeos. Como prueba de que el lobby existe y está bastante desarrollado en España, el 56% de los políticos entrevistados afirma hablar con lobistas y lo hace porque es su obligación atender a quien le requiere. A pesar de la mala imagen, el 86% concluye que el lobby contribuye al desarrollo político.

Hoy sabemos que el Gobierno, entre otras medidas destinadas a la «regeneración democrática», trabaja en una regulación sobre lobby, pero limitada a proponer un registro de lobbies en el Congreso de los Diputados. Así lo anunció en junio del 2013, aunque desde entonces no ha habido más noticias por parte del ejecutivo. Algunas informaciones han trascendido desde el propio Congreso. El 25 y 26 de febrero de 2014, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una Resolución impulsada por el Gru-

po Parlamentario de CiU y acordada con el Grupo Popular, que incluye la regulación de los lobbies:

«Se considera necesario impulsar en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados mayor inmediatez, proximidad y efectividad del control parlamentario, y contemplar la regulación de los denominados lobbies. Esta regulación debe dirigirse a canalizar el ejercicio de todas aquellas actividades que tienen como objeto influir en la formulación de políticas y en los procesos de toma de decisiones, garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen de acceder a las instituciones, así como la observancia del código de conducta que en su momento se apruebe».

Este acuerdo fue suscrito por el Foro por la Transparencia¹ y por la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI), la asociación que representa a los lobistas profesionales en España y que reclama desde 2007 una regulación sobre este tema, entre otras razones por los beneficios comerciales que les podría proporcionar. Según los cálculos de esta última asociación, tras la creación del registro se podrían inscribir unas quinientas personas, entre asociaciones, patronales, sindicatos y ONG. Además, la regulación propuesta por CiU hace referencia a la necesidad de aprobar un código de conducta en esta materia, lo cual va más allá de los objetivos inicialmente previstos por el ejecutivo.

El acuerdo supondría un cierto avance en la materia, aun cuando la actividad de lobby más importante que se realiza en España no sea ante el poder legislativo, sino ante el poder ejecutivo y las cúpulas de los partidos, que han adquirido un papel preponderante en la política². El hecho de que las elecciones se realicen con listas de candidatos cerradas y bloqueadas otorga a las cúpulas de los partidos un poder enorme sobre sus representantes electos, los cuales siguen, una vez en el parlamento, las instrucciones de la dirección del partido más que las demandas y preferencias de sus votantes en la circunscripción correspondiente (que es, además, una circunscripción muy amplia). Por ello, tratar de

¹ El Foro por la Transparencia fue creado en 2011 por las consultorías Analistas Financieros Internacionales (AFI), Cremades&Calvo Sotelo, PriceWaterhouseCoopers, Roca Junyent, Solchaga-Recio&Asociados, CyC, y Llorente & Cuenca. Web del Foro: www.forotransparencia.com. Ver: J. NAVARRO, J. CREMADES, E. ONTIVEROS, J. SEVILLA y C. SOLCHAGA: «Para gobernar, luz y taquígrafos», *El País*, 14/2/2013.

² ELENA GARCÍA GUITIÁN e IVÁN MEDINA (2014), «Principios e implicaciones de la regulación de los grupos de interés en España». Borrador de artículo para *Revista de Estudios Políticos*, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

influir en un diputado es un esfuerzo menos eficaz que hacerlo ante la cúpula del partido. Igualmente resulta útil realizar actividad de lobby ante el ejecutivo, especialmente cuando un partido gobierna con mayoría absoluta, por cuanto puede determinar de forma clara el resultado de las votaciones en el parlamento. Dada la naturaleza profundamente descentralizada del Estado español, esta argumentación se repite para los gobiernos y parlamentos regionales. Así, **cualquier regulación que se centre únicamente en el parlamento nacional capturaré sólo una fracción del lobby.**

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La participación política de los grupos de interés en España, debido al marco normativo, se ha traducido en una doble realidad. Por una parte, modelos semi-institucionalizados incorporan distintos criterios de representatividad y participación. Ciertas entidades —como sindicatos, patronales, colegios profesionales o cámaras de comercio— asumen una función cuasi-pública de configuración del interés general junto a las instituciones del Estado. Más de 600 normas regulan la participación formal de grupos de interés organizados en diferentes áreas de políticas, y se generan redes de interacción específicas en los diferentes sectores, con cientos de órganos de participación institucional muy diversos (por ejemplo, Consejo de la Mujer, Consejo de la Juventud, Consejo Económico y Social, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo de Consumidores y Usuarios, etc.). En estos órganos se prevé la participación y, como consecuencia, se garantiza una posición institucional a las patronales y sindicatos más representativos, así como a las asociaciones relevantes en el ámbito sobre el que se toman las decisiones, para emitir sus opiniones sobre las políticas que les afectan.

Por otra parte, junto a esta realidad formal pervive **un grado de informalidad**. Cientos de lobistas profesionales, empresas y diversos grupos de interés tratan de influenciar a los poderes ejecutivo y legislativo sin reglas unívocas para regular su acceso, información sobre sus contactos, límites éticos de su trabajo, o simplemente un acta de las reuniones mantenidas. En ciertos espacios, se han dado casos de corrupción «legal» y de influencia indebida, y existe en España **un importante problema de percepción de la corrupción** y, como consecuencia de ello, una fuerte desafección. Esto nos lleva a preocuparnos por la opacidad con la que, en áreas muy relevantes, se lleva a cabo la actividad de lobby, dada **la insuficiente información y la ausencia de normativa que permita conocer quién influye, cómo, sobre quién, con qué resultados y con qué**

medios económicos lo hace. No hay registro de lobistas, no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan lobby, no hay órganos de monitoreo y control de la actividad, y, además, no hay apoyo legal e institucional suficiente para seguir la «huella legislativa» de nuestras normas.

La falta de información y las malas prácticas contribuyen a que la imagen del lobby esté bajo sospecha y sea negativa en España, y ello pese a que no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en corrupción.

Para mejorar la legitimidad de los gobiernos y reducir la percepción de corrupción hay varias medidas políticas en marcha, siendo una de ellas la regulación del lobby. Por desgracia, la propuesta actual es extremadamente conservadora y no parece enfrentar los problemas y riesgos esenciales relacionados con el lobby, pues se centra en un registro en el Parlamento, no incluye informes de actividad de los lobbies y deja en la indefinición el establecimiento de un código de conducta para lobistas. Habrá que esperar a los debates parlamentarios para ver qué surge finalmente del poder legislativo.

Por otra parte, desde la perspectiva de los altos cargos y representantes públicos, se prevé actualmente una serie de medidas éticas que no cambian sustancialmente las normas de conflictos de interés, aunque sí mejoran la regulación de la financiación de partidos e introducen el delito de financiación ilegal. **El 10 de diciembre de 2014 entra en vigor plenamente la Ley de Transparencia para el Estado** (no para los gobiernos subnacionales). Se espera que ésta reduzca los espacios de opacidad gubernamental y ayude a controlar mejor la actividad de los poderes públicos, sobre todo gracias al avance que suponen algunas normas relacionadas que se están aprobando en las Comunidades Autónomas. Un ejemplo de ello es la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, que exige mayor publicidad de las agendas institucionales de los gobiernos. Mientras tanto, Transparency International España (TI-España) y otras ONG y grupos de ciudadanos presionan para conseguir una regulación más exigente, que prevenga la corrupción de manera efectiva, refuerce la transparencia, garantice la integridad y asegure en lo posible la igualdad política en la toma de decisiones públicas. Este documento pretende ser un paso en esa dirección.

A la luz de este análisis, las recomendaciones que TI-España realiza son las siguientes.

RECOMENDACIONES

PARA CONSTRUIR UN MARCO QUE ASEGURE LA TRANSPARENCIA, LA INTEGRIDAD Y LA IGUALDAD DE ACCESO EN EL LOBBY

Medidas de divulgación de información y planteamiento de un registro

- El gobierno debe realizar un análisis holístico de los riesgos asociados al lobby para plantear una regulación de la actividad de lobby ante el ejecutivo y ante el legislativo, con el objetivo de reducir riesgos de corrupción y mejorar la calidad de la toma de decisiones en democracia. El análisis debe clarificar las reglas del juego y definir quién recibirá una protección especial a la hora de ejercer influencia, por razones constitucionales o debido a su relevancia en un sector específico, y quién no. Es preciso garantizar un campo de juego donde exista equilibrio y transparencia en los roles y responsabilidades asumidas.
- Gobiernos y parlamentos deberían iniciar una amplia consulta sobre la introducción de un registro de lobistas/lobbies, involucrando a todos los actores interesados. Todo registro que se introduzca debería: *a)* ser obligatorio e incluir a todos aquellos que realizan lobby profesionalmente (toda persona que busque ejercer influencia de forma organizada, incluyendo por ejemplo no solo a lobistas profesionales sino también a representantes del sector privado, empresas de consultoría en relaciones públicas, sindicatos, think tanks, despachos de abogacía, organizaciones no gubernamentales, académicas o religiosas, etc.), y *b)* no limitarse a regular el acceso al parlamento nacional, sino que debe regularse también el lobby hacia el los parlamentos autonómicos y el poder ejecutivo.
- Todo representante público debe informar de manera clara de los contactos que mantiene en relación a cada medida o política pública, e informar públicamente sobre su agenda de trabajo. Los representantes públicos, diputados y senadores nacionales y representantes locales, deberían publicar sus agendas de trabajo y calendario.
- Todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deban dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y las unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para dicha labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc.

- Debe aprobarse un Código ético para la actividad de lobby de forma consensuada, estableciendo estándares éticos claros con respecto a la comunicación y la búsqueda de influencia hacia los representantes electos y funcionarios públicos. Debe formarse en el mismo a quienes realizan la labor de lobby y a los actores públicos involucrados en la relación con lobistas y grupos de interés.
- Debe existir una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público (puede crearse un órgano nuevo o reorganizar uno existente para controlar esta área).

Medidas para la promoción de la integridad en el sector público

- La ley de transparencia debe implementarse plenamente y, cuando sea posible, enmendarse para introducir un mayor acceso a las agendas de los responsables públicos y a los criterios para la selección de expertos en la actividad de consulta, así como para permitir la participación ciudadana en la elaboración de proyectos de ley y reglamentos. La implementación de la ley de transparencia debe ser supervisada adecuadamente.
- Debe asegurarse la imparcialidad e independencia de la Oficina de Conflictos de Interés, para que se aplique de forma seria y rigurosa la Ley de regulación de los conflictos de intereses (que afecta sólo al ejecutivo). Esta recomendación se hace extensiva a los niveles local y autonómico, y a las correspondientes unidades, órganos, organismos o autoridades de carácter específico encargadas de la gestión y control de los conflictos de intereses, que deberán además contar con recursos suficientes para el cumplimiento efectivo de su cometido.
- Debe garantizarse el cumplimiento de la normativa de incompatibilidades de los funcionarios y de los altos cargos. En relación a las puertas giratorias, debe asegurarse un control después de los dos años requeridos de cuarentena post-empleo público, para prevenir la influencia indebida y el tráfico de influencias. El ámbito de aplicación de dicha normativa debería abarcar también a las personas que desarrollan funciones públicas (p.ej. consejeros independientes en consejos de administración de sociedades públicas sin otra vinculación con el sector público, abogados del Estado o inspectores financieros). Es importante regular la contratación por el sector privado de funcionarios de cuerpos especialmente preparados y con información y contactos privilegiados, tales como abogados del Estado o inspectores financieros, controlando

especialmente su reingreso al servicio público y las cuarentenas en ámbitos donde podrían existir conflictos de interés.

- La regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos debería revisarse, para asegurar un campo de juego equilibrado de los distintos intereses en torno a cada materia regulada. En concreto, se precisa mayor garantía de participación para todos los afectados, más información acerca de los mecanismos de consulta y participación y canales claros de comunicación entre ciudadanos y gobiernos/parlamentos. También debería mejorarse la técnica legislativa y la calidad de los informes de impacto obligatorios (en particular mediante modificación de la Ley del Gobierno y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).
- Debería introducirse una «huella legislativa» en el ámbito parlamentario, de manera a facilitar el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detallados del proceso legislativo, y las reuniones que diputados y senadores mantienen con terceras partes.
- En el parlamento, los conflictos de interés y las puertas giratorias o *revolving doors* deberían ser más controlados. En particular debe asegurarse una revisión adecuada de las declaraciones de bienes e intereses de los parlamentarios y un control riguroso de sus incompatibilidades y conflictos de interés, así como establecerse un código ético que prohíba la aceptación de regalos.
- En el ámbito judicial y para la fiscalía es preciso regular de forma clara las prohibiciones de trabajos post empleo público, y más específicamente los conflictos de interés (por ejemplo incluyendo declaraciones obligatorias de bienes e intereses).

Medidas relativas a la financiación de los partidos políticos

- Debería prohibirse toda condonación de deuda a los partidos políticos por las entidades financieras.
- Las donaciones de empresas a partidos políticos deberían prohibirse. Igualmente debe controlarse mucho mejor la financiación de las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos, estableciéndoles los mismos límites que a los propios partidos y especialmente prohibiendo que reciban donaciones de empresas que han contratado con las Administraciones públicas.

II. INTRODUCCIÓN

El estudio regional que publicó Transparency International en 2012, *Money, Power and Politics*, concluyó que en la mayor parte de los países europeos la influencia de los denominados lobbies está envuelta en secreto y es una fuente de preocupación. Si se lleva a cabo con integridad y transparencia, el ejercicio del lobby o influencia política es una manera legítima para los grupos de interés de involucrarse en decisiones que les afectan. Los problemas surgen cuando el lobby no es transparente, no está regulado, o cuando algunos grupos disponen de un acceso privilegiado a políticos e instituciones, mientras que otros son excluidos de los procesos de toma de decisiones públicas. En particular, el lobby empresarial suscita recelo, porque a menudo implica a grandes empresas con amplias sumas de capital a su disposición para desarrollar relaciones estrechas con legisladores y ganar una influencia considerada excesiva o injusta en la política³.

Un Eurobarómetro reciente reveló que 81% de los europeos están de acuerdo con que los vínculos muy cercanos entre los negocios y la política provocan corrupción, y más de la mitad consideran que la única manera de tener éxito en los negocios en su país es a través de conexiones políticas⁴. En esta línea se pronunció el *Barómetro Global de la Corrupción 2013* de TI, al concluir que en muchos países europeos más de la mitad de la población cree que su gobierno y administración están muy dirigidos por unos pocos pero muy poderosos intereses⁵.

Los ciudadanos y las empresas españolas no son ajenos a tales preocupaciones. Es una creencia generalizada en nuestro país que existen vínculos excesivos y perjudiciales entre dinero y política, y que la corrupción abunda en el ámbito de los negocios⁶. Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios

³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012), *Money, Politics and Power: Corruption Risks in Europe*.

⁴ EUROPEAN COMMISSION (2014), *Special Eurobarometer 397 on "Corruption"*, 2/2014. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013), *Global Corruption Barometer 2013*.

⁶ EUROPEAN COMMISSION (2014), *EU Anti-Corruption Report - Annex Spain*.

en el país, el 67% considera que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas, y un 84% cree que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos. Por su parte, un 97% de las empresas españolas percibe corrupción, un 91% ve excesivos vínculos entre dinero y política, un 93% coincide en que la corrupción y el favoritismo dañan los negocios⁷. Las empresas constatan que son comunes muchas prácticas injustas, y en ocasiones ilegales, tales como favorecer a amigos y familia al hacer negocios, el nepotismo y el clientelismo en la administración, y la opaca financiación de los partidos. No es de extrañar que la confianza en el gobierno muestre un nivel tan bajo y alarmante.

Juan Francés, periodista y antiguo responsable de comunicación en varios ministerios, declara en su libro *¿Qué vienen los lobbies!* (2013) que no se ha aprobado una sola ley en los últimos 10 años sin ser objeto de presión por parte de los lobbies⁸. Las claves para entender la expansión del fenómeno de la presión política se encuentran en dos hechos muy relevantes. Por una parte, la europeización de la política y de las políticas públicas. **Las instituciones europeas han adoptado un modelo de interacción pluralista —que entra en tensión con el modelo de muchos Estados miembros, como España, más corporatista—, pero que tiene un efecto isomorfista muy fuerte.** Esta buena recepción en la UE del modelo pluralista se debe a las peculiaridades institucionales de la Unión: ausencia de sociedad civil europea, instituciones diferentes a las nacionales, complejidad de los temas, fragmentación del proceso político, multiplicación de los grupos de interés, globalización de la presión, etc. Ello convive con una ampliamente percibida insuficiencia de controles de tipo democrático.

Por otra parte, la globalización de la economía y la necesidad de una gobernanza que responda a los desafíos crecientes para el Estado. El aumento de las materias objeto de regulación, su complejidad, su diversificación, su internacionalización y **su carácter técnico, han transformado las relaciones de las instituciones estatales con los actores privados y no gubernamentales.** Dichos actores proporcionan información, recursos, ayuda en la gestión y favorecen la aplicabilidad y legitimidad de las decisiones públicas. Como resultado de esta evolución, **han proliferado todo tipo de grupos en nuestras democracias que tratan de influir para que sus intereses y modelos sean tenidos en cuenta, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el europeo.**

⁷ EUROPEAN COMMISSION (2014), *Flash Eurobarometer 374*, on «Businesses' attitudes towards corruption in the EU», 2/2014. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf

⁸ JUAN FRANCÉS (2013), *¿Qué vienen los lobbies!*, Destino, 2013. Ver entrevista en *La Vanguardia* (29/4/2013): www.lavanguardia.com/libros/20130429/54372866931/entrevista-juan-frances-lobbies.html

La relación con estos grupos se ha estructurado de forma diferente en las democracias de los países de la OCDE. En algunos se ha seguido un modelo pluralista, basado en reconocer la pluralidad de intereses y dejar que esos intereses interactúen entre sí y con el Estado de manera igualitaria formalmente, sin reconocer estatus especiales ni funciones cuasi-públicas a ninguno de ellos. En otros, como España y muchos otros países europeos, **el modelo ha sido corporatista, otorgando —incluso constitucionalmente— a sindicatos y a patronales funciones de configuración del interés general junto al gobierno, o reconociendo a entidades corporativas, como los Colegios profesionales o las Cámaras de Comercio, papeles muy destacados en la gestión de los intereses públicos.**

A raíz del marco normativo, la influencia de los grupos en España se ha traducido en modelos semi-institucionalizados que incorporan distintos criterios de representatividad y participación. **Más de 600 normas regulan la participación formal de grupos de interés organizados en diferentes áreas de políticas**, en el marco de una visión fuertemente corporativista. Se han generado redes de interacción específicas en los diferentes sectores, con cientos de órganos de participación institucional muy diversos (por ejemplo, Consejo de la Mujer, Consejo de la Juventud, Consejo Económico y Social, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo de Consumidores y Usuarios, etc.). En todos estos consejos se prevé la participación y, como consecuencia, se asegura influencia de las patronales y sindicatos más representativos, además de las asociaciones relevantes en el ámbito sobre el que se toman las decisiones.

Junto a esta realidad formal, existen **espacios en los que se han dado en ocasiones casos de corrupción «legal» y de influencia indebida**^{9,10}. Esto nos lleva a preocuparnos por la opacidad con la que, en áreas muy rele-

⁹ AMITAI ETZIONI (2014), «Political Corruption in the United States: A design draft», en *Political Science and Politics*, 1-2014, vol. 47, N. 1: «A broader definition of corruption views it as an illegal use of public power and resources for private gain, which includes not only or even primarily personal gain, but the deflection of public resources and employment of public power to advance the causes of one or more private (special interest) groups» (p. 9). «According to a third definition, political corruption encompasses the use of public power and resources for illegal and illicit (some write “unethical”) purposes» (p. 15).

¹⁰ El término «influencia indebida» en el derecho anglosajón se refiere a situaciones en las que quien firma el contrato o testamento recibe tal presión psicológica o influencia tan fuerte que no puede actuar con plena libertad y negarse a realizar el acto jurídico correspondiente (<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/undue+influence>). En nuestro caso se refiere a situaciones en las que el que influencia lo hace abusando de su poder económico o político y deja al influenciado sometido, en su decisión, a tal presión que le hace muy difícil negarse a aceptar la demanda, teniendo en cuenta los costes del enfrentamiento o el lucro cesante. Obviamente, sólo unos pocos disponen de tal poder e influencia, y con ello desequilibran las reglas del juego en la toma de decisiones. La influencia indebida puede ser plenamente legal, pero no es ética pues es claramente injusta.

vantes, se lleva a cabo la actividad de lobby, dada la **ausencia de normativa que permita conocer quién influye, cómo, sobre quién, con qué resultados y con qué medios económicos lo hace**. En España no hay registro de lobistas, no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan lobby, no hay órganos de monitoreo y control de la actividad, y, además, no hay apoyo legal e institucional suficiente para seguir la huella legislativa de nuestras normas. Al mismo tiempo, como hemos apuntado, existen cientos de normas relativas a participación y cientos de órganos institucionales con presencia de grupos corporativos y sindicales que disponen de una posición institucional garantizada para emitir opiniones sobre las políticas que les afectan.

En suma, la realidad formal permite, con sus límites, asegurar la influencia de organizaciones reconocidas legalmente en ciertos ámbitos de la toma de decisiones públicas, pero al mismo tiempo pervive una gran informalidad en la influencia de otros grupos mucho más sectoriales y focalizados, dedicados a la defensa de intereses empresariales muy específicos. Y es en esta última actividad de influencia donde se producen la inmensa mayoría de los casos de influencia indebida e, incluso, de corrupción. Adicionalmente, **la falta de información y las malas prácticas contribuyen a que la imagen del lobby esté bajo sospecha y sea negativa en España, y ello pese a que no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en corrupción**.

El informe *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas* analiza dos tipos de variables en relación al lobby:

- La primera tiene que ver con estudiar **cómo se previenen, en el ámbito del ejercicio del lobby o defensa de intereses, actividades corruptas y de influencia indebida** en España. Este análisis, y las propuestas que surgen de él, se realizan desde un enfoque institucionalista. Es decir, basándonos en la teoría de que una buena regulación puede desincentivar actividades corruptas o faltas de ética e incentivar prácticas virtuosas, las cuales, al favorecer la integridad en la actividad de lobby, legitimarán esta actividad necesaria en toda democracia representativa.
- La segunda se fija en **cómo se toman las decisiones sobre políticas y programas públicos** en España y busca realizar propuestas para equilibrar el campo de juego. Ello se relaciona con la preocupación por la representatividad democrática y la calidad de las decisiones. Ciertamente, es una cuestión más amplia y compleja que la prevención de la corrupción y se trata de forma menos detallada, esperando que futuros estudios nos permitan abordarla en su dimensión adecuada.

El informe se estructura en cuatro partes. Comienza con una definición del lobby y una tipología de riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el lobby en la elaboración de las políticas (INTRODUCCIÓN). A continuación se presenta la situación del lobby en España a partir de un análisis del contexto histórico, sociopolítico y jurídico (LA SITUACIÓN DEL LOBBY EN ESPAÑA). En este capítulo se discute sobre la intensidad y escala de la práctica del lobby, las distintas aproximaciones culturales al término «lobby» y percepciones de esta actividad. Se abordan igualmente otras cuestiones relevantes como la autorregulación de quienes ejercen lobby y el rol de vigilancia y monitoreo que pueden desempeñar los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. El capítulo siguiente evalúa el grado en que la regulación —tanto a través de la ley como la autorregulación— permite y fomenta la transparencia, la ética en el lobby y en la conducta de los servidores públicos, y la igualdad de acceso a los procesos políticos y administrativos (LA REGULACIÓN DEL LOBBY: TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD E IGUALDAD DE ACCESO). Para ello nos hemos basado en un cuestionario de sesenta y cinco preguntas e incluido numerosos estudios de caso que subrayan incidencias o problemas causados por el lobby en sectores como la sanidad, la energía, la construcción, el sector financiero, el sector de las telecomunicaciones y la propiedad intelectual. Los casos muestran que hay riesgos para la sociedad cuando el lobby se desarrolla en secreto o sin adecuada regulación. Incluimos también dos casos positivos de buenas prácticas relacionadas con el área de salud pública. Por último, el informe concluye con una serie de recomendaciones para mejorar la transparencia, promover la integridad y equilibrar el campo de juego (CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES).

1. DEFINICIONES

La definición general de **lobby** que utilizamos en este proyecto es «cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado»¹¹.

¹¹ Esta definición se fundamenta esencialmente en las «Lobbying Guidelines» de Sunlight Foundation (<http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>), en el Borrador de informe «Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying» (publicado el 11/2014 como: *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3: *Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, 2014), y en la Recomendación de la Asamblea del Consejo de Europa 1908 (2010) sobre «Lobbying in a democratic society».

Los lobistas pueden ser **no sólo lobistas profesionales (intermediadores de intereses)**, sino también representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas (*in-house lobbyists*), consultores de relaciones públicas, representantes de ONG, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, despachos de abogados, organizaciones religiosas y académicas¹².

En el caso de España, dada la naturaleza descentralizada de nuestro Estado y sin contradecir la definición global, cabría la posibilidad de incluir un grupo de actores muy especiales como «lobistas»: los representantes de los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas) y locales en la defensa de los intereses de su región/municipio ante los reguladores centrales. A nivel local, la influencia se produce a veces a través de una asociación como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En ocasiones, ciertos ministros pueden también actuar como representantes de los intereses del sector que regulan frente a los criterios del Ministerio en cuestión. En este caso, el Consejo de Ministros es el lugar donde debe resolverse este juego de influencias (ello sucede también a nivel autonómico). En definitiva, los representantes electos —tanto a nivel central, como autonómico y local— cumplen una función institucional al servicio de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico como es el pluralismo político y todos estos actores, como parte del Estado, contribuyen a la definición del interés general. Sin embargo, dependiendo de si son o no los responsables de configurar la propuesta última, pueden ser considerados decisores o «lobistas».

No obstante, un uso muy amplio del concepto de lobby genera una ampliación excesiva de los sujetos potencialmente acogidos bajo tal paraguas conceptual y, por ello, resulta más adecuado acotar la **definición inicial de lobby** como:

- ☞ «Cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental».

Consideramos que toda propuesta de regulación del lobby debería **capturar todo tipo de lobby realizado profesionalmente**. Así, la definición utilizada excluye a propósito la actividad individual de influencia que pue-

¹² TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012), *Regional Policy Paper 'Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field'*: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf

da realizar una persona en su propio interés o por sus propias convicciones, lo cual se considera parte de la actividad normal de un ciudadano implicado en una democracia sana y no algo que debería ser regulado, limitado o controlado. Obviamente hay áreas grises, como las campañas dirigidas para que ciudadanos individuales contribuyan a los objetivos de un grupo de interés enviando peticiones al gobierno, o la realizada por el propietario de una empresa que se reúne con un representante público para promover los intereses de su empresa (en este caso, si defiende los intereses de una organización, caería dentro de la categoría *in-house lobby*). De ahí que, en ciertos contextos donde la existencia de oligarcas pueda poner en riesgo la equilibrada toma de decisiones, podría ser preciso regular específicamente estos casos. No es la situación de España, aunque a veces los propietarios de, por ejemplo, las grandes constructoras o de los grandes bancos, mantengan reuniones con la presidencia del Gobierno o el primer partido de la oposición para defender sus intereses, o para hacer donaciones al partido. Son situaciones excepcionales y en ellas dichos actores realizan una labor de lobistas muy esporádica¹³.

Teniendo en cuenta la definición general, podríamos plantear:

<p>¿Es lobby la actividad de un representante político que se reúne con otro (sobre todo si forma parte del ejecutivo) para defender los intereses de una empresa que le ha “contratado”?</p>	<p>¿Es lobby la actividad de un representante público que se reúne con otro para defender los intereses de su propia empresa familiar?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Este supuesto es un caso de delito de tráfico de influencias en el que alguien se prevale de su poder o posición para obtener resoluciones de un tercero que favorezcan a la persona o grupo que le financia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este supuesto constituye un delito de negociaciones prohibidas a los funcionarios.

Dado que estas prácticas en España constituyen delito, no las consideramos como lobby.

- ☞ Las relaciones y negociaciones entre políticos deben ser entendidas como parte del juego normal de la democracia, presuponiendo que lo que negocian son intereses políticos, no intereses de empresas a las que pudieren representar privadamente. Si el objeto de la nego-

¹³ M. F., «Bárceñas afirma que Rajoy intervino en una donación ilegal», *El País*, 15/6/2013.

ciación fueran intereses económicos personales directos o indirectos estaríamos ante casos de corrupción perseguibles penalmente.

Sin embargo, la frontera entre los intereses políticos legítimos e ilegítimos no siempre es clara. El primer caso que analizamos, relativo a las cajas de ahorro (Caso 1), nos sitúa en un tipo de influencia en el que algunos representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas defendieron el statu quo de las cajas de ahorro para favorecer la continuidad del modelo de financiación de sus partidos y/o proyectos clientelares de inversión que financiaban estas entidades de crédito muy generosamente, con grave daño al interés general. Es un caso que, en ciertos momentos, bordea la responsabilidad contable y que muestra un ejemplo de influencia de naturaleza política difícilmente clasificable como lobby en sentido estricto, pero muy relacionado con prácticas éticamente reprobables.

CASO 1. LOBBY PÚBLICO EN LAS CAJAS DE AHORRO

Numerosos expertos coinciden en que **las principales protagonistas de la terrible crisis económica** que aún perdura en España han sido las cajas de ahorros. Gracias a la normativa que les permitió liberalizar su actividad en los años 90, las cajas de ahorros acometieron procesos de expansión y abrieron sucursales por todo el territorio nacional en unos años en que los grandes bancos estaban replegando su negocio en España y comenzando un proceso de internacionalización. Como dato ilustrativo, en el 2008 menos de 15% de los ingresos del Banco de Santander se generaban en España. Además, la exposición al crédito inmobiliario era muy diferente en uno y otro caso. Dos factores adicionales contribuían a la situación de vulnerabilidad que vivían las cajas cuando azotó la crisis financiera: (i) su naturaleza jurídica de entidades sin ánimo de lucro y sin capital, que les impedía una eventual recapitalización en casos de insolvencia, y (ii) la fuerte influencia de las Comunidades Autónomas en las cajas y su jurisdicción sobre ellas.

A grandes rasgos, las cajas de ahorro son instituciones privadas, sin ánimo de lucro y sin capital social. En sus orígenes estaban muy ligadas a una región concreta, hasta que el Banco de España promovió su liberalización y les permitió abrir sucursales en otras regiones del territorio español. En cuanto a la normativa que las rige, la Ley 31/1985 transfirió el poder de regulación de las cajas a las Comunidades Autónomas, mientras que el Banco de España ha ejercido una función de supervisión sobre su funcionamiento. Dicha supervisión ha sido preventiva, alertando a los órganos de gobierno de determinados riesgos o desviaciones, y sancionadora. Por su parte el Ministerio de Economía tiene la potestad de intervenir en las cajas si desoyen las recomendaciones del Banco de España. Las cajas tienen dos órganos de gobierno, la Asamblea General, integrada por Consejeros Generales, y la Comisión de Control. Los consejeros se clasifican en cuatro categorías: autoridades

municipales (políticos), depositantes, fundadores y empleados. A partir de la Ley 44/2002 se limitó la participación política de las cajas a 50%, y los mandatos a un máximo de doce años.

La Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) es la asociación que agrupa a las cajas en España. El propósito fundamental de la CECA es fortalecer la posición de las cajas de ahorros frente al regulador, defendiendo y representando sus intereses. Pero según los expertos consultados para esta investigación, la CECA ha ocupado un papel secundario, frente al de los presidentes de las cajas o los representantes de las Comunidades Autónomas, en las negociaciones con el gobierno central. En una entrevista a la CECA, la persona entrevistada afirmó que desde esta patronal se había hecho un gran esfuerzo por despolitizar las cajas: «Aquí se ha trabajado mucho en la restricción de la influencia de las Comunidades Autónomas».

Por su parte, el regulador, el Banco de España, cuenta con un cuerpo de inspectores altamente cualificado que tiene encomendado el examen periódico y valoración de las entidades de crédito. Las inspecciones culminan en informes confidenciales enviados a la Comisión Ejecutiva del Banco para que ésta haga recomendaciones a las entidades.

La actividad supervisora del Banco de España siempre ha gozado de un gran prestigio, caracterizándose por el rigor y la independencia. Pero en **el año 2006 los inspectores comenzaron a detectar que sus observaciones no llegaban a las entidades**. La Comisión Ejecutiva del Banco las retenía sin hacer las recomendaciones correspondientes, y esta tendencia se aceleró a lo largo de los años de la crisis. Prueba de ello es que en la Memoria de Supervisión que publica el Banco cada año, el número de escritos de requerimiento y de recomendaciones dirigidos a las entidades se redujo de 197 en el año 2006 a 41 en el año 2012.

En 2006, la indignación de los inspectores fue creciendo hasta que la Asociación de Inspectores del Banco de España, que representa al 90 por ciento de ellos, escribió una misiva al Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes. La carta alertaba del comunicado público que se disponía a hacer la Asociación para contradecir el discurso optimista del gobernador del Banco sobre los riesgos del sector financiero. Reproducimos extractos ilustrativos del texto:

«Nosotros, que somos los que examinamos in situ la situación de las entidades sometidas a la supervisión del Banco de España —incluidas las sociedades de tasación—, conocemos de primera mano el frágil estado en el que se encuentra el mercado inmobiliario en España y conocemos también las implicaciones que [podría] tener para la economía en su conjunto y para el sector financiero en particular una corrección desordenada de sus evidentes desequilibrios [...].

[...] el nivel de riesgo acumulado en el sistema financiero español como consecuencia de la anómala evolución del mercado inmobiliario en España en los últimos seis años es muy superior al que se desprende de la lectura de los mencionados discursos del Gobernador [...].

Debido a que el incremento del pasivo tradicional —los depósitos bancarios— ha demostrado ser insuficiente para dar contrapartida al acelerado crecimiento del crédito, las entidades españolas han tenido que buscar fuentes adicionales de liquidez, y lo han hecho acudiendo a los mercados financieros de la zona del euro, aprovechando las posibilidades que proporciona la moneda única. [...] el número de familias que tendrá que afrontar serias dificultades para hacer frente a sus compromisos financieros crecerá de manera alarmante[...].»

Esta carta, que no salió a la luz hasta finales de 2011, suscita muchas preguntas. La fundamental y que adquiere especial relevancia para el presente caso, es qué y quién estaba condicionando el discurso público del gobernador del Banco y por qué éste y el Ministro de Economía desoyeron las recomendaciones de los inspectores.

Antes de su salida, el Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana, advirtió en privado al Ministro Pedro Solbes de la gravedad de la situación, según contaron sus colaboradores al periodista de *El País*, Íñigo de Barrón, autor del libro *El hundimiento de la banca: Crónica de cómo gestores, supervisores y políticos provocaron la mayor crisis en la historia del sistema financiero español*¹⁴. Pero estas advertencias no constan en ningún documento. Sí que hay constancia de los avisos de Caruana a las cajas en 2001, al comienzo de su mandato, en particular que se alejaran al máximo del poder político si querían tener una gestión eficiente. Sin embargo, en su salida del Banco se despidió con un discurso que transmitía más tranquilidad que preocupación.

Caruana fue sustituido como Gobernador del Banco de España por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, que venía directamente del gobierno y que por ello, en principio, carecía de suficientes garantías de independencia. Según un ex inspector del Banco de España, la cúpula del Banco y el Gobierno de Rodríguez Zapatero confiaban en una crisis corta y ello determinó su estrategia de gestión y de comunicación. En esta línea, De Barrón escribe: «En julio de 2008 Pedro Solbes subrayó que ninguna entidad española estaba en riesgo y que no creía que pudieran llegar a verse en una situación parecida a la vivida por otras extranjeras. [...] Para entonces, Ordoñez ya sabía de los problemas de la CCM y de otras entidades enladrilladas, como la CAM, Bancaja, Caixa Galicia o Caixa Cataluña. Y no dijo nada». De nuevo, en septiembre de ese mismo año, Solbes declaró, con la aquiescencia de Ordoñez: «Estamos convencidos de que el sistema español no

¹⁴ Í. DE BARRÓN (2012), *El hundimiento de la banca: Crónica de cómo gestores, supervisores y políticos provocaron la mayor crisis en la historia del sistema financiero español*, Madrid: Catarata.

corre ningún peligro»¹⁵. Y así lo afirmó Zapatero ese mismo mes en Nueva York ante la comunidad internacional: «España quizás cuenta con el sistema financiero más sólido de la comunidad internacional»¹⁶.

Sin duda el interés de Zapatero en negar la situación de riesgo beneficiaba a todos los presidentes autonómicos, ya fueran del PSOE o del PP. El mapa político de España en 2009 y 2010 estaba repartido a partes iguales entre PSOE y PP, con ocho Comunidades Autónomas gobernadas por el primero y otras ocho por el segundo. La fuerza de los «barones autonómicos» sumada a la del gobierno central explica, según los inspectores, el silencio en la cúpula del Banco ante el deterioro evidente y veloz de la situación de las entidades. En concreto: «Los intereses particulares de los gobernadores y de los altos ejecutivos y el escaso interés por enfrentarse al PP y al PSOE, así como a los barones autonómicos que controlaban las cajas de ahorros..., explica el silencio y la falta de medidas»¹⁷.

Primer resultado de la falta de supervisión: la caída de Caja Castilla-La Mancha

Hasta marzo de 2009, la Caja Castilla-La Mancha (CCM) era la duodécima caja de ahorros de España, con 19.000 millones de euros en activos. Gracias al crecimiento del sector inmobiliario, los directivos de CCM, como ocurrió con el resto de las cajas, prestaban créditos a promotores inmobiliarios y cobraban amplias comisiones. Dedicaban sus ganancias a financiar grandes proyectos regionales a petición de los políticos que tutelaban la entidad (como el fallido aeropuerto de Ciudad Real, que a pesar de la enorme inversión nunca llegó a funcionar).

Reproducimos aquí el texto de Íñigo de Barrón que deja entrever la presión que dicha política regional ejerció en el Banco de España en el caso de CCM y cómo se extendió a los demás casos:

«[...] Altos cargos de la Administración, buenos conocedores del Banco de España y del gobernador, explican que con la CCM se perdió una oportunidad histórica para reorientar la crisis. En su opinión, si el supervisor hubiera actuado con gran dureza las resistencias que plantearon otras cajas más adelante habrían desaparecido. El camino era vender los activos de la caja a otros competidores y aparcas las organizaciones presentes en el consejo de administración (ayuntamientos, Comunidades Autónomas, asociaciones, etc.). La CCM era la ocasión perfecta para transmitir que el que la hace, la paga. [...] Pero en lugar de mano dura, lo que exhibió fue el legalismo blando del Banco de España, quizá porque era la primera caja y porque

¹⁵ *Diario de Navarra*/EFE, «Solbes asegura que los ahorros de los españoles no corren peligro», 1/10/2008.

¹⁶ *El País*/EFE, «Zapatero en Nueva York: 'Queremos ser un buen amigo de EE.UU.'», 24/9/2008.

¹⁷ Í. DE BARRÓN, *ibid.*

estaba bajo el control del PSOE (que gobernaba España). Tras esta floja reacción, los directivos de las demás cajas se sintieron fuertes y agarrados a sus sillas, sobre todo si estaban arropados por la comunidad autónoma como escudo frente a Ordoñez [...]»¹⁸.

Ante la crisis surgida en la CCM, el Gobierno aprobó urgentemente el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, con el que se abordó el proceso de recapitalización de las entidades. Por primera vez, **casi cuatro años después de que comenzara la crisis, el gobierno reconoció la necesidad de inyectar capital en las entidades con fondos públicos o privados**. A través de esta medida se reconoció una insuficiencia de capital en la economía de 15.000 millones de euros (muy por debajo de lo que realmente se necesitaba).

Según relatan Aristóbulo de Juan, Francisco Uría e Iñigo de Barrón en Anatomía de una crisis: como la mala gestión y la injerencia política cambiaron la vida de todos y provocaron el rescate financiero¹⁹:

«[...] Había pasado a ser facultad de las CC.AA. la capacidad de determinar la composición de las Asambleas, de intervenir en el nombramiento de los consejeros y gestores y de decidir sobre posibles integraciones de cajas. Además, lo que es muy importante, tenían un auténtico control sobre la política de crédito. Incluso, a partir de un cierto volumen, las operaciones tenían que ser aprobadas formalmente por las CC.AA. [...] cuando se decide financiar un aeropuerto o grandes centros de convenciones no suele prevalecer un análisis financiero. Hay una decisión política que se impone a la entidad financiera [...]».

A lo largo de la elaboración por el gobierno de los reales decretos anticrisis, fueron habituales los encuentros de los consejeros de las cajas y de políticos autonómicos con el gobierno central, según un diputado nacional que habló bajo anonimato: «No hay constancia de ninguno de esos encuentros, pero eran frecuentes». En línea con esto y según los expertos consultados, no hay duda de que la presión que ejercieron las Comunidades Autónomas para reestructurar el sector, según los intereses del partido en el gobierno en cada una de ellas, condenaron los reales decretos a ser meros parches que no abordaban con rigor la problemática de las cajas.

Gaspar Ariño, catedrático de Derecho Administrativo, subraya la causa fundamental de la imprecisión y falta de resolución de estos decretos: el poder de los barones autonómicos, que ralentizó una verdadera reforma de las cajas de ahorros. En su libro *La neces*

¹⁸ Í. DE BARRÓN, *ibid.*

¹⁹ A. DE JUAN, F. URÍA e Í. DE BARRÓN (2013), *Anatomía de una crisis: como la mala gestión y la injerencia política cambiaron la vida de todos y provocaron el rescate financiero*, Deusto.

*saria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros de 2009*²⁰, asegura que ni el PP ni el PSOE «se enfrentaron al verdadero poder en las cajas, que eran los señores autonómicos». En realidad, no fue un mero problema de los «barones autonómicos»: el PP y el PSOE a nivel estatal eran también la suma de los responsables autonómicos, y en aquel momento estaban interesados en mantener el poder en sus territorios, aunque fuera a costa de la racionalidad económica y de la posibilidad de introducir cambios profundos en el sistema de organización de las cajas.

Aunque no tenemos constancia de cómo se efectuó esa presión en la práctica, sí que hay ejemplos de cómo triunfó en ocasiones el interés partidista frente al interés general. Los casos de Novagalicia Banco y de Caixa Catalunya podrían servir para ilustrarlo. Según explica De Barrón, ambas cajas se crearon por imposición de sus respectivos presidentes autonómicos, Alberto Núñez Feijóo y José Montilla, pese a la multitud de informes que anticipaban la inviabilidad de los dos proyectos. La primera recibió 3.665 millones de euros del Fondo de Reestructuración (FROB) y la segunda 2.968 millones. Pese a ello, ambas entidades terminaron en una situación delicada y fueron nacionalizadas. Bruselas impuso su venta: la de Caixa Catalunya (Catalunya Banc) ha sido comprada por el BBVA, operación que ha costado al erario público más de 11.500 millones de euros; con respecto a Novagalicia Banco, en junio de 2014 culminó su adquisición Banco Etcheverría, filial del venezolano Banesco²¹.

En junio de 2012, ya con el nuevo gobierno, para hacer frente al problema bancario, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) concedió a España una línea de crédito a tipo de interés del 1,5% y a 15 años de plazo por un importe de hasta 100.000 millones de euros, de los cuales solamente se llegó a recabar 41.400 millones. Las condiciones de este crédito fueron recogidas en el famoso Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera de 20 de julio de 2012, elaborado en el seno del Eurogrupo²². Una gran parte de estos fondos se han empleado en salvar las cajas²³.

En suma, este caso muestra un desenlace económico nefasto para los contribuyentes. Pasado el tiempo, es posible concluir que podría haberse evitado con mejor regulación y supervisión, y menos influencia política por parte de ciertos representantes públicos que antepusieron, a la racionalidad económica, vías de financiación fácil o inadecuada para los partidos y para proyectos megalómanos con claras tendencias clientelares.

²⁰ GASPARI ARIÑO (2010), *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros de 2009*, Madrid: Civitas.

²¹ IÑIGO DE BARRÓN, «El Estado pierde unos 11.500 millones al vender Catalunya Banc al BBVA», *El País*, 21 de julio de 2014.

²² Ver BOE: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946

²³ Ver gráfico y artículo en *Expansión* (21/8/2014): «Así es el nuevo mapa bancario español después de 5 años de reformas».

¿Estamos ante un caso de lobby político con influencia indebida? ¿Es meramente un ejemplo de negociación política en la que priman discutibles intereses políticos sobre los económicos? Resulta difícil contestar a estas preguntas. Los resultados para el interés general han sido desastrosos, pero ninguna de las medidas típicamente propuestas para la regulación de los lobbies hubiera podido evitarlo. Probablemente sí **hubiera servido una mayor transparencia y *accountability* en las actividades públicas, y mejores sistemas de protección de la independencia de los organismos reguladores.** Esta debe ser la lección fundamental del caso.

Por otra parte, la actividad de lobby puede definirse en tres categorías según su motivación:

- (i) económica: actividad realizada por representantes de grupos de interés con fines económicos, para promover los intereses de empresas o corporaciones;
- (ii) profesional: labor de sindicatos y asociaciones empresariales, corporaciones profesionales y Cámaras de Comercio;
- (iii) de interés público: labor de *advocacy* o incidencia política a favor de causas como los derechos humanos, la buena gobernanza, el medio ambiente, etc. que realizan ONG de muy diverso tipo (Chari *et al.*, 2010)²⁴.

Para nuestra investigación, los tres tipos de actividad se consideran «lobby», aun cuando los casos en los que hemos trabajado se centran principalmente en la primera categoría, la económica. Cabe señalar que el lobby categorizado como «profesional» está constitucionalmente protegido dentro del modelo corporatista propio de muchos países europeos continentales, como España.

2. TIPOLOGÍA DE RIESGOS

Los riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el lobby se encuentran en todas las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas²⁵ y la toma de decisiones, desde la toma de decisión a la implan-

²⁴ R. CHARI, J. HOGAN y G. MURPHY (2010), *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, Manchester University Press.

²⁵ Con respecto a las fases de las políticas públicas, ver por ejemplo: J. SUBIRATS, P. KNOEFFEL, C. LARRUE y F. VARONE (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

tación de la política. Algunos ejemplos de prácticas y actividades que pueden suponer riesgos de corrupción o prácticas no éticas son:

1. Financiación de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno;
2. Puertas giratorias;
3. Captura regulatoria y técnica (por ejemplo mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores);
4. Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles (*diluting regulation*);
5. Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o *window dressing* (*debilitating restrictions*);
6. Debilitamiento de los controles y la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*).
7. Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*);
8. Redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc.

En todos estos casos, el regulador, o el responsable de la implementación de la política, **abusa de su poder para favorecer intereses privados específicos, dañando al interés general o, cuanto menos, desconsiderándolo.** Esto no necesariamente implica actividades ilegales, aunque puedan ser éticamente inaceptables de acuerdo a una concepción de la ética en el sector público vinculada a la búsqueda del bien común y en el marco del respeto a los derechos humanos.

Puede existir asimismo «captura del Estado», aunque en España no se ha encontrado un tipo de influencia tan fuerte según su definición técnica²⁶. En definitiva, los casos mencionados reflejan desigualdad del campo de juego en la toma de decisiones.

Finalmente, el lobby se puede describir como una escalera ascendente, desde los primeros peldaños y formas más sutiles de ejercer influencia en las decisiones públicas por los agentes o grupos de intereses, hasta la influencia directa en los peldaños más altos. Abajo, las formas menos perceptibles

²⁶ J. HELLMAN, G. JONES y D. KAUFMANN (2000), *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, The World Bank.

tienen apariencia de naturalidad y de funcionamiento lógico de las instituciones. En los peldaños más altos se desarrollaría la influencia directa a los representantes y responsables públicos, llegando incluso en la parte superior de esa escalera a formas menos legítimas y a veces ilegales.

Por ejemplo, en sanidad, las influencias menos visibles tienen particular trascendencia como ilustra una afirmación que hizo en el marco de esta investigación el responsable de relaciones institucionales de una importante compañía farmacéutica:

«Una característica de la industria es la calidad y cantidad de información y recursos de que dispone. Una multinacional de cierta magnitud tiene información detallada y puntual sobre todos los procesos de su interés (tanto científicos como de capacidad de prospección, conocimiento de procesos internacionales comparados, funcionamiento de la administración y personas clave, etc.), que está a mucha distancia de la que tienen las administraciones. Esta información le otorga a la industria una enorme capacidad de adelanto a los acontecimientos. En comparación, las administraciones tienen escasos recursos y una información desordenada, de baja calidad, casi grotesca. En estas condiciones la capacidad de influencia indirecta es alta porque se domina el entorno científico, intelectual, formativo, político, etc. y en consecuencia la influencia directa se ejerce sólo en casos imprescindibles. La necesidad de influir directamente en la toma de decisiones viene determinada por la ausencia de un campo de juego limpio, de una regulación clara y previsible. Por ello, si es necesario, se ejerce presión con toda la intensidad y en todos los niveles del gobierno al alcance».

Según este interlocutor, las grandes compañías farmacéuticas serían partidarias de una regulación más transparente y estable (referida sobre todo a los procesos por los que se establece la financiación pública de fármacos, la fijación de precios y desde hace algunos años la compra por los centros sanitarios), pero reconoce que la ausencia de regulación adecuada no les impide manejar con bastante eficacia la situación.

CASO 2. SALUD PÚBLICA: ACTORES Y ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA

El gasto sanitario supone el 9,3% del producto interior bruto para España, al igual que para el promedio de países de la OCDE²⁷. Por su peso significativo en la economía y su alcance social, es un sector en el que el lobby adquiere particular importancia.

Usualmente se identifica la política de salud con la provisión de cuidados sanitarios para la población. Sin embargo, las políticas que inciden en la salud de la población van más

²⁷ OECD 2013, «Health at a Glance 2013: OECD Indicators».

allá de los cuidados sanitarios asistenciales. Tal como recoge el preámbulo de la Ley General de Salud Pública (Ley 31/2011), el dispositivo asistencial no es el principal determinante de nuestro nivel de salud, sino las condiciones sociales y económicas, y éstas dependen de buen número de acciones de gobierno que rebasan el ámbito de los servicios sanitarios. Nos referimos, en primer lugar, a las denominadas políticas de salud pública para la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud, cuya implantación supone en España un magro 0,5% del producto interior bruto²⁸, pero que regulan o afectan a otros sectores económicos relevantes. Entre éstas se pueden contar las actuaciones para lograr una alimentación saludable evitando aditivos tóxicos o alimentos nocivos, la prevención del tabaquismo a través de impuestos especiales²⁹ o evitando la exposición involuntaria al humo del tabaco, la prevención del consumo excesivo de alcohol mediante impuestos o prohibición de la publicidad a menores, la protección frente a riesgos químicos y físicos regulando el uso de plásticos en el envasado de alimentos y el nivel de exposición a radiaciones perjudiciales. En segundo lugar, algunas políticas públicas de otros sectores afectan sensiblemente la salud de la población, como las políticas laborales, educativas o medioambientales. Todas ellas son diana de lobby.

Los actores de las políticas de salud son numerosos y variados. Entre los actores o grupos de actores que ejercen influencia, podemos citar al menos los siguientes: el propio sector público, la industria de bienes y servicios, las sociedades científicas y las organizaciones profesionales, los medios de comunicación:

- La identificación entre **un área de la administración pública** y los operadores económicos que regula, puede ser tal que la influencia ejercida por esa administración sobre otros sectores de gobierno se asemeja al lobby en representación de los operadores privados. Según corroboran altos funcionarios y altos cargos, la actuación de algunos departamentos ministeriales, como puede ser agricultura o industria, en algunas decisiones parece responder más a intereses específicos del sector que regulan que al general. En este sentido, el análisis de la influencia debe considerar las distintas coaliciones de interés que se forman en torno a cada política, en las que en ocasiones el sector público y la sociedad están simultáneamente en ambos lados con intereses encontrados.
- Las **compañías farmacéuticas, las de tecnologías sanitarias** y últimamente las de **provisión de servicios sanitarios**, tanto individualmente como a través de sus organizaciones, son actores destacados en perfilar las decisiones que afectan a la asistencia sanitaria. Asimismo, algunas compañías de otros sectores han sido señaladas a nivel mundial como condicionantes de la salud por los efectos perjudiciales

²⁸ OECD, íbid.

²⁹ Si bien el foco del análisis no es la dimensión económica del régimen tributario, cabe mencionar que los impuestos especiales sobre el tabaco aportaron a las arcas del Estado 6.465 millones de euros en 2013 (ver *Informe Anual de Recaudación Tributaria 2013*, AEAT).

de sus productos y por su influencia en modular las decisiones públicas; sobresalen las tabaquerías, la industria alimentaria y de bebidas azucaradas y los productores de bebidas alcohólicas³⁰.

- Los **profesionales de la salud**, sobre todo los médicos, toman decisiones diarias sobre el gasto público que suponen buena parte del coste sanitario y ello les convierte en diana frecuente de influencia. Sus organizaciones profesionales y científicas interactúan con las empresas y con las administraciones públicas. A su vez, los colectivos y grupos profesionales, además de su papel como intermediarios necesarios en la prescripción, indicación, consumo sanitario, etc., pueden introducir intereses gremiales presentados como sociales.
- Han adquirido asimismo capacidad de influencia otros agentes como las **asociaciones de pacientes**, cuya presencia es valorada en los órganos de participación de las administraciones sanitarias. Con menor frecuencia, intervienen organizaciones en defensa de la salud o de la sanidad pública, por ejemplo organizaciones para la prevención del tabaquismo. Y por último, aunque no es muy frecuente aún en España, algunas empresas crean o patrocinan supuestas organizaciones civiles que, tras un aparente interés por defender valores sociales, se ocupan en realidad de proteger sus intereses comerciales. En esta línea se han creado grupos de pacientes o sociedades científicas respaldadas por la industria.
- Por su parte, las **organizaciones empresariales y sindicales** intervienen en los órganos democráticos de participación en la política sanitaria, aunque suelen ser menos activas como grupos de presión en estos roles visibles.
- En el ámbito de los **medios de comunicación**, en el sector sanitario hay numerosos medios especializados, que generalmente disponen de financiación de las compañías relacionadas con la asistencia sanitaria y que pretenden condicionar la agenda científica, formativa y política de la sanidad. Los medios de comunicación generales puede influir gracias a su amplia difusión, pero son a su vez influidos por actores interesados, cuyo poder se refuerza por la creciente dependencia de los medios de financiación ligada a la publicidad.

De la interacción de todos estos actores se configura una política pública que tiene un cierto sesgo asistencialista, dado **el mayor peso del lobby farmacéutico-industrial frente al preventivo**. Así, la agenda pública de salud se ve sesgada hacia el cuidado de la enfermedad y la promoción de tecnologías que rinden beneficios a determinados sectores industriales,

³⁰ Cabe señalar que entre las agrupaciones que más contribuyen a la cifra de negocios en el sector industrial, en primer lugar se encuentran las industrias extractivas, energía, agua y residuos (con un 30,8%), seguidas de las industrias de Alimentación, Bebidas y Tabaco (18,0%). La industria químico-farmacéutica contribuye en un 9,4%. [Ver INE (2014), *España en cifras 2014*, Instituto Nacional de Estadística, p. 41-42].

mientras se descuidan otras actuaciones primordiales para la salud pública: la financiación pública de alternativas menos costosas que las intervenciones con productos patentados; las políticas preventivas; la inclusión de la salud como un tema transversal en el resto de políticas.

Una de las actividades de lobby más importantes tiene que ver con la autorización de medicamentos. En parte, la autorización de los medicamentos y ciertos productos sanitarios se adopta a nivel europeo, y entonces es el regulador europeo la institución diana de lobby y otras acciones³¹. A nivel nacional, las autoridades sanitarias tienen competencia en determinar qué medicinas son financiadas públicamente en los servicios de salud, en fijar los precios, en determinar el uso de tecnologías sanitarias y en administrar los servicios de salud, decidiendo si comprar los servicios a empresas o proveerlos públicamente. En España, la autorización, la financiación pública de fármacos y la fijación de precios residen concretamente en el Ministerio de Sanidad, mientras que las Comunidades Autónomas ejercen la capacidad de compra de medicamentos y productos sanitarios a través de las Consejerías de Sanidad o de las gerencias de centros sanitarios.

En particular, **las corporaciones farmacéuticas juegan un papel clave en la política de salud, en todas las etapas y por diversas vías** (Hernández Aguado 2012³²):

- disponen la **agenda informativa**, al organizar la mayoría de los actos celebrados y determinar los contenidos mediante estrategias de comunicación y financiación de los medios;
- copan la **agenda de formación** de los profesionales sanitarios al financiar casi en exclusiva los actos científicos y de formación continua;
- determinan las agendas de investigación marcando unas prioridades que sirven a las conveniencias de la industria y no de la salud de la población, e influyen en los resultados de la investigación y de los productos de ella derivados (recomendaciones, protocolos, guías clínicas);
- **influyen directamente** en los decisores mediante acciones de lobby en el parlamento y accediendo a altos cargos y decisores en todos los niveles;
- **influyen indirectamente** en los decisores a través del entorno informativo y el uso de grupos interpuestos.

Por informadores clave se sabe que las corporaciones ejercen **influencia directa**, siendo los encargados de realizarla los directivos de las empresas y organizaciones, o es-

³¹ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2011), *Brussels, The EU quarter*. <http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/ceolobbylow.pdf>

³² ILDEFONSO HERNÁNDEZ AGUADO (2012), «Calidad de Gobierno y políticas de salud», *Encuentros Multidisciplinares*, vol. 41 (pp. 20-28).

pecialistas externos en este tipo de acciones que contactan con altos cargos, incluidos los máximos responsables sanitarios. Asimismo, las corporaciones ponen en práctica procesos de **influencia indirecta** que pueden involucrar a: profesionales sanitarios; sociedades científicas; grupos de pacientes; altos cargos responsables de la toma de decisiones; ex altos cargos contratados por las industrias; funcionarios o técnicos (para influir en guías de tratamiento); partidos políticos (que actúan sobre altos cargos o en el parlamento y, en caso de necesidad de pactos, pueden presionar para obtener beneficios directos de empresas concretas); medios de comunicación especializados (llegando a denigrar con ataques personales a decisores cuyas actuaciones no se alinean con las del sector o con empresas concretas).

Cabe subrayar que en el caso de las políticas de salud pública es difícil vigilar los efectos de la acción de lobby, ya que ésta busca por lo general la inacción política, es decir la no regulación o la regulación mínima, y este efecto se ve facilitado por la tendencia a la pasividad en algunos sectores de la administración pública. Finalmente, un informe reciente ilustra con numerosos casos en todos los países de la Unión Europea, incluida España, un amplio abanico de prácticas corruptas, algunas de ellas relacionadas con influencia indebida (Comisión Europea 2013)³³.

CASO 3. DISPUTA EN TORNO A LA VACUNA DE LA VARICELA

El caso de la vacuna de la varicela es un buen ejemplo de intento de influencia por las empresas farmacéuticas en las políticas de medicamentos. El Sistema Nacional de Salud decidió incorporar la vacuna de la varicela en su calendario oficial para aplicarla en los adolescentes que no hubiesen padecido la enfermedad en la infancia. La vacuna fue aprobada por la Agencia Europea del Medicamento para niños y adultos, pero su uso en España está sujeto a la ficha técnica de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) que indica que se aplicará según las recomendaciones de las autoridades sanitarias —en particular, a adolescentes de doce años que no hayan sufrido la enfermedad y a población de riesgo—.

La empresa productora no compartió la decisión de las autoridades sanitarias e inició diversas acciones para lograr la mayor venta posible en farmacias y la promoción de su aplicación a niños pequeños³⁴. Al contrario de lo ocurrido en la mayoría de los países

³³ COMISIÓN EUROPEA – DG HOME AFFAIRS (2013), «Study on Corruption in the Healthcare Sector», Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³⁴ Es necesario precisar que cuando en España no se financia públicamente un medicamento, no se fija un precio máximo y el medicamento puede venderse en farmacias al precio que decidan los operadores correspondientes. En el Reino Unido, la evaluación económica realizada de la vacuna motivó que las autoridades sanitarias exigieran a la empresa unas condiciones económicas tales que ésta desistió de comercializarla en ese país.

Europeos que tienen la misma recomendación de vacunación que España y donde apenas se utilizan unas miles de unidades, la empresa consiguió en España un éxito de ventas. Así, mientras en Francia con 820.000 nacidos por año se utilizan 58.000 dosis y en Reino Unido con 805.000 nacidos, 17.000 dosis, en España, con 405.000 nacidos, se utilizan 360.000 dosis al año.

Este gran consumo en niños menores que se produce en el ámbito privado, sin seguir las recomendaciones oficiales, presenta no obstante riesgos para la salud pública. La varicela es una enfermedad normalmente leve que, padecida en la infancia, proporciona a la persona una protección indefinida frente a la enfermedad. Este nivel de protección está en duda con la vacuna, aunque presente una gran eficacia. Por otra parte, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la vacunación desordenada, con distintos grados de cobertura en el territorio, puede desplazar la enfermedad a la edad adulta donde pueden producirse casos graves. Ante este riesgo para la salud de la población y para la equidad en salud, la AEMPS decidió retirar la vacuna del canal comercial y limitar su uso al ámbito hospitalario para los grupos de riesgo y los programas oficiales de vacunación.

Considerando que se estaban vulnerando sus derechos comerciales, la empresa farmacéutica optó por recurrir judicialmente la decisión de la Agencia, hasta el momento sin éxito. Por su parte, muchos pediatras recomendaron la vacuna y las familias recurrieron a la importación de países limítrofes o a encargarla a la comunidad autónoma en la que se encontraba en farmacias³⁵. La contienda ha opuesto, por un lado, a las autoridades sanitarias y las sociedades científicas de salud pública, y por otro, a la empresa productora y a las sociedades científicas de pediatría, de vacunología y de medicina preventiva. En junio de 2014, el Ministerio y los directores de salud pública de las Comunidades Autónomas, reunidos en la Comisión de Salud Pública, acordaron restringir la administración de la vacuna al ámbito hospitalario en todo el Estado. Con ello se pondría fin a la polémica que ha rodeado su uso en los últimos años³⁶.

En el caso concreto de la vacuna de la varicela, la Sociedad Española de Pediatría jugó un papel relevante. Su Consejo Asesor de Vacunas tiene intereses potencialmente conflictivos relacionados estrechamente con las empresas productoras de vacunas, y sus miembros han colaborado más o menos intensamente con industrias productoras de vacunas, por ejemplo en actividades docentes subvencionadas, investigaciones financiadas y participación en consejos asesores de las industrias³⁷. Ateniéndonos a los intereses declarados por

³⁵ En la actualidad solo Navarra y las dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla, siguen contemplando el uso de la vacuna en niños menores por lo que en esos territorios se autoriza la venta en farmacias.

³⁶ La empresa por su parte retiró el recurso interpuesto contra la AEMPS. Ver J. L. BARBERÍA, “Inyección farmacéutica”, *El País*, 9/11/2014.

³⁷ DAVID MORENO PÉREZ *et al.*, en representación del Comité Asesor de Vacunas de la Asociación Española de Pediatría 2013, Calendario de vacunaciones de la Asociación Española de Pediatría: recomendaciones 2014, *Anales de Pediatría* vol. 80, n.º 1 (pp. 55.e1-55.e37).

sus miembros, la independencia e imparcialidad de este consejo asesor no están garantizadas. En suma, la empresa productora en su intento de influencia pudo aprovechar dos elementos: en primer lugar, el hecho de que en España el precio de una vacuna es libre cuando no se financia públicamente (y en este caso ha resultado muy elevado), y en segundo lugar, que algunas sociedades médicas promovieron el uso de la vacuna, conduciendo al éxito comercial.

Sin embargo, tratándose de un problema de riesgo para la salud pública, llama la atención la ausencia de la autoridad sanitaria en los medios durante todo este tiempo. **Ni las autoridades sanitarias del Estado ni las autonómicas realizaron una labor de comunicación y rendición de cuentas**, como tampoco establecieron mecanismos para garantizar el cumplimiento normativo, evitar un uso de la vacuna en disconformidad con la ficha técnica oficial, e impedir cualquier acción de promoción de acuerdo al Real Decreto 1345/2007 por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente.

El caso de la vacuna de la varicela ilustra varios de los déficits de las instituciones o de su funcionamiento. Por ejemplo, la ausencia de una agencia de salud solvente con capacidad científica reconocida y otorgada por la autoridad sanitaria, que habría realizado una evaluación probablemente respetada por todos los operadores y particularmente las sociedades científicas. O la **falta de reglamento, previsto en la Ley general de Salud Pública, sobre conflictos de interés, independencia e imparcialidad de las organizaciones que deseen hacer recomendaciones sobre salud pública**. Por último, el caso nos recuerda que estamos en un país que es «el paraíso de la inaplicación de las normas; tantas normas desajustadas, irreales, que luego nadie cuida de que se cumplan, con el generalizado sentimiento de frustración que provoca»³⁸, y como indica Ricard Meneu, “no se trata tanto de una cuestión de leyes nuevas como de conseguir que se cumplan y hagan cumplir las leyes vigentes, lo cual no obsta para intentar perfeccionar éstas, aunque sin desviar el énfasis de la relevancia de su cumplimiento y supervisión, frente al expediente de su mera promulgación”³⁹.

Ahora bien, en ocasiones el campo de juego en el ámbito sanitario se equilibra y la consecuencia es que surgen regulaciones que generan impactos positivos para prevenir la enfermedad, sin necesidad de medidas asistenciales. Un buen ejemplo de ello es el proceso de adopción en España de la normativa antitabaco (caso 4).

³⁸ LORENZO MARTÍN-RETORTILLO (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (p. 45).

³⁹ RICARD MENEU (2009), «Evaluación del buen gobierno sanitario. Algunas reflexiones para su mejora», en: V. ORTÚN (dir.), *El buen gobierno sanitario*, Madrid: Springer Healthcare Communications (p. 24).

CASO 4. ADOPCIÓN DE LA NORMATIVA ANTITABACO – BUENAS PRÁCTICAS

La industria del tabaco es el paradigma de sector que ha ejercido influencia en las políticas públicas llegando incluso a conculcar principios éticos en la defensa de sus intereses⁴⁰. A pesar de que se conocen los efectos deletéreos del tabaquismo desde mediados del siglo pasado, las organizaciones de salud pública han tenido que afrontar graves dificultades para implantar políticas de prevención efectivas, dada **la capacidad de influencia de las tabaquerías y la magnitud de los recursos que han empleado** para retrasar esa implantación.

En España se promulgó una ambiciosa ley de prevención del tabaquismo pasivo (Ley 28/2005) que entró en vigor en enero de 2006. La ley prohibió fumar en todos los lugares públicos cerrados incluyendo todos los lugares de trabajo. Sin embargo, dejó como una excepción los locales de hostelería pequeños (menos de 100 metros cuadrados), que son la mayoría, cuyos propietarios podían elegir sobre si se permitía o no fumar. En los establecimientos de mayor tamaño se dispuso la separación de fumadores y no fumadores. Esa ley dispuso además otras medidas de prevención tales como las restricciones a la venta de tabaco o las prohibiciones de publicidad. La prohibición parcial, materializada por excepciones en hostelería y algunas otras, dio lugar al denominado “modelo español” de protección de los no fumadores, que fomentaba la idea de respetar la libertad de elección y de contribuir a una sociedad más tolerante y democrática.

Sin embargo, la comunidad española de salud pública consideraba que la legislación del 2005, con ser un avance, mantenía un alto grado de exposición pasiva al tabaco de la población, en particular los clientes de la hostelería y sus trabajadores. Por ello, inició diversas actuaciones de influencia a través de sus organizaciones científicas y del organismo de lobby creado en 1995 para aunar el movimiento por la prevención del tabaquismo en España, el Comité Nacional para la Prevención del Tabaquismo.

Los promotores de un cambio en la legislación para proteger la salud pública debían contrarrestar un entramado de intereses bien constituido, que incluía a las compañías de tabaco y artículos complementarios, al sector de la hostelería, al de máquinas expendedoras, empresas de distribución y otros. Estos sectores disponen de organizaciones que defienden sus intereses, por ejemplo la Asociación Empresarial del Tabaco⁴¹. Así, algunas

⁴⁰ A nivel económico, la industria del tabaco representó en 2013 una recaudación para el Estado de 6.465 millones de euros en concepto de impuestos especiales (ver *Informe Anual de Recaudación Tributaria 2013*, AEAT). Sobre estrategias de influencia y comportamiento ético de la industria farmacéutica, ver por ejemplo: ELDER, CORTÉS y SARRIÁ (2000), «Marco legislativo y estrategia de la industria tabaquera en relación a la publicidad del tabaco en España», *Revista Española de Salud Pública* vol. 74 n.5-6, 9/15-2000; WHO (2008), *Tobacco industry interference with tobacco control*, WHO Press.

⁴¹ El mapa de estas organizaciones y su relevancia han sido descritos en detalle [ver L. GRANERO (2004), «¿Quién se opone a la prevención? Un mapa de los actores pro tabaco en España», *Gaceta Sanitaria* vol. 18, n.º 5, pp. 374-379].

organizaciones resaltaron el riesgo que en situación de crisis podría suponer una nueva ley para el empleo en un sector de especial peso económico en España como es la hostelería.

En el año 2009 tomó posesión Trinidad Jiménez (PSOE) al frente del Ministerio de Sanidad, sensible en aquél momento a modificar la ley vigente con el fin de avanzar hacia una mejor protección del tabaquismo pasivo. La Ministra de Sanidad optó por la siguiente estrategia que desembocaría en la ley actual (Ley 42/2010)⁴²: hablar con representantes de todos los grupos parlamentarios, particularmente con los más favorables a una nueva legislación y más influyentes (había división en casi todos los grupos) para alcanzar el máximo consenso y lograr que la propuesta de reforma de la ley fuese presentada en el parlamento por el máximo número de grupos en vez de por el gobierno; poner el foco de la política en su base científica; hablar con los medios de comunicación y lograr que incluyeran en sus encuestas periódicas preguntas sobre la ley; dar voz a las organizaciones científicas invitándolas a sus ruedas de prensa; buscar acuerdos con representantes de la hostelería —lo cual se consiguió en algunos casos—. En el Ministerio se recibió presión directa de las industrias tabaqueras, de los distribuidores y del sector de hostelería. El entonces Presidente del Gobierno declaró no obstante no haber recibido presiones directas⁴³.

Los grupos a favor de la nueva legislación encauzaron parte de sus acciones a través de un organismo, el Observatorio de Prevención del Tabaquismo, creado por la ley de 2005.

En este organismo están representadas las sociedades científicas, las organizaciones civiles, los sindicatos y las organizaciones empresariales además de la administración pública. Por su carácter y composición, el Observatorio daba prioridad a las pruebas científicas y sus debates giraban en torno a los fundamentos científicos de las decisiones. Así, analizó estudios de sociedades científicas cuyos resultados subrayaban las significativas ganancias en salud que proporcionaba la legislación de prevención del tabaquismo y sus efectos económicos positivos o neutros⁴⁴.

Estos resultados tuvieron eco en los medios de comunicación y, en ausencia de una agencia española de salud pública o institución similar que asumiera el liderazgo, el Observatorio y las sociedades científicas, junto al Comité Nacional de Prevención del Tabaquismo, asumieron el papel de voz autorizada en la materia. Por su trabajo y posición de órgano adscrito

⁴² Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, BOE n.º 318, de 31 de diciembre de 2010, <http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/31/pdfs/BOE-A-2010-20138.pdf>

⁴³ ILDEFONSO HERNÁNDEZ AGUADO (2013), «The tobacco ban in Spain: how it happened, a vision from inside the government», *Journal of Epidemiology and Community Health* vol. 67 n.º 7 (pp. 542-543).

⁴⁴ MANEL NEBOT, ESTEVE FERNÁNDEZ Y GRUPO DE TRABAJO DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EPIDEMIOLOGÍA (2009b), «Evaluación del impacto de la ley del tabaco». Barcelona: Grupo de Trabajo en Epidemiología de la SEE, Ministerio de Sanidad y Política Social. Igualmente, ver M. NEBOT y E. FERNÁNDEZ (2011), «Spain: Beyond the ‘Spanish model’ to a total ban», *Tobacco Control*, vol. 20 (pp. 6-7).

al Ministerio de Sanidad, el Observatorio llegó a identificarse como entidad semioficial con reputación de competencia y eficacia técnica en asuntos de prevención del tabaquismo.

Pueden aventurarse las razones de que en esta ocasión haya ganado el interés público, a saber la salud pública defendida en este caso por el gobierno, aunque es difícil conocer cual ha tenido más peso. No hay duda de que se abrió una ventana de oportunidad al estar en puestos clave políticos convencidos de la reforma. El trabajo perseverante de la alianza a favor de la prevención del tabaquismo a lo largo de años tuvo la virtud de ir consiguiendo influencia social —la opinión pública era favorable, lo que supuso una palanca de acción crucial— y de consolidar la propia alianza, tanto en el Comité Nacional para la Prevención del Tabaquismo como mediante acciones sinérgicas de las sociedades científicas más activas.

Otra cuestión que cabe destacar es la existencia de un organismo de participación democrática, el Observatorio de Prevención del Tabaquismo, lo que impidió el desequilibrio en la capacidad de influencia que se produce cuando no hay cauces que faciliten la participación de los menos poderosos. Las corporaciones tienen engrasados todos los mecanismos de influencia y son expertas en lobby, mientras que otras organizaciones de la sociedad civil disponen de muchos menos recursos y experiencia. Además, el hecho de que el gobierno facilitase el liderazgo científico a los promotores de la prevención del tabaquismo aproximó a estas organizaciones —Observatorio y Comité— al papel que las agencias técnicas independientes juegan en las políticas de salud pública⁴⁵. La independencia científica jugó por tanto un papel clave, ya que al contrario que en otras ocasiones, las tabaqueras no encontraron estudios científicos relevantes que respaldasen sus postulados. Es un asunto relevante, pues la distorsión de la ciencia en contra de la salud de la población ocurre con frecuencia⁴⁶.

Como señalamos para el caso de la vacuna de la varicela, podríamos deducir que es necesario **disponer de agencias con suficiente independencia política y crédito técnico-científico** para jugar el papel de institución de soporte a las políticas públicas de salud. El proyecto original de la Ley General de Salud Pública, según habían recomendado las sociedades científicas de salud pública, incluía la idea de crear una Agencia Estatal de Salud Pública independiente. Esta idea se frustró por trabas internas en el gobierno y la administración, en lo que parece ser una muestra de resistencia a disponer de organismos de calidad que ejerzan de contrapoder técnico⁴⁷.

⁴⁵ MARIANO-FLORENTINO CUÉLLAR (2013), «The Tobin Project.Coalitions, Autonomy and Regulatory Bargains in Public Health Law», DANIEL CARPENTER y DAVID MOSS (eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it*, Cambridge University Press (pp. 326-362).

⁴⁶ DAVID MICHAELS (2008), *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health*, Oxford University Press.

⁴⁷ ILDEFONSO HERNÁNDEZ AGUADO (2012), «Las enfermedades infecciosas y la nueva Ley General de Salud Pública», en RAFAEL NÁJERA MORRÓNDO (ed.), *Erradicación y control de las enfermedades producidas por virus*, Madrid: Fundación Ramón Areces (pp. 527-52).

La **acción parlamentaria** merece también ser destacada en este caso, porque se logró que la iniciativa partiese de los grupos parlamentarios y éstos se convirtieron en diana de todo tipo de influencias. Al respecto cabe recordar que no hay una reglamentación que obligue a realizar una declaración de intereses a los comparecientes o a quienes presenten informes o estudios a los parlamentarios.

Por último merece destacarse la **implicación de los medios de comunicación** por el Ministerio de Sanidad, lo cual favoreció el intercambio de ideas y la transparencia de las actuaciones públicas. Esto es especialmente relevante pues una estrategia habitual de las corporaciones consiste en influir en la opinión pública sobre la definición de los problemas de salud, y conseguir que sean considerados como el resultado de la irresponsabilidad individual. De esta forma, el abordaje que se haga diferirá del aplicado a problemas de salud derivados por ejemplo de agentes infecciosos, toxinas del entorno o catástrofes. La industria del tabaco ha empleado durante decenios sustanciales recursos para perfilar la opinión pública y la de los decisores públicos, con el fin de que el tabaquismo y sus consecuencias aparezcan como una cuestión de opción personal libremente elegida.

En este caso, estamos ante un ejemplo de **cómo equilibrando el campo de juego los resultados previsibles pueden cambiar y políticas de prevención se introducen** en la agenda gubernamental.

III. LA SITUACIÓN DEL LOBBY EN ESPAÑA

1. CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

España comenzó a tomar forma como un Estado-Nación a finales del siglo XV principios del siglo XVI. A comienzos del siglo XIX, la Guerra de la Independencia contra Napoleón da origen al concepto de Estado-Nación español moderno y, en 1812, la Asamblea Nacional Legislativa de España (Cortes de Cádiz)⁴⁸ promulga la primera Constitución. Precisamente la idea de nación española, con los esfuerzos de centralización gubernamental y unificación cultural, propició a finales del siglo XIX el surgimiento de los movimientos nacionalistas vasco y catalán. España sería un ejemplo de un país con un pseudo-federalismo *holding together*, es decir, establecido con la finalidad de evitar la separación de ciertas regiones de la unidad nacional. La España contemporánea puede definirse como un estado muy descentralizado, con diecisiete Comunidades Autónomas, dos enclaves en el norte de África (Ceuta y Melilla), y 8.111 municipios (de los cuales el 85% tienen menos de 5.000 habitantes). España es miembro de la Unión Europea desde 1986 y adoptó el euro como su moneda en 2002.

La ONG Freedom House⁴⁹ considera que España:

1. Es una democracia electoral a través de una competencia política libre y justa para el acceso a los puestos de Gobierno;
2. Con derecho a la libertad de prensa⁵⁰;

⁴⁸ La Constitución de 1812 estableció los principios de sufragio universal (masculino), soberanía nacional, monarquía constitucional y la libertad de prensa. La Constitución apoyó la reforma agraria y la libre empresa por lo que fue considerada más tarde como uno de los pilares del liberalismo europeo.

⁴⁹ <http://www.freedomhouse.org>

⁵⁰ España cuenta con más de cien periódicos que cubren una amplia gama de perspectivas y que investigan la corrupción a alto nivel.

3. Que garantiza la libertad de religión a través de la protección constitucional y legal⁵¹;
4. Que tiene un gobierno que no restringe la libertad académica;
5. Que garantiza el derecho de reunión a través de la protección constitucional y legal⁵²;
6. Que permite a los trabajadores organizarse libremente, afiliarse a sindicatos de su elección y ejercer su derecho a declararse en huelga⁵³;
7. Que garantiza un poder judicial independiente a través de la Constitución⁵⁴;
8. Que valora muy positivamente la igualdad de género, enfatizando la protección jurídica de las mujeres contra la violación, el acoso sexual en el trabajo y la violencia de género.

De cara a la regulación del lobby y su tratamiento institucional, es muy importante destacar la naturaleza descentralizada del sistema político. Aunque las decisiones más importantes sobre políticas se toman a nivel central, para la inmensa mayoría de las políticas es imposible obviar este aspecto, dado que el desarrollo normativo y la implementación se realizan a nivel regional. En suma, el lobby se enfoca en el nivel central, pero también en el autonómico (regional) y local.

Por otra parte, la europeización de políticas es evidente, puesto que más del 70% de las leyes que se aprueban en el país son consecuencia de la transposición de directivas y recomendaciones europeas. Ello explica que una gran parte del lobby de las grandes empresas españolas se realice a nivel europeo. Paradójicamente, es posible conocer las sumas que dedican las empresas españolas a hacer lobby en la UE, gracias a la regulación europea, pero no disponemos de esa información para España dada la ausencia de legislación nacional sobre lobby. Por ejemplo, podemos saber cuánto dinero destina Telefónica a hacer lobby en la Unión Europea pero no en España.

En lo que respecta a la legislación internacional, en materia de anticorrupción España ha adoptado los principales instrumentos internacionales:

⁵¹ El catolicismo, religión dominante, goza de privilegios que otras religiones no tienen como la financiación a través del sistema tributario.

⁵² Una libertad apoyada y protegida en la práctica por el gobierno.

⁵³ Alrededor del quince por ciento de la fuerza laboral está sindicalizada.

⁵⁴ Sin embargo, ha habido cierta preocupación sobre el funcionamiento del sistema judicial, incluyendo el impacto de la presión de los medios de comunicación sobre temas delicados como la inmigración y el terrorismo vasco.

Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales - ratificada el 4 de enero de 2000.

Convención penal del Consejo de Europa contra la corrupción - ratificada el 28 de abril de 2010.

Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC) - ratificada el 9 de junio de 2006.

Una cuestión diferente es el **desigual cumplimiento de las obligaciones derivadas de tales compromisos contra la corrupción**, según los informes que tanto la OCDE como la ONU han realizado. De acuerdo con la Constitución, el Estado español es democrático y promueve el bienestar social y la igualdad. Además, debe respetar el Estado de derecho, es decir, esencialmente asegurar la división de poderes y la primacía de la ley, que el ejecutivo se someta a la rendición de cuentas horizontal (por parte de Defensor del Pueblo, los organismos de auditoría del Estado...) y su administración pública se base en un servicio civil meritocrático. Todas las instituciones sirven de apoyo a **un sistema de integridad sustancialmente aceptable, pero no son suficientes**, como ya indicó Transparency International España en la evaluación del marco nacional de integridad⁵⁵ y las encuestas sobre percepción de corrupción nos demuestran. Uno de los vacíos normativos es, precisamente, la ausencia de una adecuada regulación de la actividad de lobby.

De cara a la comprensión del lobby, los partidos políticos tienen también un papel muy importante que desempeñar. Los dos principales partidos (Partido Socialista Obrero Español, PSOE, y Partido Popular, PP)⁵⁶ hasta la fecha no han pactado reformas de integridad muy relevantes, ni la lucha contra la corrupción ha sido un elemento clave de su estrategia política. De ahí que la regulación del lobby esté aún pendiente del acuerdo de estos dos partidos, hoy en día planteada en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso.

⁵⁵ MANUEL VILLORIA (dir.) (2012), *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*, Transparencia Internacional-Tirant lo Blanch.

⁵⁶ Los principales partidos políticos nacionales son el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular que han tenido casi el 80% de los votos totales desde principios de los años 1990 hasta ahora. En 2014, contaban con aproximadamente el 85% de los escaños del Congreso de los Diputados. Los partidos políticos restantes (aproximadamente el 15% de los escaños en 2014) tienen en su mayoría una agenda regional o afiliación nacionalista muy concreta (con excepción de Unión Progreso y Democracia), y promueven una descentralización del Estado: la Izquierda Plural, Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Catalunya, Bloque Nacionalista Galego, Coalición Canaria, Geroa Bai, Foro Asturias, Amaiur y Unión del Pueblo Navarro.

Los partidos impulsaron la Transición a la democracia, tras la dictadura, en un contexto de baja movilización ciudadana. Cooptaron a las asociaciones vecinales y sociales y comenzaron una relevante transformación social y económica del país que durante muchos años ha sido valorada positivamente. Así pues, los partidos se han consolidado indudablemente como actores poderosos en la definición de las políticas públicas y de las relaciones de poder, hasta el punto de que hoy son difícilmente separables del propio Estado⁵⁷. A la vez, desde las instituciones públicas se intentó impulsar el desarrollo de una sociedad civil mediante subvenciones y medidas de institucionalización, con resultados dispares.

➤ **Como quiera que, hasta las recientes elecciones europeas de mayo de 2014, el sistema político español se basaba en dos grandes partidos que prácticamente recogían el 80% del voto válido, la actividad de lobby ha estado muy concentrada**⁵⁸.

Pero las mayorías absolutas en las Cámaras son difíciles de conseguir y, en múltiples ocasiones, se busca en el parlamento un cierto consenso por lo que otros partidos centristas resultan decisivos para el sistema aunque su porcentaje de votos y escaños sea comparativamente bajo. Es el caso de *Convergència i Unió* (CiU), coalición de dos partidos nacionalistas catalanes de centro-derecha, que ha sido el grupo en el que más han incidido los lobistas casi desde el inicio de nuestra democracia y que, según diversas fuentes, parece haber sido más propicio a recoger demandas de grupos de presión.

Así, para temas de gran relieve, el lobby en España se realiza ante las direcciones de los dos partidos mayoritarios y ante aquellos partidos que puedan inclinar la balanza hacia un lado u otro dando la mayoría parlamentaria (especialmente CiU). Cuando se produce **mayoría absoluta de uno de los dos partidos mayoritarios, los grupos de interés cambian de estrategia siendo más útil entonces el lobby en el ejecutivo que en el legislativo**. No obstante el lobby en el parlamento juega un papel importante para asegurar la redacción adecuada de la norma o la consolidación de temas en la agenda. Cuando la mayoría es relativa, la emergencia de terceros actores hace que el lobby en el legislativo sea determinante, pues el

⁵⁷ Este aspecto es una de las diferencias entre el contexto español y el norteamericano, donde los partidos son más débiles y apenas reciben ayuda pública, lo que explica su dependencia financiera del sector privado. En EE.UU., las campañas electorales astronómicas son pagadas con fondos privados, y, por ello, los representantes políticos son muy receptivos de forma individual a la influencia.

⁵⁸ En las elecciones europeas de mayo de 2014 los dos partidos mayoritarios no llegaron entre los dos al 50% del voto.

acuerdo de un partido como CiU, por ejemplo, puede lograr redacciones normativas útiles al lobista. Una estrategia de lobby inteligente buscaría reunirse con las cúpulas de los partidos más relevantes, con los actores clave en el ejecutivo, y con las presidencias de los grupos parlamentarios de los mismos tres o cuatro partidos esenciales.

Finalmente, entre las características institucionales clave de la democracia española es necesario precisar que, **aunque España no responde plenamente al modelo corporatista nórdico, los sindicatos y las patronales han cumplido una labor esencial en la negociación anual con el gobierno del marco macroeconómico del país, al menos hasta 2012**. En relación con ello se pronunció el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 68/2007, de 28 de marzo⁵⁹, famosa porque declaró inconstitucional y nulo el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y que había motivado la huelga general de 20 de junio de 2002. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional realza el valor del diálogo social del modo siguiente⁶⁰:

«Es indudable, y no parece necesario recordar aquí, el valor trascendente del diálogo social en nuestro Estado social y democrático de Derecho [...] y la importancia de la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en el procedimiento de elaboración de aquellas leyes que puedan afectar a los intereses económicos y sociales a cuya defensa y promoción contribuyen significativamente».

Por otra parte, también es importante para entender la labor de los sindicatos la Sentencia 281/2005, de 7 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional demanda unos sindicatos fuertes como elemento central de la construcción constitucional del modelo de relaciones laborales:

«Los sindicatos, al igual que las asociaciones empresariales, son entes de relevancia constitucional inmediatamente protegidos por la Constitución y [...] debe favorecerse, por tanto, el cumplimiento de la función que en un régimen democrático se atribuye a los sindicatos en beneficio, no sólo de los intereses de los trabajadores, sino del interés público, que reclama unas organizaciones sindicales fuertes y dotadas de medios suficientes de acción»⁶¹.

⁵⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia 68/2007, de 28 de marzo de 2007. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6035> (*Fundamento Jurídico* 11°).

⁶⁰ MARÍA LUZ RODRÍGUEZ (2014), «Imperativos económicos frente a derechos fundamentales, un nuevo paradigma de relaciones laborales», en *Revista de derecho social*, ISSN 1138-8692, n.º 65, 2014 (pp. 41-68).

⁶¹ Tribunal Constitucional. Sentencia 281/2005, del 7/11/2005. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5541> (*Fundamento Jurídico* 6°).

Todo ello se vincula al artículo 9.2 de la Constitución que «impone a los poderes públicos la obligación de *promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas*, pues con esta disposición se está superando el más limitado ámbito de actuación de una igualdad meramente formal y propugnando un significado del principio de igualdad acorde con la definición del art. 1 que constituye a España como un Estado democrático y social de Derecho»⁶².

- En esencia, la democracia española, de acuerdo con su marco constitucional, exige que sindicatos y patronales ocupen un lugar central en la negociación de las leyes económicas y sociales, garantizando la presencia de estos actores en una multiplicidad de consejos consultivos. Ello afecta a la actividad de «otros» lobistas en determinadas áreas, al reducir su peso y papel.

Por último, es importante recordar que una importante cantidad de normas regulan la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Véase la adscripción a fines sociales de un porcentaje del dinero recaudado con el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (dinero que será gestionado por diversas ONG posteriormente), la ley del voluntariado, la regulación de las entidades sin ánimo de lucro, la regulación de colegios profesionales, cámaras de comercio, fundaciones, etc. Desde los años noventa, se ha asentado un **modelo asimétrico de institucionalización de la actividad de muchos grupos de interés** que varía enormemente en función de las actividades a las que se dedican, pero que ha hecho proliferar formas institucionales de interacción e influencia cotidiana con los decisores públicos. Todas estas normas procuran a los grupos un acceso especial a ciertos comités, consejos o foros que influyen en las regulaciones sectoriales, con independencia de la influencia más opaca de los representantes de empresas específicas o grupos de interés muy sectoriales.

En conclusión, debido al marco normativo, el ejercicio de la influencia en España se ha traducido en una doble realidad. **Por una parte, modelos institucionalizados con mayor o menor detalle, que incorporan distintos criterios de representatividad y participación**, y que generan redes de interacción entre grupos de interés y gobiernos en diferentes sectores, a través de órganos de participación institucional muy diversos. Así, en determinadas áreas de políticas, existen consejos u órganos de partici-

⁶² Tribunal Constitucional, Sentencia 3/1983, del 25/1/1983. <http://hj.tribunal-constitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/131>

pación institucional donde, de acuerdo con la ley, se concede especial capacidad de influencia a ciertas asociaciones representativas del sector o grupos corporativos, aunque su funcionamiento es bastante formal y burocrático (por ejemplo, Consejo de la Mujer, Consejo de la Juventud, Consejo Económico y Social, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo de Consumidores y Usuarios, etc.). En todos estos órganos se prevé participación —y, como consecuencia, se asegura influencia— de las patronales y sindicatos más representativos, además de las asociaciones relevantes en el ámbito. **Y por otra parte, existe una realidad informal, en la que cientos de lobistas profesionales, empresas y grupos de interés diversos tratan de influir sobre el ejecutivo y el legislativo, sin que existan normas que regulen su acceso, la información sobre sus contactos, los límites éticos a su labor o la mera constancia de las reuniones.**

- Así pues, ¿cómo se construye el interés común en España? ¿Qué se entiende por equilibrio en las reglas y el campo de juego? **El sistema diferencia entre quienes participan de acuerdo con el marco constitucional en la definición de los intereses generales (sindicatos, patronal y, desde luego, representantes políticos) y quienes defienden intereses legítimos, pero privados.**

No es igual que el/la ministro/a de Industria se reúna con la CEOE (patronal) y con los sindicatos, a que se reúna con la asociación de empresas automovilísticas o con representantes de, por ejemplo, la empresa Renault. En el primer caso lo exige el diseño constitucional, y en el segundo la reunión es parte de una actividad normal de conocimiento de los intereses del sector, pero no constitucionalmente establecida.

2. CONTEXTO JURÍDICO

DESARROLLO HISTÓRICO

En los debates constituyentes de la Constitución Española encontramos el primer intento de otorgar un marco jurídico a los grupos de presión parlamentarios. En concreto, un voto particular presentado por Alianza Popular⁶³ introdujo el art. 77, que regula el Derecho de Petición ante las Cámaras. En la propuesta original, además de los dos puntos de los que en la actualidad consta el artículo, se hallaban otros dos que pretendían es-

⁶³ Alianza Popular (AP) fue un partido político de carácter conservador fundado en 1977, en su mayoría por antiguos ministros y responsables franquistas. En 1989, tras un proceso de refundación, se transformó en el Partido Popular.

tablecer una vía institucional de acción para los grupos de presión y una regulación para los mismos⁶⁴:

3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público.
4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente.

Presentada la propuesta ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, estos dos últimos puntos fueron rechazados por quince votos en contra, dos a favor y dieciséis abstenciones. Lo mismo ocurrió con el voto particular del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, defendido por su presidente, el señor Fraga, que resultó derrotado en la sesión del Pleno del Congreso, el 13 de julio de 1978, por 212 votos en contra, once a favor y tres abstenciones.

Desde la aprobación de la Constitución en el año 1978, habrá que esperar más de 15 años para volver a encontrar algún intento de legislar los grupos de presión. Estos intentos tomaron la forma de dos proposiciones no de ley, la primera **presentada en 1990 por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la regulación de los despachos que gestionan intereses particulares confluyentes con intereses públicos**. La proposición fue aprobada, con la enmienda del Grupo Socialista, por unanimidad, 284 votos sobre los 284 emitidos⁶⁵.

Más adelante, **el Grupo Parlamentario CDS⁶⁶ presentó ante el Pleno del Congreso una Proposición no de ley que instaba al gobierno a legislar en materia de grupos de presión parlamentarios y fue admitida a trámite el 2 de febrero de 1993⁶⁷**. Sorprendentemente, gracias quizás al ambiente de rechazo a la corrupción y en contraste con los resultados de la propuesta constitucional de Alianza Popular, la Proposición no de Ley fue aprobada por amplia mayoría.

Esta segunda proposición se desarrollaba en los siguientes términos: comenzaba constatando la actuación de los grupos sociales ante los Poderes Públicos, defendiendo su existencia como «representación del dinamismo de la sociedad civil, dentro de un Estado cada vez más complejo y capaz

⁶⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión del 13/7/1978: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF

⁶⁵ Proposiciones no de Ley ante el Pleno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 12/2/1990: http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_023.PDF

⁶⁶ El Centro Democrático y Social (CDS) fue un partido liberal progresista fundado por el expresidente del gobierno Adolfo Suárez en 1982, y disuelto en 2006.

⁶⁷ Proposiciones no de Ley ante el Pleno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 4/2/1993: http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_375.PDF#page=4

de intervenir en la mayor parte de las actividades humanas», para establecer a continuación sus límites «en los principios que regulan la sociedad democrática, armonizando sus intereses y las reglas de participación de nuestro sistema democrático» (arts. 9.2, 23.1 o 77 CE). Tras valorar la labor de estos grupos en tareas de intercambio de información, la exposición de motivos establece la necesidad de que este intercambio se realice bajo los principios de transparencia y publicidad, identificando a los operadores sociales y acotando las pautas de conducta y el modo en el que han de establecerse estas relaciones informativas. Aduce que es preciso trazar la línea de separación entre esta función y el tipo penal del tráfico de influencias, con el objetivo de conocer los intereses particulares y su encuadramiento e integración dentro del interés general, y evitar que entre en colisión la defensa pública de estos intereses con el principio representativo general de los Diputados y Senadores. La exposición de motivos termina invocando el desarrollo del art. 105 de la Constitución.

La proposición propiamente dicha acuerda la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión de Reglamento del Congreso que debata el establecimiento de un Registro Público de Grupos de Interés y sus normas de funcionamiento. En segundo lugar insta al Gobierno a que presente un Proyecto de Ley regulador del asunto, que recogerá la figura del Registro Público, y sus normas, a la vez que formulará un Código. Sin embargo, pese a ser aprobada por una amplia mayoría, la resolución del parlamento se perdió en el olvido y no fue rescatada, cuando fue posible, por aquellos grupos que en su día la defendieron con vehemencia.

En 2013, ante la opacidad con la que se desarrolla el lobby y la gran capacidad de influencia de los grupos que lo ejercen, el presidente de gobierno, **Mariano Rajoy, prometió su regulación en el discurso del Debate del Estado de la Nación que pronunció el 20 de febrero del 2013**. En concreto señaló:

«Una reforma en la que creo que sería positivo incluir también la regulación parlamentaria de las organizaciones de intereses (los llamados “lobbies”), con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites».

Con esta afirmación, en la que incidía en una regulación parlamentaria, el presidente del Gobierno confirmó que la Ley de Transparencia no abordaría esta cuestión —lo cual habían solicitado todos los grupos parlamentarios menos el mayoritario—. Así lo había defendido por ejemplo Josep Antoni Durán i Lleida, portavoz de CiU, en el Foro por la Transparencia:

«Hay que aprovechar la ley de transparencia para abordar la de todas las administraciones, partidos, asociaciones, sindicatos e entidades que reciban dinero público. Aprovecharla (...) para regular los denominados lobbys como derecho fundamental que tienen los representantes de la sociedad civil y las empresas para trasladar sus intereses, recabar información, defender su situación o solicitar cambios en la normativa que les afecta»⁶⁸.

Posteriormente, la portavoz de UPyD, Rosa Díez, también manifestó su interés en que la regulación de los lobbies fuera abordada en la Ley de Transparencia. Sin embargo, la propuesta no tuvo éxito.

➔ **La ley de transparencia se aprobó en diciembre del 2013, sin la inclusión de la regulación de los lobbies y, de hecho, sin ninguna mención a ellos.**

A comienzos de 2014, tras el Debate sobre el Estado de la Nación del 25 y 26 de febrero, el Pleno del Congreso aprobó dos Resoluciones impulsadas por el Grupo Parlamentario de CiU y acordadas con el Grupo Popular. Entre ellas se incluye la regulación de los lobbies, en el punto número 5, sobre la Regeneración Democrática:

«Considera necesario impulsar en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados mayor inmediatez, proximidad y efectividad del control parlamentario, y contemplar la regulación de los denominados lobbies. Esta regulación debe dirigirse a canalizar el ejercicio de todas aquellas actividades que tienen como objeto influir en la formulación de políticas y en los procesos de toma de decisiones, garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen de acceder a las instituciones, así como la observancia del código de conducta que en su momento se apruebe».

Este acuerdo, además, fue suscrito por APRI, y por el Foro por la Transparencia⁶⁹, asociaciones que representan al colectivo de lobistas profesionales en España y reclaman de manera consistente una regulación sobre este tema. Según los cálculos de APRI, tras la creación del registro se po-

⁶⁸ Ver blog <http://www.forotransparencia.com> (20/2/2013): «La regulación del lobby en el debate sobre el estado de la nación».

⁶⁹ El Foro por la Transparencia son: AFI, Cremades & Calvo Sotelo, PriceWaterhouseCoopers, Roca Junyent, Solchaga-Recio&Asociados, CyC, y Llorente & Cuenca.

drían inscribir unas quinientas personas, entre asociaciones, patronales, sindicatos y ONG.

Es evidente que el Congreso de los Diputados, de acuerdo a diversos grupos políticos, debe reformar su reglamento, vigente desde 1982, para acercar la institución a los ciudadanos y agilizar la apretada vida parlamentaria. Tras meses hibernando, el debate para la mejora de las normas parlamentarias se relanzó el 12 de febrero de 2014 en una reunión de la Comisión del Reglamento donde se constataron las buenas intenciones de todas las fuerzas políticas, hasta el punto de garantizarse que esta vez no habrá líneas rojas. Al cerrar este informe, el **proyecto de crear un registro de lobistas en el Congreso a través de una reforma de su Reglamento sigue adelante**. No obstante, persisten las diferencias en cuanto a los elementos a reformar y los grupos parlamentarios negocian los detalles, a puerta cerrada.

LEGISLACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE LOBBY

Desde un punto de vista legal, la regulación sobre lobby hoy en día es casi inexistente. El art. 9.2 de la Constitución española establece:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Esta norma general no dice nada de los lobbies, pero permite la **creación de grupos que faciliten la participación de los interesados en la toma de decisiones y en la regulación pública**. Por su parte, los art. 7 (que regula la labor constitucional de participación en la definición del interés general de los sindicatos y patronales), 23 (que regula el derecho fundamental de participación), y 103.3 (que establece las garantías de la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de su cargo) también constituyen elementos normativos de referencia. Finalmente, como luego veremos, las normas sobre conflictos de intereses e incompatibilidades, los códigos éticos de altos cargos y funcionarios o la normativa de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, son elementos normativos que controlan, de alguna forma y desde la perspectiva del sector público, la actividad de influencia.

Fuera de esto, la única forma de regulación indirecta de los grupos de presión en España se encuentra en la legislación penal ordinaria que, en el

Código Penal, tipifica el tráfico de influencias. El Código Penal regula el tráfico de influencias en los artículos 428, 429 y 430 del Capítulo VI del Título XIX⁷⁰. Lo que pretende penar el legislador en estos artículos es la preparación o la inducción a un delito, el de tráfico de influencias. Se pena el ofrecimiento de acciones de influencia, tanto por funcionarios como por particulares, basadas en el prevalimiento de las funciones propias del cargo, de la jerarquía existente o de una simple relación personal con la autoridad correspondiente. El art. 429 se refiere a aquel particular que se prevaleciera de cualquier situación derivada de su relación personal con un funcionario público o autoridad, para conseguir una resolución que pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico al propio sujeto o a quien le financia. Por su parte, el artículo 430 penaliza el ofrecimiento de acciones de influencia, tanto por funcionarios como por particulares, basadas en el prevalimiento de las funciones propias del cargo, de la jerarquía o de una simple relación personal a cambio de una recompensa o simplemente de aceptar una promesa de recompensa.

➤ ¿Qué diferencia el tráfico de influencias del lobby? La clave es que el lobby es ejercido por profesionales que buscan influenciar en el contexto de su trabajo, pero no prevaleciendo de su jerarquía sobre el funcionario o autoridad o de sus relaciones personales. El lobby presupone un cierto equilibrio en el campo de juego, y el tráfico de influencias, todo lo contrario, consiste en un abuso de posición del que se sacan beneficios.

Como ejemplos de tráfico de influencias, hay dos sentencias muy ilustrativas. Una de ellas es la sentencia n.º 354 de la sección primera de la Audiencia Provincial de Castellón, Procedimiento Abreviado no 30/2011, en el llamado Caso Fabra. En el año 1999, el empresario Vicente Vilar y su esposa eran titulares de las empresas del Grupo Naranjax, dedicadas a la fabricación, sintetización y comercialización de productos fitosanitarios. Como consecuencia de la entrada en vigor de la Directiva 91/414/CEE sobre comercialización de productos fitosanitarios, en España se había producido un retraso importante en la concesión de autorizaciones para estos productos. Por este motivo y dadas las estrechas relaciones personales entre estos empresarios y el Presidente de la Diputación de Castellón, Carlos Fabra, se planteó que este último, valiéndose de los contactos que le otorgaba su condición de Presidente de la Diputación de Castellón y del Partido Popular en la provincia, se interesara por el estado de tramita-

⁷⁰ Código Penal, Título XIX: Delitos contra la administración pública. El capítulo V tipifica el cohecho; el capítulo VI, el tráfico de influencias.

ción de dichos expedientes con ocasión de los múltiples desplazamientos que realizaba a Madrid. Otros cargos públicos y parlamentarios de la provincia también habían sido contactados anteriormente por Vicente Vilar, entre ellos Miguel V. Prim, senador en las Legislaturas 1992-1996 y 1996-2000 y diputado en la Legislatura 2000-2004, del mismo partido político por la circunscripción de Castellón. El objetivo era que, valiéndose de su cargo político y de que era perito agrónomo y experto en productos fitosanitarios, recabara información ante las autoridades y realizara las gestiones legales oportunas para obtener las autorizaciones. La mayoría de los productos se aprobaron con cierta rapidez, si bien es difícil demostrar que fuera como consecuencia de las presiones de estos representantes políticos y haciendo uso de ciertos privilegios con respecto a lo habitual para otros empresarios.

Por otra parte, se demostró que las esposas de Fabra y de Vilar crearon, en diciembre de 1999, la sociedad Artemis 2000 SL con capital social distribuido al 50% entre ambas y nombrando administrador a Vicente Vilar. La sociedad, destinada en principio a comercializar productos fitosanitarios, carecía en realidad de actividad y trabajadores. Asimismo, el 28 de abril de 2000 Carlos Fabra constituyó, junto con su esposa y dos de sus hijos, la sociedad Carmacás SL, de la que era administrador único y titular del noventa por ciento de las participaciones sociales, siendo su objeto social «los servicios en materia de asesoramiento laboral y de formación para prevención de riesgos laborales». El Sr. Fabra, a través de la citada sociedad, facturó en concepto de minuta de honorarios, con el IVA correspondiente, por «trabajos e informes jurídico-laborales» cuantías importantes a diversas entidades y también a las empresas controladas por el Sr. Vilar. En concreto, fueron facturados a Naranjax SL aproximadamente 100.000 euros actuales y a Artemis 2000 SL cuantías de 80.000 euros en el año 2000. Todos estos ingresos se defraudaron a Hacienda.

A pesar de constatar estos hechos, y de que el Ministerio Fiscal calificó las actuaciones como tráfico de influencias, el señor Fabra sólo fue condenado por delito fiscal y no por tráfico de influencias. La jurisprudencia considera que, para que este último delito se produzca, no basta la mera sugerencia sino que «la conducta delictiva ha de ser realizada por quien ostenta una determinada situación de ascendencia y que el influjo debe tener entidad suficiente para asegurar su eficiencia por la situación prevalente que ocupa quien influye», además de «que se ejerza predominio o fuerza moral sobre el sujeto pasivo de manera que su resolución o actuación sea debida a la presión ejercida».

Los mismos argumentos han sido utilizados recientemente por el Tribunal Supremo⁷¹ para no admitir a trámite un recurso por el que se acusaba de delito de tráfico de influencias a la Consejera de Economía del Gobierno de Navarra y a la Presidenta de dicha Comunidad Autónoma. En este caso la situación se caracterizaba por la presión de la Consejera sobre la Directora de Tributos del Gobierno de Navarra, que llevó a la dimisión de esta última. La Consejera había solicitado a la Directora de Tributos el Plan de Inspección para ver si afectaba a clientes de su asesoría fiscal, además de supuestamente tratar de influir en los resultados posteriores de las inspecciones cuando afectaban a empresas o contribuyentes que eran clientes suyos. Nuevamente, el órgano judicial, en este caso el Tribunal Supremo, considera que este no es un caso de tráfico de influencias, pues no se ha demostrado presión suficiente y, además, ha sido sobre actos de trámite y no sobre resolución.

3. CONTEXTO SOCIAL

Vistas las sentencias mencionadas y la general sensación de impunidad con que los políticos corruptos actúan en España, no es de extrañar la imagen que de la política y de los políticos tienen los españoles.

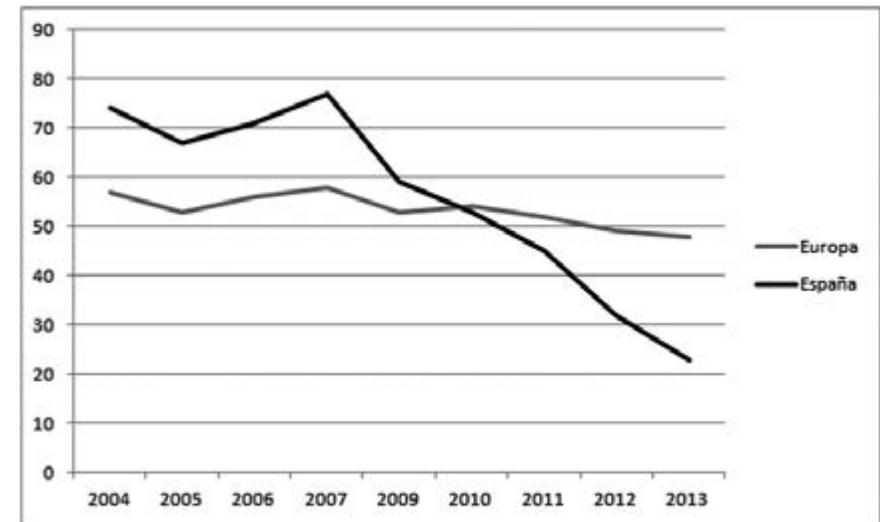
- La situación actual de desafección y percepción de la corrupción ha llevado a que el debate sobre los lobbies/lobistas y su regulación vuelva a la esfera pública.

La relación siempre incómoda y, generalmente, crítica de la sociedad española con la política ha empeorado de modo patente y preocupante en los últimos años. Procesos, actores e instituciones se han convertido en objeto de desconfianza, reproche y condena para la mayoría de los ciudadanos. La gran depresión que arrancó en 2007-2008 y se prolonga sin perspectivas de conclusión a corto plazo, ha influido probablemente en el agravamiento de las actitudes negativas de la ciudadanía española respecto del funcionamiento de la democracia, del sistema político, de sus protagonistas institucionales y de su rendimiento (gráfico 1). Al mismo tiempo, esta situación nos ha hecho ver las graves deficiencias institucionales y las perversas relaciones entre lo público y lo privado existentes en España⁷².

⁷¹ Recurso 20110/2014 de la sala segunda del Tribunal Supremo. Ponente: Juan Saavedra Ruiz.

⁷² M. VILLORIA, «Bon govern, qualitat democràtica i transparència als governs locals: un estat de la qüestió», Diputació de Barcelona, 9/4/2014. <http://www.diba.cat/documents/16388484/20832750/manuel+villoria.pdf/fe79c4e5-62c0-4ef5-a28d-bb6b00633e65>

Gráfico 1: Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España y en Europa, 2004-2013



* Suma de los muy y bastante satisfechos. Fuente: Eurobarómetro.

Los datos de percepción sobre la conexión excesiva entre dinero y política, y sobre la corrupción en los negocios en España, muestran niveles alarmantes⁷³. Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% cree que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), y el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59%).

Pero además, de acuerdo al Flash Eurobarómetro que se ha hecho específicamente a las empresas europeas en 2014 (cuadro 1), España es el país líder en Europa en cuanto a la creencia por parte de nuestras empresas de que la corrupción está muy extendida en la contratación: 83% a nivel nacional y 90% a nivel regional y local (media europea 56 y 60% respectivamente). Las empresas españolas tienen el record europeo de percepción de corrupción, junto a las griegas y las italianas: el 97% (la media UE es del 75%). Las malas prácticas que en términos generales observan las empresas españolas son: favorecer a amigos y familia al hacer negocios, nepotismo y clientelismo en la administración, y opaca financiación de los partidos.

⁷³ EUROPEAN COMMISSION, *EU Anti-corruption Report - Annex Spain*, COM2014 (38) final.

Cuadro 1. Percepción de las empresas sobre corrupción

Preguntas	% España (de acuerdo)	% Europa (media, de acuerdo)
La única forma de tener éxito en los negocios es haciendo uso de conexiones políticas	52 %	47 %
Los sobornos y el abuso de poder están generalizados entre los políticos	88 %	70 %
El favoritismo y la corrupción dañan la competitividad de los negocios en el país	93 %	73 %

Fuente: Flash Eurobarómetro 374⁷⁴

Todos ello refleja múltiples escándalos de sobornos y tráfico de influencias que han sido portada de la prensa de forma continua en los últimos 10 años⁷⁵. Pero además, existe una conciencia difusa de que grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida o excesiva, aunque no sea bajo la forma de tráfico de influencias, en la toma de decisiones políticas⁷⁶.

Por ejemplo, las empresas y otros grupos de interés pueden influir vía financiación de los partidos, o bien usando las “revolving doors”, o incluso esgrimando la amenaza de la desinversión para paralizar cambios normativos necesarios. La influencia indebida o excesiva de las grandes empresas españolas de energía puede percibirse en los dos casos siguientes (Casos 5 y 6).

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION (2014), *Flash Eurobarometer 274* on «Businesses' attitudes towards corruption in the EU». http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf.

⁷⁵ PATRIA DE LANCER JULNES Y MANUEL VILLORIA (2014), «Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: the case of Spain», *International Review of Public Administration* 19:1, (pp. 23-43).

⁷⁶ Una investigación reciente sobre las relaciones entre las élites políticas y las élites empresariales a nivel local en España queda recogida en la comunicación: N. KHALIL, J. MOLINS Y C. NAVARRO (2011), «Las relaciones entre élites políticas y empresariales a nivel local. Una aproximación al caso de España», X Congreso AECPA. Murcia, 7-9/9/2011. En la muestra utilizada de alcaldes de municipios de España entre 10.000 y 100.000 habitantes, la mayoría reconocen que «los grupos económicos ejercen un poder de persuasión importante».

CASO 5. LA INFLUENCIA DE LAS EMPRESAS DE ENERGÍA

La energía es uno de los sectores estratégicos para la mayoría de los países, debido a su relevancia económica y empresarial, social y geopolítica. Según la CNE, en 2012 el sector energético significó en España el 3,6% del PIB, un 1,4% del empleo total y casi una cuarta parte de las importaciones de bienes⁷⁷. Sin embargo, más allá de estos datos, lo que caracteriza al sector energético es su contribución esencial al funcionamiento de todo el sistema productivo. Por ello, ha sido uno de los sectores más controlados y/o regulados desde el siglo XX. Prácticamente fue propiedad del Estado hasta su proceso de liberalización hace apenas veinte años, y desde entonces ha sufrido una profunda transformación dejando atrás los monopolios u oligopolios considerados como naturales de hidrocarburos, electricidad y gas⁷⁸.

El primer paso de la reforma energética de los años 90 fue la Ley de Ordenamiento del Sector Petrolero en 1992. Más adelante, le sucedieron la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico y la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos, que transponían las Directivas Europeas sobre la liberalización de estos sectores. Durante las siguientes legislaturas se llevaron a cabo diversas modificaciones en la regulación, creando nuevas instituciones, normas y mecanismos de decisión. De este modo, España ha seguido el ritmo regulatorio impuesto por Bruselas en los procesos de liberalización⁷⁹.

La política energética de la UE se basa en alcanzar cuatro objetivos principales⁸⁰ que se acordaron en el Tratado de Lisboa: *i)* garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; *ii)* garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; *iii)* fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables, y *iv)* fomentar la interconexión de las redes energéticas.

Sin embargo, la vulnerabilidad del sector en España, con un grado de dependencia energética del exterior⁸¹ del 73,3%, frente a una media europea cercana al 53%, supone una complejidad añadida de cara a regularlo adecuadamente para alcanzar estos objetivos. Así, numerosas leyes y normas han sido aprobadas por los sucesivos gobiernos, de forma impredecible y discontinua, poniendo sucesivos parches y generando **una maraña regulatoria**. En este contexto, para comunicarse con la Administración la industria tradicionalmente ha optado por una interlocución basada en un diálogo directo con los altos niveles de decisión política. Para ello, ha apostado por la **estrategia de contratar a ex altos cargos** de la Administración, esperando así agilizar sus relaciones con el gobierno

⁷⁷ J. C. JIMÉNEZ, *El sector energético*, Comisión Nacional de la Energía, 4-2013.

⁷⁸ FUNCAS (2012), “El sector energético español”, *Papeles de Economía Española*, n° 134.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ BALÁZS MELLÁR (Parlamento Europeo), Ficha técnica «La política energética: principios generales» (4/2014). Ver: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.7.1.html

⁸¹ Eurostat News Release. 25/2014, 17/2/2014: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-17022014-AP/EN/8-17022014-AP-EN.PDF

y obtener estabilidad jurídica. Ciertamente, algunos de estos altos cargos ya venían del propio sector energético y han vuelto al mismo por sus conocimientos especializados en el tema. No obstante, el mecanismo de **las puertas giratorias, aun siendo a veces ineludible por falta de suficiente formación especializada a los cuerpos de expertos en la Administración, entre otras razones, siempre genera riesgos para el interés general.**

Las complejas **características del sector energético** justifican, en parte, la alta actividad regulatoria. Hay que destacar, en primer lugar, que la electricidad es al mismo tiempo un bien y un servicio. Otra característica relevante del sector es que produce una importante contaminación ambiental. Además, el sistema eléctrico requiere una serie de grandes infraestructuras de redes y una perfecta coordinación operativa para garantizar el transporte desde los puntos de generación hasta las áreas de consumo⁸². En definitiva, decidir el mix de las tecnologías que se utilizarán para generar la electricidad conforma una parte muy importante de la política energética del país, y por ello según el profesor Joaquim Vergés, «no puede dejarse a lo que resulte del simple juego de los mercados»⁸³.

Un problema importante en el sistema eléctrico español es el denominado **déficit de tarifa**. Esta polémica figura se fundamenta, básicamente, en el desfase entre los costes reconocidos de las actividades reguladas y los ingresos por tarifa cobrados a los consumidores⁸⁴. Las empresas eléctricas han financiado el déficit hasta 2010, computándolo como deuda a largo plazo del Estado, hasta el traspaso del déficit a entidades financieras. En este sentido, hay que destacar que no hay un criterio coincidente entre los distintos agentes de cuándo y cómo se va a devolver dicha deuda a las principales compañías del sector. El resultado es que el precio de la electricidad en España es uno de los más

⁸² En cuanto a la importancia de las distintas formas de producción de energía, los datos oficiales señalan que las fuentes energéticas primarias que más se consumen en España son el petróleo y sus productos derivados (45,1% del total) y el gas natural (22,4%). El resto lo constituyen las energías renovables (11,7%), la nuclear (11,6%) y el carbón (cerca del 10%). En lo referente al consumo de energía final, los productos petrolíferos representan más de la mitad del total (51%). Le siguen la electricidad (25,2%), el gas (14,8%), las energías renovables (7,2%) y el carbón (1,5%). Ver Libro de la Energía 2011, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

⁸³ JOAQUIM VERGÉS (2009), «Mercado eléctrico, regulación y alternativas tecnológicas», BEG: research group in Business-Economy-and-Governments, Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia de l'Empresa.

⁸⁴ Los costes totales de la electricidad se componen de los costes regulados (para retribuir el transporte, la distribución, las primas a las energías renovables eólica y solar, las primas al carbón, los costes extrapeninsulares, la moratoria nuclear, el propio pago atrasado del déficit de tarifa acumulado, etc.) y de los costes no regulados o de mercado (centrales de generación y sus combustibles). Los precios finales para el consumidor se componen de la tarifa de acceso (que retribuye los costes regulados) y un pago variable (destinado a cubrir la generación de la electricidad, esto es los costes no regulados). El déficit existe desde principios de la década 2000 y ha ido en aumento, sobre todo a partir de 2007. Hasta 2010, el déficit lo asumen las principales eléctricas (como reconocimiento de deuda del Estado). En 2010 se creó el fondo FADE para colocar deuda eléctrica en entidades financieras. En la actualidad el déficit de tarifa impacta sólo en los costes regulados.

caros de la Unión Europea, lo cual afecta a las familias y a la competitividad de la industria española.

En efecto la existencia del déficit de tarifa ha provocado que se exploren distintas maneras de atajarlo. Una de ellas ha sido seguir subiendo las tarifas al consumidor final. Otra, frenar el uso de las energías renovables, más caras, a pesar de que son las que producen menor contaminación ambiental. Otra manera ha sido también reducir los costes regulados, como la retribución al transporte y la distribución.

Para algunos autores, en el sector se produce una «existencia generalizada de sobre-remuneraciones, que deben recortarse para posibilitar una reducción de precios que mejore la competitividad empresarial y la economía de las familias»⁸⁵. La rentabilidad de los activos de las 5 compañías eléctricas más importantes de España fue de 4,1% en 2010, mientras que la de sus correspondientes europeas se situó en: 3,3% RWE, 2,6% EON, 2,2% EDF, 2% GDF-Suez, 1,9% ENEL. La rentabilidad de estas empresas proviene esencialmente «de sus actividades en España»; esta rentabilidad puede explicar porqué de las cinco principales eléctricas españolas, «tres han pasado a ser propiedad de eléctricas extranjeras y en las otras dos ha habido una importante inversión de constructoras españolas»⁸⁶.

A la existencia del déficit hay que añadir la actual sobrecapacidad instalada para producir energía en España, y cuya consecuencia es que durante la próxima década no se necesitarán nuevas centrales eléctricas de ningún tipo. En efecto, desde que se liberalizó el sector se han instalado 67 centrales de ciclo combinado que utilizan gas natural, con una inversión superior a los 13.000 millones de euros, de las que ahora sobran más de la mitad⁸⁷.

Ante esta situación, el 27 de enero de 2012, tan sólo un mes después de su llegada al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria anunció⁸⁸ un Real Decreto⁸⁹ por el que se suspendían de forma temporal las primas a nuevas instalaciones del régimen especial, entre las que se encuentran las eólicas, termosolares, fotovoltaicas y de biomasa. Esta medida, calificada de salomónica por distintos medios de comunicación, fue justificada por el ministro Soria por «la situación económica y del sistema eléctrico,

⁸⁵ M. GALLEGO, «La electricidad, clave de la política energética», *Temas para el Debate* 236, 6/2014 (pp. 21-24).

⁸⁶ M. GALLEGO, «Electricidad renovable y política energética», *Nuevatribuna.es*, 17/8/2014.

⁸⁷ M. GALLEGO, «La electricidad, clave de la política energética», *Temas para el Debate* 236, 6/2014 (pp. 21-24).

⁸⁸ Ministerio de la Presidencia, referencia del Consejo de Ministros del 27/1/2012: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/2012/refc20120127.aspx>.

⁸⁹ Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Publicado en el BOE el 28/1/2012.

que arrastra un elevado déficit de tarifa». Hay que destacar que el déficit de tarifa se situaba entonces en torno a 28.000 millones de euros⁹⁰. La medida pudo haber tomado por sorpresa al sector de las energías renovables, que según diversos medios⁹¹ no había sido consultado, mientras que pareció satisfacer a las compañías eléctricas: el presidente de la patronal del sector, UNESA, calificó la reforma de “valiente”⁹².

Influencia en la normativa: el proyecto de Ley del Sector Eléctrico y el Real Decreto sobre autoconsumo

En la exposición de motivos del Real Decreto ley 1/2012, se señalaba que el modelo de generación distribuida⁹³, «cobra cada vez mayor importancia». Por ello, el Ministerio de Industria presentó «el desarrollo de instalaciones de pequeño tamaño a través del autoconsumo de energía» como «una alternativa real»⁹⁴. Así, el Gobierno abrió la puerta a un nuevo paradigma en el mercado de compraventa de energía: la posibilidad de que un consumidor, mediante instalaciones fotovoltaicas o pequeños aerogeneradores, se desvincule en parte de las grandes compañías del sector eléctrico. Este sistema permitiría a los consumidores producir su propia electricidad, volcar a la red el excedente descontándolo del recibo de la luz, y mantener el derecho a recibir apoyo de la red cuando no generen lo suficiente. De esta manera el Gobierno se alineaba con las Directivas Europeas de 2009 y 2012 de promoción de las energías renovables y de la eficiencia energética, respectivamente.

Desde el punto de vista de la competencia, el autoconsumo es «una fuente de presión competitiva para el resto de suministros convencionales, contribuyendo a mejorar la competencia efectiva en este sector»⁹⁵. Además de fomentar la competencia, para diversos órganos reguladores, el autoconsumo presenta otras ventajas significativas como contribuir a la independencia energética a nivel microeconómico, proporcionar una ma-

⁹⁰ RTVE/Agencias, «El déficit de tarifa eléctrica superó los 28.000 millones de euros hasta 2012, según la CNE», 19/4/2013.

⁹¹ A. M. VÉLEZ, «Soria fulmina las primas a futuras plantas renovables», *Público*, 28/1/2012; y L. LÓPEZ y R. ESTELLER, «Industria plantea poner primas a la carta para las renovables», *El Economista*, 30/1/2012.

⁹² L. LÓPEZ y R. ESTELLER, «Entrevista a Eduardo Montes, presidente de UNESA», *El Economista*, 15/5/2012.

⁹³ La Agencia Internacional de la Energía define la «generación distribuida» como la fuente de energía que se conecta a la red de distribución en baja tensión y la asocia a tecnologías como los motores, mini y microturbinas, pilas de combustible y energía solar fotovoltaica. *Guía básica de la Generación Distribuida 2007*, Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid.

⁹⁴ *Energiadiario.com*, «Industria confía en el autoconsumo como la “alternativa real” para la fotovoltaica tras retirar las primas», 30/1/2012.

⁹⁵ Informe Preceptivo 103/13 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico. CNC, 9/9/2013, p. 15.

yor seguridad de suministro local, reducir las pérdidas de electricidad en el transporte⁹⁶. Sin embargo, la promoción de este tipo de consumo energético, si se extendiera entre la población española, incidiría negativamente en la cuenta de resultados de las principales compañías del sector eléctrico, pues reduciría sus ingresos sin apenas reducir sus gastos al tener que mantener un apoyo al autoproducer/autoconsumidor.

En mayo de 2012 comenzaron a publicarse las primeras reacciones en medios de comunicación plasmando la posición de la industria eléctrica⁹⁷: las eléctricas resaltaban que, de extenderse el autoconsumo, los costes del sistema serían soportados por menos consumidores. Ante esto, defendían un modelo de tarifa eficiente «que refleje rigurosamente la correspondencia entre costes y conceptos tarifarios para evitar subvenciones del resto de consumidores a los autoconsumidores»⁹⁸. Algunas compañías abogaron por que se estableciera un peaje de respaldo a los autoconsumidores para evitar un crecimiento descontrolado y compensar a las eléctricas por el descenso de la demanda⁹⁹. Por su parte, la Unión Española Fotovoltaica (UNEF) presentó a finales de 2012 su propuesta para desarrollar y fomentar la tecnología de autoconsumo¹⁰⁰.

Un año después del inicio de la X Legislatura, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo contaba con las propuestas de los dos actores -sector eléctrico tradicional y sector de la energía solar fotovoltaica- más interesados, por razones diversas, en el desarrollo del anunciado real decreto sobre autoconsumo. Empezaba una batalla entre eléctricas y renovables que se plasmó en un cruce de acusaciones sobre quién era el responsable del inasumible déficit de tarifa. La Asociación Nacional de Productores e Inversores de Energías Renovables (Anpier), que agrupa a los pequeños productores de energías renovables, reclamó al Gobierno en febrero de 2013 que explicara a los ciudadanos cuáles eran los costes del sistema, haciendo hincapié en que «quizá exista un verdadero interés en no ser transparentes a este respecto y que se simplifique la realidad apuntando a la energía solar»¹⁰¹. Importantes compañías con fuerte presencia en el sector de las energías renovables anunciaban, ante las regulaciones en marcha, la retirada de sus inversiones en energía solar en España, acusando al Gobierno de los duros recortes¹⁰².

⁹⁶ Informe de la CNC, IPN 103/2013, 9/9/2013 (p. 15) e Informe 19/2013 de la CNE, 4/9/2013 (p. 13).

⁹⁷ L. LÓPEZ y R. ESTELLER, «El autoconsumo también debe pagar el coste de las redes, según las eléctricas», *El Economista*, 21/5/2012.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ G. SÁENZ DE MIERA (Director de Prospectiva Regulatoria de Iberdrola), «Análisis del autoconsumo en el marco del sector eléctrico español». Jornada sobre autoconsumo y balance neto en la Comunidad de Madrid, 12/4/2012.

¹⁰⁰ L. LÓPEZ y R. ESTELLER, «La solar propone cupos para desarrollar el autoconsumo», *El Economista*, 18/12/2012.

¹⁰¹ A. BRUALLA, «Guerra abierta entre Unesa y las renovables por los últimos recortes», *El Economista*, 10/2/2013.

¹⁰² C. PIZÁ, «Abengoa cancela toda inversión solar en España y carga contra el Gobierno», *El Economista*, 25/2/2013.

Ante la incertidumbre sobre la publicación del real decreto que regularía el autoconsumo, el sector fotovoltaico lanzó en junio de 2013 una campaña mediática a nivel internacional para poner de manifiesto la situación de inseguridad jurídica en España¹⁰³. Finalmente, un mes después, la Secretaría de Estado de Energía remitió a los órganos reguladores independientes (Comisión Nacional de la Energía y Comisión Nacional de la Competencia, integradas en la actual Comisión Nacional de Mercados y Competencia), dos textos legales para que elaborasen el informe preceptivo sobre los mismos. El primero fue el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico y, dos días después, la Propuesta de Real Decreto sobre autoconsumo¹⁰⁴. La Secretaría de Estado de Energía solicitó los **informes preceptivos con carácter urgente y coincidiendo con el periodo vacacional** en España.

Propuesta de Real Decreto sobre autoconsumo

Este texto incorpora el peaje de respaldo apoyado por las eléctricas¹⁰⁵ y lo define como «el pago a realizar por la función de respaldo del conjunto del sistema eléctrico para posibilitar la aplicación del autoconsumo»¹⁰⁶. La propuesta establece que las modificaciones y actualizaciones del peaje de respaldo serán de aplicación a todos los consumidores acogidos a las distintas modalidades de suministro con autoconsumo. Por otra parte, obliga a los consumidores acogidos a esta modalidad a inscribirse en un registro administrativo de autoconsumidores, calificando de muy grave¹⁰⁷ la infracción de no hacerlo.

La Comisión Nacional de la Energía (CNE) publicó su informe preceptivo el 4 de septiembre de 2013¹⁰⁸. Llama la atención una de sus primeras advertencias: «Se considera que con el trámite de urgencia con el que se plantea la propuesta, coincidente en el tiempo con un Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico y varios reales decretos y órdenes, **no se garantiza la participación efectiva de los distintos actores involucrados**».

¹⁰³ D. TOLEDO, «La fotovoltaica lanza una campaña internacional para denunciar la inseguridad jurídica en España», *El Confidencial*, 12/6/2013.

¹⁰⁴ Propuesta de Real Decreto por el que se establece la regulación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción de autoconsumo, 18/7/2013.

¹⁰⁵ G. SÁENZ DE MIERA (Director de Prospectiva Regulatoria de Iberdrola), «Análisis del autoconsumo en el marco del sector eléctrico español», Jornada sobre autoconsumo y balance neto en la Comunidad de Madrid, 12/4/2012.

¹⁰⁶ Propuesta de Real Decreto sobre autoconsumo, art. 16.

¹⁰⁷ Hasta 60 millones de euros de sanción, como límite máximo, por no inscribirse en régimen de autoconsumo. Ley 24/2013, de 27-12, del Sector Eléctrico. Art. 64.43 y art. 67.1.a).

¹⁰⁸ Informe 19/2013 sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se establece la regulación de las condiciones administrativas técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción de autoconsumo, Comisión Nacional de la Energía, 4/9/2013.

La CNE por otra parte resalta que la figura de «peaje de respaldo» se justifica por la sostenibilidad económica del sistema en el corto plazo. Con todo, califica el peaje como «discriminatorio con respecto al resto de consumidores, que pudiendo reducir su consumo en el caso de que adoptaran medidas de eficiencia energética [...], no pagarían este peaje por la energía que pudieran ahorrar». Además, identifica ciertas incoherencias entre la propuesta de Real Decreto y el Anteproyecto de Ley. Otro asunto que destaca es que en la propuesta no se exponen «los beneficios sociales que están asociados a la producción distribuida y al autoconsumo, como pueden ser el ahorro por las pérdidas de energía en la red, lo que incrementa la eficiencia del sistema en su conjunto, y otros beneficios sociales de más difícil cuantificación, como pueden ser la reducción de las inversiones netas en el sistema [...], la menor dependencia energética, así como el menor impacto medioambiental de las actividades eléctricas».

En la fecha de cierre de este informe (noviembre de 2014), el Real Decreto por el que se regula el autoconsumo todavía no ha sido aprobado por el Consejo de Ministros.

Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico

En el art. 9 del anteproyecto se define el autoconsumo como «el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas al consumidor»¹⁰⁹. Además, el texto establece que «las instalaciones que estén conectadas al sistema deberán contribuir a la cobertura de los costes y servicios del sistema eléctrico en los mismos términos que la energía consumida por el resto de sujetos del sistema».

Al igual que en el informe preceptivo sobre la propuesta de Real Decreto, la CNE destacó en sus conclusiones que «**el plazo para informar el Anteproyecto de Ley es insuficiente**, teniendo en cuenta la importancia normativa y la relación con otras propuestas reglamentarias también remitidas para informe coincidentes en el tiempo. La falta de plazo es particularmente relevante para el análisis de las distintas alegaciones»¹¹⁰.

Por su parte, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) fue crítica con las medidas previstas en el anteproyecto y resaltó¹¹¹ que el peaje de respaldo contemplado «no se limita a aquellas instalaciones de autoconsumo que viertan energía a la red, sino que es exigible incluso en el caso de consumidores particulares que no tienen la condición de sujetos pro-

¹⁰⁹ Las modalidades de autoconsumo se clasifican en tres categorías: *i*) suministro con autoconsumo; *ii*) producción con autoconsumo, y *iii*) producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa de instalación de producción.

¹¹⁰ Informe 16/2013 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico, Comisión Nacional de la Energía, 31/7/2013.

¹¹¹ Informe relativo al Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico (IPN 103/2013), Comisión Nacional de la Competencia, 9/9/2013.

ductores». En este sentido, el informe advertía sobre la necesidad de que el régimen que se establezca no sea discriminatorio ni «innecesaria o desproporcionadamente restrictivo para la producción de energía eléctrica en régimen de autoconsumo». Por otra parte, destacó el atractivo de promover el desarrollo del autoconsumo en España, siendo una estrategia que a nivel microeconómico ayuda a disminuir la alta dependencia energética respecto del exterior. Además, la CNC incidió en que al penalizar el autoconsumo se penaliza una tecnología concreta: la solar fotovoltaica. Por ello, solicitó que se reconsiderase el artículo 9 del anteproyecto de ley y concretamente aconsejó que se evitaran las trabas innecesarias al desarrollo del autoconsumo. Sin embargo, el Gobierno hizo caso omiso de estas recomendaciones.

El análisis de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico permite identificar una relación entre las enmiendas presentadas al artículo 9 y los intereses de las eléctricas identificados previamente. El 20 de septiembre de 2013, el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico. El texto aprobado difería ligeramente del Anteproyecto, estableciendo de manera resolutoria el peaje de respaldo para los consumidores sujetos a cualquier modalidad de autoconsumo. Tras la publicación del Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 4 de octubre, se abrió un plazo de un mes para presentar enmiendas.

Se recibieron un total de 23 enmiendas al mencionado artículo 9, de todos los grupos parlamentarios ¹¹² menos el mayoritario (Grupo Popular). En muchas de ellas se argumentaba que el peaje de respaldo desincentivaba el autoconsumo. Sin embargo, el Proyecto de Ley fue aprobado por la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Congreso (con competencia legislativa plena) el 21 de noviembre sin haber modificado nada del art. 9.

La tramitación legislativa continuó en la Cámara Alta, abriéndose un nuevo plazo de presentación de enmiendas, aunque más corto que el establecido en el Congreso. En esta ocasión se recibieron dieciséis enmiendas, una de ellas del Grupo Popular, para añadir al apartado 4 del citado artículo una mención al registro de inscripción: «previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, [...]», justificando la participación de las Comunidades Autónomas en este ámbito por sus competencias adquiridas en el pasado.

Con este único cambio en el art. 9, tras tres meses de tramitación parlamentaria, el Proyecto de Ley fue aprobado en el Congreso de los Diputados el 26 de diciembre de 2013.

¹¹² Proyecto de Ley del Sector Eléctrico. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie A, n.º 65-2. 7/11/2013, p. 342.

Conclusiones

En suma, ante la lógica contraposición de intereses, la impresión de algunos es que el Ejecutivo regula la actividad de autoconsumo para desincentivarla, atendiendo a las peticiones de las compañías eléctricas y a contracorriente de la regulación que promueven actualmente otros países europeos como Alemania ¹¹³. La falta de respuesta a los argumentos a favor del autoconsumo y a las numerosas alegaciones ¹¹⁴ y enmiendas presentadas en la tramitación del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico, y el sentido cortoplacista de las medidas adoptadas por el Gobierno, parecen indicar que la decisión del Ejecutivo fue más política que técnica y que no se escuchó o atendió por igual a todas las partes que tenían interés en la elaboración de estas normas. Lo cual indica cuanto menos que **los procesos seguidos no son percibidos como suficientemente claros o transparentes, ni como procesos que den oportunidad de participación a los distintos intereses, a menudo contrapuestos**, de las patronales, de las organizaciones sociales y del público en general. Probablemente, si hubiera más transparencia, estas impresiones se podrían contrarrestar con argumentos sólidos del ejecutivo, pero ante la opacidad, la apariencia de sesgo es innegable.

En definitiva ¿qué actores ejercen influencia y qué problemas se identifican en el sistema? Identificamos, entre otros, los siguientes grupos de interés o lobbies:

- **Sector eléctrico** (UNESA) y el **sector nuclear** (foro nuclear): Hay cierta opacidad sobre los costes no regulados, en particular los de las centrales nucleares. Estos costes no impactan en el déficit de tarifa pero sí en el precio final al consumidor. Por contra, los costes regulados son publicados en el BOE, aunque no sean del todo accesibles para no expertos.
- **Sector de energías renovables** [APPA, AEE (eólica), Protermosolar (termosolar), Anpier...]: Hoy día podemos concluir que la apuesta en España por las energías renovables se llevó a cabo con una mala planificación y una insuficiencia de mecanismos de control. En concreto con respecto a la energía solar fotovoltaica, la autorización administrativa para instalar paneles solares era competencia de las Comunidades Autónomas, que fueron dianas de lobby, mientras que el pago de primas por estas instalaciones era fijado por el gobierno central. Así, se superó rápidamente en 1000% el objetivo indicativo del gobierno. Las eólicas no presentaron tanto problema y se cumplió el objetivo, siendo además la producción de electricidad más barata.

¹¹³ R. ESPADA, «Autoconsumo, balance neto, Alemania, California», *Energías renovables*, 23/5/2012: <http://www.energias-renovables.com/articulo/autoconsumo-balance-neto-alemania-california>

¹¹⁴ V. MARTÍNEZ, «Amplían el expediente contra el impuesto al sol por discriminatorio», *El Mundo*, 6/3/2014.

- **Sector de la gran industria** (AEGE): Alrededor de 40 grandes empresas de sectores industriales, agrupadas en la Asociación de Empresas de gran Consumo de Energía (AEGE), son las que disponen en España de la tarifa de electricidad más baja.
- **Sector del carbón nacional** (Carbunión): Desde 2010, el carbón nacional recibe un apoyo estatal para pagar su sobrecoste frente a las centrales de gas natural.

El principal riesgo que se identifica en el sistema es la **opacidad en la toma de decisiones y, tal vez, la falta de consideración igualitaria de los intereses de todas las partes interesadas** en los procesos de desarrollo normativo. En este sentido, se observa que la ausencia de regulación de la práctica del lobby ha podido provocar que se regule en ocasiones escuchando más a unos —sector eléctrico tradicional, consumidores industriales de electricidad—, que a otros, llegando incluso a establecerse medidas en contraposición con las Directivas Europeas de energías renovables y eficiencia energética ¹¹⁵.

Por otra parte, la **amenaza de desinversión** como instrumento de presión se ve claramente en el caso de la planta de energía nuclear de Garoña.

CASO 6. EL CIERRE DE LA CENTRAL NUCLEAR DE GAROÑA

La central nuclear de Santa María de Garoña (Burgos, Castilla y León) inició su actividad en 1971 siendo, con 41 años de actividad, la central que más tiempo ha operado en España. En 2012, Garoña produjo aproximadamente 3.900 GWh, el equivalente al 6,3% de la producción eléctrica nuclear en territorio nacional y aproximadamente el 1,5% de la electricidad que se produce en España. La central contaba a finales de 2012 con una plantilla de 300 empleados y su impacto económico en la zona suponía en 2011 más de 1.220 empleos ¹¹⁶. La central pertenece a la empresa Nuclenor, propiedad al 50% de dos grandes compañías eléctricas españolas, Iberdrola y Endesa.

En julio de 2009, durante la segunda legislatura del Gobierno de Rodríguez Zapatero y ante las presiones de los grupos ecologistas y partidos políticos de izquierdas, el ministro de Industria, Miguel Sebastián, anunció el cierre de la central en 2013. El Gobierno esgrimía el argumento de que la producción de la central era irrelevante y frenaba el desarrollo de las energías renovables ¹¹⁷.

¹¹⁵ Directiva 2012/27/ue del parlamento europeo y del consejo, de 25/10/2012, relativa a la eficiencia energética. Considerando 37.

¹¹⁶ Estudio de Analistas Financieros Internacionales (AFI) para Nuclenor, 5/2012.

¹¹⁷ R. MÉNDEZ, «Zapatero blindará por ley el cierre de Garoña en 2013 por si gana Rajoy», *El País*, 4/6/2009. Se planteaba «blindar» el cierre de la central por ley. La fecha escogida, 2013, corresponde a dos años después de los cuarenta previstos de «vida útil» y seis menos de los solicitados por la empresa (2019), y un año después de las elecciones generales previstas para 2012 que ya se intuía que el PSOE iba a perder.

Esta decisión fue “*caprichosa y puramente ideológica*” para el presidente del gobierno regional de Castilla y León, Juan Vicente Herrera ¹¹⁸. Además, la decisión contradecía las recomendaciones del Consejo de Seguridad Nuclear ¹¹⁹ que avalaba una prórroga por 10 años de la vida útil de la central, y se carecía de un plan de reindustrialización de la zona. Al día siguiente del anuncio fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la Central Nuclear de Santa María de Garoña el día 6 de julio de 2013, y se autoriza su explotación hasta dicha fecha. Nuclenor rechazó la medida y anunció dos días después en un comunicado de prensa que recurriría la decisión.

En las elecciones generales de noviembre de 2011, previstas para 2012 pero adelantadas por el Gobierno en ese momento, se produjo un cambio de Gobierno y, con ello, nuevas esperanzas para el sector nuclear ya que el vencedor Partido Popular tenía, a priori, otra visión de la energía atómica. Las intenciones del ejecutivo se vieron reflejadas tan sólo 7 meses después con la publicación de una orden ministerial que anulaba parcialmente la anterior ¹²⁰. La nueva norma establecía que el titular de la central podría solicitar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, antes del 6 de septiembre de 2012, una renovación de la autorización de explotación por un nuevo periodo no superior a seis años.

Sin embargo, llegada la fecha estipulada, Nuclenor no solicitó la renovación de explotación que había estado persiguiendo en los últimos años. **La empresa anunció que renunciaba a seguir operando Garoña debido a la incertidumbre regulatoria.** Esta negativa generó tensiones añadidas a la negociación con el gobierno del proyecto de ley de Medidas Fiscales de Sostenibilidad Energética, promovida en septiembre de 2012. La razón de esta tensión y de la amenaza de cierre definitivo, a pesar de la mano tendida del nuevo gobierno, tenía que ver con que la aprobación de esta ley suponía el establecimiento de tres nuevos impuestos: sobre la producción eléctrica, sobre la producción de combustible nuclear gastado y sobre el almacenamiento del combustible nuclear gastado ¹²¹.

Obviamente, la negativa de Nuclenor a solicitar la renovación no gustó al ejecutivo que contaba con la central nuclear para abaratar la factura eléctrica. El Grupo Parlamentario Popular en el Senado introdujo una enmienda en la tramitación del texto de Ley en la

¹¹⁸ «Altura de miras para Garoña», *El Economista*, 17/12/2012.

¹¹⁹ Dictamen del consejo de Seguridad Nuclear sobre la renovación de la licencia de fecha 8/6/2009.

¹²⁰ Orden IET/1453/2012, de 29 de junio, por la que se revoca parcialmente la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el día 6 de julio de 2013, y se autoriza su explotación hasta dicha fecha (BOE n.º 158, de 3/7/2012).

¹²¹ Proyecto de Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie A, n.º 25-1, p. 2, 28/9/2012.

Cámara Alta por la cual se aumentaban las cargas fiscales a la producción y almacenamiento de combustible irradiado que proviniera de generación nuclear¹²². Para evitar pagar este incremento de los impuestos, efectivo a partir del 1 de enero de 2013, Nuclenor anunció que cesaba definitivamente la actividad de Garoña el 16 de diciembre de 2012, seis meses antes de lo autorizado. En el anuncio, la compañía aclaró que el cese definitivo podría revertirse si «una vez promulgada la ley, las condiciones impuestas varían sustancialmente respecto del proyecto de ley que está actualmente en trámite»¹²³. En este contexto, se produce en ese mismo mes de diciembre de 2012 el cambio del Secretario de Estado de Energía y la llegada de Alberto Nadal, lo que cambiaría de nuevo el rumbo de las negociaciones.

En mayo de 2013, a poco menos de dos meses para que expirase la licencia de Garoña (6 de julio de 2013), Nuclenor solicitó de urgencia al Ministerio de Industria la revocación parcial de la Orden Ministerial del 29 de junio de 2012, pidiendo una prórroga de un año para la central, que se mantendría en la condición de «parada» hasta que la empresa acometiera las reformas necesarias para volver a ponerla en funcionamiento con todas las garantías de seguridad. El Ministerio solicitó entonces al Consejo de Seguridad Nuclear que analizara la continuidad de la central en esa condición durante un año más. A finales de mayo, el órgano regulador se mostró favorable a la renovación de la licencia de explotación por un año en condición de parada, dando luz verde al Gobierno. Más aún, durante la tramitación de la Ley de Fiscalidad Medioambiental en el Congreso, en 2013, el Grupo Popular introdujo una enmienda por la que se reducían las cargas fiscales al tratamiento de residuos radioactivos. Esta medida fue muy bien acogida por Nuclenor, aunque matizó que para la reapertura todavía quedaba mucho camino por recorrer¹²⁴.

Otro paso reciente del gobierno ha sido la aprobación de la modificación del Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radioactivas el 21 de febrero de 2014. Esta modificación permitía a Garoña solicitar la renovación de la licencia de explotación antes del 6 de julio de 2014, tal y como solicitaban las eléctricas. El 8 de marzo se publicaba en el BOE un real decreto sobre residuos nucleares, valorado también muy positivamente por el sector.

El 28 de mayo de 2014 Nuclenor solicitó la licencia para ampliar la vida útil de la central hasta el año 2031, fecha en la que se cumplirían 60 años de explotación de la central. De esta manera, las eléctricas habrían ganado el pulso al Gobierno, demostrando que contaban con que Garoña era una pieza clave en la apuesta nuclear del Gobierno¹²⁵.

¹²² *La Vanguardia*/Agencias, «Garoña espera a que el Gobierno diga la última palabra para plantearse reabrir», 17/12/2012.

¹²³ R. DANIEL, «¡Ya es oficial! La central de Garoña se apagará este domingo para siempre», *El Economista*, 15/12/2012.

¹²⁴ L. LÓPEZ y R. ESTELLER, «El Gobierno mejora las condiciones fiscales a la nuclear para la continuidad de Garoña», *El Economista*, 20/9/2013.

Queda patente en este caso la **falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones en el sector energético, tanto desde el sector privado como desde el público**. 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 opaca a ojos de la ciudadanía.

4. INTENSIDAD Y ESCALA DEL LOBBY EN ESPAÑA

Ante la ausencia de un registro de lobbies en España, podemos empezar por comprobar la evolución del lobby español fuera de sus fronteras. En Europa, en 1997 el Consejo Superior de Cámaras de Comercio fue el primer lobby español que estableció una oficina en Bruselas. Más adelante, en 2006 tras la creación del primer registro de lobbies en las instituciones europeas, se inscribieron alrededor de cuarenta empresas y órganos de gobierno españoles (entre otros, Altadis, Arcelor o la Junta de Andalucía). Ese número se ha ido incrementando lentamente: en 2010 no llegaba a los cien, hace un par de años alcanzaba las 239 y hoy, dentro de las 6.502 organizaciones que aparecen en el registro único, 369 tienen domicilio social en España. De éstas, 185 se enmarcan dentro de profesionales grupos de presión, asociaciones profesionales o sindicales; 79 ONG; 43 universidades o centros de pensamiento; 20 representan a entidades territoriales y 4 son bufetes de abogados. Su ámbito de actuación va desde asuntos financieros, medio ambiente, investigación y tecnología o energía, con muchas otras materias más minoritarias. Los organizaciones más conocidas son las empresas Abertis, Acciona, Endesa o Iberdrola, pero también hay numerosas asociaciones profesionales, desde armadores a ganaderos, pasando por cineastas, apicultores o abogados cristianos.

En Estados Unidos también se ha notado, aunque menos, esta progresión del lobby español. Si bien la tradición del lobby en defensa de intereses españoles se remonta a la década de 1940, donde tanto la dictadura franquista, que utilizó a agentes como José María Aladrén, como el Gobierno republicano en el exilio, trataron de utilizar el lobby en defensa de sus intereses, fue en 1972 cuando el Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España comenzó sus actividades en EE.UU. Desde entonces la cifra ha ido incrementándose muy lentamente. En 1996 encontrábamos diez empresas españolas con intereses reconocidos ante el Congreso norteamericano, casi todas ellas representadas por lobistas norteamericanos y con presencia destacada de

¹²⁵ M. VILASERÓ, «Garoña pedirá la reapertura para volver a funcionar antes de un año», *El Periódico*, 20/5/2014.

entidades regionales, y hoy en día, el número de empresas españolas registradas ronda las 50 y aunque abundan las energéticas, sorprende la diversidad de intereses que defienden las empresas representadas.

- **Pese a la dificultad existente para acometer un análisis pormenorizado, lo cierto es que la práctica del lobby es habitual en nuestro país tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, e incluso resulta en ocasiones determinante para la redacción final de la ley.**

Esto se puede encontrar reflejado en numerosos debates legislativos, como el de la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, o el de la Ley Orgánica 15/1999 de protección de Datos de carácter personal, en el que se comprueba la permeabilidad de los legisladores a las opiniones de determinados grupos.

Más allá de estos casos concretos en que la acción de los lobbies se convirtió en noticia, se puede afirmar que a día de hoy los grupos de presión se configuran como verdaderos actores, en muchos casos protagonistas, del sistema político. Juan Francés, autor de *¿Qué vienen los lobbies!*, a partir de su experiencia política afirma que el peso de estos «grupos de interés» en el desarrollo de un proyecto de ley es una práctica más común de lo que se piensa. Francés ha declarado en entrevistas que los diputados son los primeros en reconocer esta realidad, y que en la última década esta práctica se ha acentuado de tal modo que no se ha aprobado ninguna ley sin ser objeto de presión por parte de lobbies. Se dan incluso prácticas como la presentación de un artículo de ley redactado íntegramente por algún grupo de presión. Según Francés, los lobbies basan su eficacia en su capacidad, según las circunstancias políticas, de recurrir a un partido u otro para que estos apoyen o no una ley. La eficacia de los grupos de interés reside igualmente en hacer uso de estrategias que incrementan su capacidad de influencia operativa, como por ejemplo dirigirse a todos los grupos parlamentarios, de forma que, en ocasiones, se proponen en el Congreso 200 enmiendas a un proyecto de ley siendo 150 repetidas, aunque las hayan presentado diferentes partidos políticos.

Para ilustrar la opacidad del lobby en España y los intentos de influir en las decisiones políticas de forma desequilibrada y fragmentaria, presentamos a continuación el proceso de modificación de la Ley de Propiedad Intelectual (Caso 7). Este caso pone de manifiesto cómo la opacidad no genera sino más opacidad, perjudicial para la democracia.

CASO 7. LA LEY DE PROPIEDAD INTELECTUAL

El 22 de marzo del 2013, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, José Ignacio Wert, presentó públicamente el Anteproyecto de Ley para modificar la Ley de Propiedad Intelectual. El Ministerio sometió dicho anteproyecto a consulta pública entre el 22 de marzo y el 17 de abril de 2013, un período sin duda corto para actores que no estuviesen plenamente preparados para analizar en profundidad la norma, pero lo hizo a través de un formato sencillo: una dirección de correo electrónico para enviar las alegaciones.

Según prevé la legislación, las instituciones consultivas del Estado como el Consejo de Estado y la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), emitieron también opinión sobre el anteproyecto de ley¹²⁶ a petición del Ministerio. Sin embargo, como suele ser habitual, no se hicieron públicas las opiniones de los órganos consultivos¹²⁷ y **las alegaciones de los particulares no fueron publicadas** en la web del Ministerio que había iniciado la política, lo que dificultó conocer las distintas posiciones de todos los grupos interesados en la norma.

Tras la emisión de los dictámenes del Consejo de Estado y de la CNMC y el período de alegaciones, transcurrió casi un año. En concreto, diez meses de incertidumbre donde todos los actores implicados o interesados en esta política mantuvieron reuniones con el propio Ministerio, con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (Ministerio de Industria), con el Ministerio de Economía y Competitividad, con la Vicepresidencia del Gobierno, con la Secretaría de Estado de Comunicación. **De todas estas reuniones no hay información pública: el proceso de generación de las modificaciones no ha sido público, ni se ha seguido un proceso de consultas y participación democrático.**

El Consejo de Ministros aprobó el 14 de febrero de 2014 una reforma parcial de la Ley de Propiedad Intelectual tras incorporar las últimas modificaciones del Ministerio. Lo más relevante de estas modificaciones fue la **inclusión del art. 32.2**. El artículo dice lo siguiente:

«La puesta a disposición del público por parte de prestadores de servicios electrónicos de agregación de contenidos de fragmentos no significativos de contenidos, divulgados en publicaciones periódicas o en sitios Web de actualización periódica y que tengan una finalidad informativa, de creación de opinión pública o de entretenimiento, no requerirá autorización, sin perjuicio

¹²⁶ En el momento de emitir su informe, la CNC se encontraba en el período de transición hacia la constitución del nuevo organismo regulador, Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (CNMC), creada por la Ley 3/2013, de 4/6/2013 y que entró en funcionamiento el 7/10/2013.

¹²⁷ En la fase de entrevistas el autor de este trabajo ha podido conocer algunas de las propuestas. Sin embargo, por no ser públicas ha preferido no hacer referencia a las mismas.

del derecho del editor o, en su caso, de otros titulares de derechos a percibir una compensación equitativa. Este derecho será irrenunciable y se hará efectivo a través de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual. En cualquier caso, la puesta a disposición del público por terceros de cualquier imagen, obra fotográfica o mera fotografía divulgada en publicaciones periódicas o en sitios Web de actualización periódica estará sujeta a autorización».

El mismo 14 de febrero se presentó en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley. Posteriormente se prolongó durante meses la fase parlamentaria, concretamente en la Comisión de Cultura del Congreso. Se produjo un debate de totalidad y una Votación Plenaria el 10 de abril¹²⁸; el 10 de junio se amplió por decimocuarta vez el plazo de enmiendas al Proyecto de Ley. El 4 de noviembre se aprobó, con modificaciones pero manteniendo el artículo 32.2, la **Ley de Propiedad Intelectual**¹²⁹.

No obstante, informaciones en los meses previos apuntaban a que el artículo 32.2 objeto de discordia podía resultar eliminado, al tiempo que se introduciría un nuevo artículo 129 que iría más allá incluso que el anterior en cuanto a asegurar objetivos favorables a los editores de medios, teniendo en cuenta la Sentencia Svensson del Tribunal de Justicia de la UE¹³⁰.

Otro dato relevante en este proceso fue la aprobación por el Consejo en Pleno de la CNMC, el 21 de mayo de 2014, de un Informe relativo únicamente al art. 32.2 del Proyecto de Ley¹³¹. Dicho informe de la CNMC fue elaborado a iniciativa propia¹³² y no forma parte del proceso de consultas a petición de ningún organismo estatal o parlamentario. **El informe favorece ostensiblemente los intereses de una de las partes en el proceso,**

¹²⁸ Enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios: Mixto; Unión Progreso y Democracia; IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural; Socialista; y una solicitud de avocación por el Pleno del Proyecto de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, ambas sin éxito.

¹²⁹ Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

¹³⁰ La idea de influir en el proceso de enmiendas para eliminar e introducir un artículo nuevo, el 129, modificar el actual, o introducir un apartado en otro artículo del Proyecto de Ley de Propiedad Intelectual, viene determinada por la Sentencia Svensson del Tribunal de Justicia de la UE, que es contraria al pago de un canon por uso de contenidos y que se emitió el 13 de febrero de 2014, un día antes de la aprobación en Consejo de Ministros del Proyecto de Ley. Ver: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2014/02/13/sentencia_TJUE.pdf

¹³¹ Propuesta referente a la modificación del art. 32.2 del Proyecto de Ley que modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, CNMC, 16 de mayo de 2014.

¹³² Según conversaciones mantenidas con la CNMC, sería el apartado h) del art. 5.1 de la ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC el que se aplica para realizar este Informe a Iniciativa Propia (IP) y que otorga a la CNMC la competencia para: «promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre sectores económicos».

los agregadores de noticias, utilizando sus mismos argumentos. Resulta sorprendente que la CNMC aprobase una Iniciativa Propia durante el proceso parlamentario, únicamente sobre el art. 32.2, y que este informe fuese contrario a la política del Gobierno y, por tanto de los editores de prensa representados por AEDE, y favorable a Google y organizaciones de la Coalición Prointernet.

El art. 32.2 en su redacción final favorece a los editores de medios, que representa la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE). Esta organización agrupa a los principales propietarios de publicaciones periódicas impresas, y de ella forman parte grupos como Planeta, Vocento, Grupo Prisa, Grupo Zeta o Unidad Editorial. Por el lado de los perjudicados por el artículo, según han transmitido los protagonistas en distintos medios y entrevistas, se encuentra la muy diversa Coalición Prointernet, en la que confluyen Google y organizaciones como Open Knowledge Foundation (OKFN Spain), entre otras.

En conclusión, la introducción del artículo 32.2 en el Proyecto de Ley de Propiedad Intelectual, **en opinión de uno de los actores —la Coalición Prointernet—, no se desarrolló con publicidad ni con consultas y participación suficiente** de todos los sectores afectados por la medida. Ello nos llevaría a pensar que el Ejecutivo toma decisiones de forma no participativa, contraria a los principios de la democracia. En este caso, la falta de regulación de un proceso de consulta previo a la inclusión del Art. 32.2, que ha supuesto un impacto de enorme calado aún sin cuantificar en la industria de medios digitales, podría calificarse de contraria a los principios democráticos de decisión participativa.

En materia de lobbies activos o fuertes por su capacidad de influencia, se suele señalar a las compañías integradas en el índice IBEX 35, esto es las 35 empresas de mayor tamaño que cotizan en bolsa en España. Pero no son los únicos actores. Otros grupos de interés como son las organizaciones sin ánimo de lucro o con intereses más sociales, dependiendo del momento político pueden tener una capacidad de presión realmente significativa.

Entre las grandes empresas, destacan por su influencia las del sector financiero, algunas de las cuales forman parte del IBEX 35. Los grandes lobbies que componen bancos e instituciones financieras ofrecen oportunidades de «puertas giratorias», a nivel nacional e internacional, entre el ámbito público que se encarga de regular y el interés privado del negocio. En ese sentido, Juan Hernández Viguera¹³³ señala que lobbies como el

¹³³ E. CLEMENTE, «Juan Hernández Viguera: “Los ‘lobbies’ financieros tienen más poder que los gobiernos”», *La Voz de Galicia*, 11/11/2013.

Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), el mayor lobby mundial de los grandes bancos, además de tener un papel muy activo en la negociación de la quita de la deuda griega en beneficio de los bancos alemanes y franceses, también intervino en la crisis bancaria española mediante contactos directos con las más altas autoridades entre el 2010 y el 2012, influyendo en la planificación de la conversión en bancos de las cajas de ahorros y en la creación del «banco malo»¹³⁴.

CASO 8. EL CASO BANKIA¹³⁵

A mediados de 2010, Rodrigo Rato, entonces presidente de Caja Madrid, pidió al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) un préstamo de 4.465 millones de euros para sanear la entidad que presidía y poder acometer con garantías el proceso de fusión de cajas que pretendía el Gobierno para reestructurar el sistema financiero español. El propósito de la fusión era que la entidad resultante fuera suficientemente grande como para absorber las pérdidas individuales de cada caja participante. La Comisión Ejecutiva del Banco de España llegó a la conclusión de que el crédito solicitado serviría para sanear Caja Madrid y cubrir futuras pérdidas, de manera que se dio a la entidad luz verde para recibir esa cantidad y liderar la fusión de cajas, que se concretó en la sociedad BFA-Bankia¹³⁶.

Sin embargo, tras conocerse las cifras reales presentadas por los inspectores del Banco de España, en un informe elaborado años más tarde, se ha podido comprobar la falta de fundamento de las conclusiones y recomendaciones de la citada Comisión Ejecutiva del Banco central y lo indebido de la autorización de préstamo. Los datos recogidos en el informe de inspección son desalentadores, ya que anticipaban unas pérdidas para la entidad crediticia de casi 5.000 millones de euros en los siguientes dos años. No obstante, las previsiones utilizadas oficialmente por la Comisión Ejecutiva del Banco contemplaban pérdidas de 3.000 millones de euros. La diferencia radica en que los inspectores del Banco de España calcularon que los números rojos de Caja Madrid podían llegar a 4.983 millones, de los cuales 3.020 millones correspondían a los créditos «más problemáticos», pero los órganos ejecutivos del Banco únicamente hicieron referencia a la segunda cifra —más conservadora— sin mencionar la más pesimista.

¹³⁴ El llamado «banco malo» de España es la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). La Sareb fue creada en 2012 por Decreto-Ley del Gobierno, para gestionar determinadas categorías de activos perjudiciales para la viabilidad de las entidades financieras nacionalizadas o en proceso de reestructuración, y con el objetivo último de sanear el sistema bancario español.

¹³⁵ Para entender el contexto de este caso, ver Caso 1 sobre la situación de las Cajas de Ahorro.

¹³⁶ El Banco Financiero y de Ahorros (BFA) —y su filial cotizada Bankia— surgen en 2010 de la unión de siete cajas de ahorros: Caja Madrid, Bancaja, La Caja de Canarias, Caja Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia y Caja Rioja.

Meses después de la fusión de las cajas, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, siguiendo los acuerdos internacionales de regulación bancaria de Basilea II, aprobó un plan que obligaba a los bancos a crear una reserva de capital, a modo de provisión. Para reunir el capital necesario, se optó por que BFA-Bankia saliera a bolsa. Así, el 20 de julio de 2011 se ofreció en los mercados el 55% de Bankia y se consiguieron 3.092 millones de euros. Sin embargo, el volumen de activos tóxicos provenientes de la construcción y la inversión en suelo desbordó cualquier tipo de provisión y Bankia tuvo unas pérdidas en el año 2011 de 3.318 millones de euros, las segundas mayores de la historia de las entidades bancarias españolas. Como consecuencia, el 7 de mayo de 2012, el presidente de Bankia, Rodrigo Rato, presentó su dimisión del cargo.

Dos días después se produjo la nacionalización de Bankia, quedándose el Estado con el 45% de las participaciones que seguían en manos de la entidad, e iniciando un plan de saneamiento. El 28 de mayo, el Consejo de Administración pidió una inyección de 19.000 millones de euros de dinero público, una cifra que superó con creces todas las previsiones y que la convirtió en el mayor rescate financiero de la historia de España y uno de los mayores de Europa. A continuación, el Consejo de Administración de Bankia dimitió en bloque. Finalmente, la inyección total de dinero público en Bankia fue de 22.424 millones de euros¹³⁷.

Según los inspectores internos del Banco de España, éste tenía a su disposición una «batería de sanciones, medidas de intervención y de sustitución de sus administraciones» para controlar a las entidades que asumían riesgos excesivos, pero su «pasividad» impidió poner freno a los crecimientos inadecuados del crédito en el caso de Bankia y otros¹³⁸. Desde esta perspectiva, a principios de 2013, la Asociación de Inspectores del Banco de España presentó un escrito a la cúpula de la entidad, dirigida ahora por Luis Linde¹³⁹. Este documento, titulado “Mejoras en los procesos de supervisión del Banco de España”, denuncia irregularidades y recoge:

“entre el informe de la inspección y la toma de decisiones de la Comisión Ejecutiva del Banco de España hay un excesivo nivel de filtros que solo tienen sentido para modular las conclusiones de la inspección, de modo que el informe de los inspectores no figura entre los documentos de los que dispone la Comisión Ejecutiva”, por lo que “ello ha conformado una organización en el Banco de España en la que se ha debilitado la autonomía funcional y/o la técnica de los inspectores, que perjudica el desarrollo efectivo de su tarea supervisora”.

¹³⁷ E. SEGOVIA, «El FROB da por perdidos 10.000 millones del rescate de BFA-Bankia», *El Confidencial*, 26/3/2013.

¹³⁸ A. BOLAÑOS, «Los inspectores del Banco de España culparon a Caruana de los problemas de la banca con el 'ladrillo'», *El País*, 21/2/2011.

¹³⁹ D. BASTEIRO, «Luis María Linde, nuevo gobernador del Banco de España», *El Huffington Post*, 7/6/2012.

El informe constata que «la influencia de la industria [...] ha modulado la actual supervisión [...] se ha relajado la aplicación de medidas correctivas sobre las deficiencias observadas por los inspectores»¹⁴⁰. Esta circunstancia adquiere mayor trascendencia si tenemos en cuenta que la falta de una supervisión rigurosa fue uno de los factores esenciales que llevó al rescate del sistema financiero español con la inyección de hasta 100.000 millones de euros de fondos europeos para ordenar el panorama bancario del país (ver caso 1).

En el caso Bankia **se puede intuir cómo el lobby financiero desarrolló una serie de influencias indebidas** que contribuyeron al desastre. En su inicio, los grandes bancos españoles pudieron influir para que no se desvelaran los graves desajustes económicos de la entidad, y después, cuando la situación ya era insostenible, los bancos españoles y el sistema financiero internacional influyeron para que se destituyera al Presidente de la entidad, Rato, y se procediera al rescate. En la fase inicial del proceso, el ocultamiento de la situación real es la estrategia apoyada por los bancos, pues como dice el periodista económico Íñigo de Barrón en una entrevista para este estudio: «Los grandes bancos tampoco estaban interesados en que se conociera la situación porque entonces tendrían que poner mucho dinero. Sus balances también se verían gravemente afectados, porque ellos también tenían exposición al mercado inmobiliario. Todos ellos esperaban la recuperación económica». En suma, **la estrategia de ocultamiento del Banco de España estaba influida por el interés de los grandes bancos.**

En la fase final, según desveló de Barrón en un artículo publicado en portada de *El País* en mayo de 2014, la presión que ejercieron desde Estados Unidos sobre el gobierno de Mariano Rajoy fue fundamental en la intervención de Bankia, presión a la que se sumó el interés de los propios bancos españoles. En dicho artículo, un ejecutivo que pide el anonimato comentó, «Bankia terminó por convertirse en el problema no resuelto del sector financiero y, por ende, de toda la economía española. Fue, aquel primer semestre de 2012, el centro de todas las conversaciones en el mundo financiero de Europa y de Estados Unidos». Concretamente, la presión la ejerció el Secretario del Tesoro norteamericano, sobre el Ministro español De Guindos.

La tensión financiera en el primer semestre de 2012 había comenzado a preocupar también a los grandes bancos españoles, negativamente afectados por la elevada prima de riesgo y la falta de confianza que inspiraba España en el entorno internacional, que era su apuesta de futuro. Fue esto lo que propició las dos reuniones mantenidas el fin de semana del 4 de mayo de 2012 entre el Ministro de Economía, el presidente de Bankia, Rodrigo Rato, y los presidentes de Banco Santander (Emilio Botín), BBVA (Francisco González), y CaixaBank (Isidro Fainé), donde supuestamente le fue pedido a Rato que dimitiera. Para Andrés Herzog, Secretario General del partido UPyD en el Congreso y autor de una denuncia contra Bankia, esta reunión es un ejemplo de la presión que

¹⁴⁰ Í. DE BARRÓN, «Los inspectores acusan al Banco de España de alterar sus conclusiones», *El País*, 7/1/2013.

ejercieron los grandes banqueros en el gobierno. Según Herzog, el único que respondió con claridad fue González confirmando que efectivamente se invitó a Rato a dimitir, pero esta información es desmentida por los otros presidentes mencionados.

Unos meses más tarde, Rodrigo Rato fichó como consejero del Banco Santander en el Consejo Asesor Internacional del Banco, en un **caso de puertas giratorias** incomprensible, siendo Rato parte de la elite económica que dirigió el proceso y que participó en el ocultamiento y en la presión al Banco de España para que no tomara medidas drásticas desde el comienzo.

De forma progresiva, el sector empresarial español está comprendiendo **la importancia del lobby como herramienta política para participar en la toma de decisiones legislativas y administrativas, promover la estabilidad del marco normativo en el que operan las empresas y competir con otras en igualdad de condiciones.** Con la creciente normalización de la práctica del lobby, en parte debida a la influencia exterior y en parte a iniciativas políticas para su regulación, cada vez más compañías y organizaciones se plantean la necesidad de hacer lobby a las instituciones, así como la mejor manera de llevarlo a cabo. La realidad es que el ejercicio del lobby se encuentra hoy muy extendido, aunque se produce sobre todo de manera informal o en la sombra. En este estudio, hemos comprobado presencia destacable del lobby, sin descartar otras áreas, en el sector de la energía, la salud y la alimentación, el sector financiero, las telecomunicaciones o la construcción.

Los ‘lobbies’ tienen posibilidades de interlocución a todos los niveles de poder, aunque su influencia depende del objetivo estratégico de la campaña del lobby, de los contactos y la capacidad de presión. Por ejemplo, para una legislación que desarrolla un ministerio en concreto, un grupo de presión puede dirigirse al ministro/a, al secretario/a de Estado, al directora/a general, al subdirector/a o incluso al administrativo/a. Todos estos contactos son útiles para los lobistas a la hora de perseguir sus objetivos y, dependiendo del perfil del interlocutor, modularán sus mensajes de una forma más técnica o política. De igual forma sucede a nivel legislativo, donde la capacidad de influencia se extiende a los diferentes grupos parlamentarios y diputados.

- **La actividad de lobby no está centrada únicamente en el sector legislativo, sino también, y casi principalmente, en los ejecutivos nacional y autonómicos.**

Por tanto, al presentar una propuesta de regulación sobre esta materia se debería tener en cuenta que el nivel de afectación de influencia por parte de estos grupos no queda suscrito únicamente al ámbito legislativo sino también al ejecutivo.

Un buen indicador del crecimiento del sector en España sería la consolidación de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) como organización sectorial que defiende los intereses del lobby, o del Foro por la Transparencia, que agrupa a las grandes empresas del sector, así como el aumento de las posibilidades de formación con cursos específicos en muy diferentes universidades. En todo caso son cada vez más las empresas que incorporan un responsable de estas labores en su plantilla, y el número de empresas especializadas en servicios de lobby e intermediación aumenta constantemente. En cuanto a nivel de facturación, se calcula que en Europa los lobbies mueven más de mil millones de euros anuales, especialmente en la capital de Europa, Bruselas. En España, al no haber ninguna regulación específica es difícil conocer cifras.

Analizando las formas de hacer lobby, en las que aún prevalece la informalidad, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones Víctor Calvo-Sotelo opina que cada vez hay menos empresas que van a los ministerios a preguntar: «¿qué hay de lo mío?»¹⁴¹. Desde su punto de vista, según da cuenta Elena Herrero-Beaumont, se ha cambiado la concepción de cómo las empresas explican sus intereses y ahora razonan más sus posturas en términos de creación de empleo, competitividad u otros argumentos.

➤ En este sentido, el lobby es una forma especializada de participación de la sociedad en la política, teniendo en cuenta que los políticos no pueden tener todos los conocimientos sobre los que legislan o regulan. Para evitar casos de corrupción, es importante dar a conocer desde qué sector viene una propuesta específica y por qué la defiende.

Sin embargo, en la práctica, el tráfico de influencias en la clase política por parte de empresarios es un tema de interés y preocupación. Generalmente se ha asociado la influencia indebida con casos de contrataciones en los que se dan hechos explícitos de corrupción. Uno de los recientes y más sonados es el caso Gürtel, que identifica a un grupo de empresas que conseguía contratos de forma irregular. La «operación

¹⁴¹ Blog Lobby Transparente: <http://lobby.blogs.ie.edu/2014/02/victor-calvo-sotelo-se-ha-cambiado-la-concepcion-de-como-las-empresas-explican-sus-intereses-en-los-ministerios-2.html>

Gürtel» ha costado hasta la fecha el puesto a tres alcaldes, una concejal, un consejero de la Comunidad de Madrid, un diputado, un director general de Ayuntamiento, dos cargos de confianza, el tesorero del PP, Luis Bárcenas, y a finales de noviembre de 2014, la ministra de Sanidad, Ana Mato. Todos ellos vinculados al PP¹⁴². Este caso llegó a la Audiencia Nacional por orden del juez Garzón, quien abrió una investigación por una supuesta trama de corrupción que operaba en Madrid, Valencia y la Costa del Sol. A los implicados se les acusó de blanqueo de capitales, fraude fiscal, cohecho y tráfico de influencias. Ninguno de los imputados era profesional del lobby, ni se puede considerar que lo que hacían era lobby, sino sobornos directos y tráfico de influencias. Sin embargo, ante la falta de regulación de la actividad, no se puede diferenciar cuándo el lobby es plenamente legal y cuándo se confunde con corrupción.

Entre las acusaciones anteriormente mencionadas se encuentran las denuncias por los regalos que el presidente de la empresa Orange Market hizo a altos cargos de la administración valenciana, como unos trajes al presidente de la Generalitat, Francisco Camps, por importe de 12.783 euros, lo cual podría haber facilitado la concesión de adjudicaciones a esta empresa. La justicia absolvió a Francisco Camps de cohecho impropio, pero, nuevamente, es preciso subrayar que no puede calificarse los hechos como 'lobby', sino, cuanto menos, como intento de cohecho. De ahí la importancia de regular y clarificar: realizar *lobbying* implica influenciar, respetando las normas legales y las normas éticas propias de la profesión o actividad.

5. COMPRENSIÓN CULTURAL DEL LOBBY

El lobby en España no goza de una buena reputación y ello se debe en parte a su difusa conexión con la corrupción política. Según el Consejo General del Poder Judicial, hoy en día hay 1661 casos de corrupción abiertos. Pero, hasta ahora, se pueden constatar pocos casos referidos exclusivamente a la influencia indebida por parte de grupos de empresarios a políticos, que algunos equivocadamente califican como una forma de lobby. Los mayores escándalos están en la aceptación de regalos por parte de altos funcionarios públicos y tráfico de influencias en resoluciones públicas, actos que están penalizados por ley (cuadro 2).

¹⁴² 20minutos.es, «Operación Gürtel, cronología de la investigación por corrupción», 11/3/2014.

Cuadro 2. Número de infracciones penales de las principales tipologías penales asociadas a la corrupción.

Tipo de hecho	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Cohecho	69	49	56	58	62	294
Corrupción en el deporte	0	0	0	1	0	1
Corrupción en las transacciones económicas internacionales	0	0	1	0	0	1
Corrupción entre particulares	0	0	0	11	0	11
Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo	442	368	329	241	218	1598
Fraudes y exacciones ilegales	42	18	21	18	14	113
Malversación	18	31	32	33	51	165
Negocios o actividades prohibidas/abusos	15	9	6	17	9	56
Prevaricación	34	37	86	34	40	231
Prevaricación urbanística	0	0	0	24	17	41
Tráfico influencias	5	18	9	18	6	56
Total general	625	530	540	445	427	2567

Fuente: Ministerio del Interior

Ciertamente, en un momento en el que la corrupción política es una gran preocupación para los ciudadanos, es complicado confiar en lo que hay detrás de actividades de lobby dada la opacidad que lo rodea. De manera equivocada se cree a menudo que en las actividades propias del lobby influyen amiguismos, favores o apoyos útiles de cara al futuro. Así, se ha escuchado calificar como «lobistas» a personas como Iñaki Urdangarín (cuñado del actual rey implicado en un caso de corrupción con gran repercusión mediática) o incluso a Luis Bárcenas (ex tesorero del Partido Popular que ha declarado haber recibido dinero opaco para el partido y entregado sobres con dinero a sus dirigentes, incluido el actual Presidente del Gobierno), a pesar de ser casos que poco tienen que ver con la actividad que desarrollan los lobistas.

En suma, cualquier concepto asociado con el término “lobby” no está muy bien visto por la sociedad. Aunque en la clase política parece clara la necesidad y ventajas que traería su regulación, los datos muestran ciertas contradicciones. En este sentido, algunas posturas sobre la posibilidad de regular la actividad del Lobby en España han sido recogidas en una encuesta realizada por Burson-Marsteller y Cariotipo MH5, presentada en

septiembre del 2013¹⁴³. Así, aunque el 34% de los políticos entrevistados considera útil un registro obligatorio de lobistas, estos datos son 20 puntos porcentuales menos que la media europea y muy por debajo de la opinión de los decisores en las instituciones comunitarias (70%), donde ya existe cierta regulación¹⁴⁴.

Más aún, en España la utilidad del registro sería neutra para el 41% de los decisores políticos y el 20% no lo considera útil. En todo caso, según el 93% de los políticos españoles, el lobby no está suficientemente regulado en España, aunque para un 44% de optimistas sí lo estará en los próximos tres años.

➔ La falta de regulación puede explicar que el 46% de los políticos españoles encuestados consideren la opacidad como el aspecto más negativo de la actividad del lobby, frente al 26% de sus homólogos europeos.

Buena parte de los diputados entrevistados ha detectado un aumento en la actividad del lobby en España, lo que a priori exige una mayor profesionalización y control. Finalmente, como prueba de que el lobby existe y está bastante desarrollado en España, el 56% de los políticos entrevistados afirma hablar con lobistas y lo hace porque es su obligación atender a quien le requiere. A pesar de la mala imagen, el 86% concluye que, además, el lobby contribuye al desarrollo político.

Esta opacidad y el desconocimiento de la labor de lobby lleva a que sólo el 5% de los encuestados en España estén preocupados por el peso excesivo que el lobby puede dar a las élites económicas en los procesos de toma de decisiones (cifra aproximadamente cinco veces menor que la media europea), a pesar de que, como hemos señalado, cualquier experto resaltaría que el lobby importa. Cuando se pregunta por el aspecto más positivo de lobby, éste se refiere a la participación: un 59% de los encuestados en España asegura que la participación de agentes sociales, económicos y ciudadanos en el proceso político es buena (la media europea es del 37%). Finalmente, a pesar de lo anterior, sólo el 12% de los políticos afirma que el aspecto más positivo del lobby es la posibilidad de elevar un tema local a nivel nacional (contra una media europea del 20%).

¹⁴³ BURSON-MARSTELLER y CARIOTIPO MH5 (2013), *El lobby en el nuevo marco regulatorio: la opinión de los decisores políticos en un momento de cambio*, septiembre de 2013. Ver igualmente el informe general para Europa: *Effective Lobbying in Europe 2013*: <http://lobbyingsurvey.eu>

¹⁴⁴ Ver gráfica publicada por *Diario Expansión*, 24/9/2013: <http://www.expansion.com/2013/09/24/empresas/energia/1380059712.html>

A nivel subnacional, en la encuesta sobre percepciones y actitudes hacia la corrupción que impulsó la Oficina Antifraude de Cataluña en 2012¹⁴⁵, el **94% de las personas encuestadas daban por buena la existencia de grupos de interés con influencia en las decisiones públicas. A su vez, el 92,2% de los entrevistados consideraba muy o bastante necesario regular legalmente la actividad de dichos grupos de interés.** Esta encuesta muestra una opinión especialmente positiva del papel de los grupos de interés en dicha nacionalidad.

Acceso a la información, accountability y financiación política

En lo relativo a la normativa complementaria que podría ayudar a una adecuada regulación holística del lobby contemplamos en primer lugar **las normas de transparencia.** En diciembre de 2013 se aprobó la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley de Transparencia)¹⁴⁶, que garantiza el derecho de acceso a la información pública, aunque no como un derecho fundamental. El reconocimiento de este derecho es un paso positivo en la lucha contra la corrupción, pero el procedimiento para garantizarlo es bastante proceloso y no se puede saber aún cómo se aplicará. Cualquier ciudadano, sin precisar motivación alguna, puede solicitar y conocer cualquier expediente en manos de la administración pública, pero el ejercicio del derecho se somete a la burocracia con lo que puede diluirse en el camino. Especialmente problemática puede resultar la aplicación del silencio negativo y de criterios generales de denegación de información, como la seguridad nacional, el medio ambiente, etc., máxime cuando el órgano encargado de controlar la aplicación de la ley no cuenta con suficientes garantías de independencia. En todo caso, la ley supone un avance importante.

La Ley de Transparencia contiene también un capítulo dedicado a la publicidad activa que es importante a efectos del lobby, pues establece, entre otras obligaciones para las administraciones públicas, la de publicar en internet «los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución». También establece que la Administración deberá publicar información de relevancia jurídica (art. 7), en concreto, «los Anteproyectos de Ley, los Proyectos de Decretos Legislativos y los Proyec-

¹⁴⁵ Oficina Antifrau de Catalunya y Centre d'Estudis d'Opinió, La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes, Baròmetre 2012. <http://www.antifrau.cat/images/stories/documentos/enquestabarometre/2012/Informe.pdf>

¹⁴⁶ La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno entra en vigor el 10/12/2014 para el Estado central, y en diciembre de 2015 para los gobiernos locales y regionales.

tos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda» y «las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos». Este mandato legal supone que:

- Las administraciones públicas deberán poner a disposición del público, en sus sedes electrónicas o páginas web, **los documentos generados en el proceso de elaboración de las normas** y que contengan información relativa, por ejemplo, a los trámites de audiencia al interesado o de información pública o incluso de consulta pública previa, así como el resultado de dichos trámites.
- Las entidades públicas deberán **publicar entre otros datos su presupuesto, personal, sueldos, gastos, contrataciones, ayudas públicas;** obligación que afecta también al poder legislativo además de a los partidos políticos, sindicatos o entidades privadas que reciban subvenciones públicas a partir de cierta cantidad.
- Los miembros del gobierno y altos cargos deberán publicar **sus declaraciones de bienes e intereses.**

Todo este conjunto de datos puede ayudar a mapear las actividades de lobby y a mejorar el control de los actores públicos que tengan contacto con lobistas.

En el caso del Parlamento, la Ley de Transparencia le atañe de forma muy parcial, esencialmente en sus actividades sujetas a la normativa administrativa. Sí es cierto que los Parlamentos nacional y autonómicos, más allá de la ley, están empezando divulgar mucha información en sus páginas web sobre todo en los dos últimos años. En este sentido, el **Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR)** creado por Transparency International España ha supuesto un incentivo para la mejora, como se ha podido comprobar en los resultados y en los debates que se han generado a partir del índice, entre miembros de las cámaras, sobre democracia electrónica y transparencia¹⁴⁷.

El Parlamento de Cataluña, con ocasión de la elaboración de la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de esta Comunidad Autónoma, ha puesto en marcha recientemente un espacio de participación ciudadana denominado «Escó 136»

¹⁴⁷ La característica más destacada en la primera edición del IPAR fue el ritmo rápido de mejora experimentado, en general, por los Parlamentos durante el período de evaluación. Con respecto a las seis áreas de transparencia evaluadas, sólo una de ellas, la transparencia económica-financiera, presentó una media de suspenso (49,2), mientras que en tres áreas la nota media fue de aprobado: Transparencia en las contrataciones de servicios (51,2), Indicadores de la nueva Ley de Transparencia (58,6) y Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (63,2), alcanzando una nota media de notable en las dos áreas restantes: Información sobre el Parlamento (73,2) e Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria (81,4).

(escaño 136). Este mecanismo consiste, fundamentalmente, en un apartado específico en la web de la Cámara legislativa donde se pone a disposición del público el texto proyectado y cualquier persona o institución, previo registro, puede efectuar comentarios o sugerencias a la iniciativa. Dichas aportaciones son visibles por cualquier persona que visite la web e incluso pueden ser valoradas y contestadas por los representantes de los grupos parlamentarios. El Parlamento catalán ha hecho extensivo el espacio a otras iniciativas normativas tales como la ley de consultas populares no refrendarias, la ley de accesibilidad, la ley de modificación de la iniciativa legislativa popular y otras tantas hasta mantener un total, a fecha de hoy, de ocho debates abiertos.

En el parlamento nacional, **el trabajo de las Comisiones resulta relativamente opaco en las normas legales, aunque en la práctica es mucho más transparente.** Así, el Reglamento Interno del Congreso dispone que los diputados, en su trabajo en las Comisiones, no tienen por qué proveer información a ningún grupo social, fuera de los medios de comunicación, y esto sólo en los casos en que lo consideren conveniente:

«Art. 64: 1. Las sesiones de las Comisiones no serán públicas. No obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto.

2. Las sesiones de las Comisiones, incluidas las de Investigación, serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes.

3. Serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados.

4. Las sesiones de las Comisiones de Investigación preparatorias de su plan de trabajo o las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, no serán públicas. Serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones...».

No obstante, en la práctica sí se publican los resultados y las propuestas de modificación de la ley acordadas. Los trabajos en Ponencia, que son secretos, son revisados en la reunión de la Comisión, en la que, aunque no hay asistencia pública libre, están presentes los medios de comunicación. Muchas reuniones además se televisan en directo y también se pueden ver en diferido en la página web del Congreso. Todas las intervenciones se transcriben y se publican en Internet. Lo mismo sucede con las comparecencias de expertos externos en las Comisiones. La transparencia en el proceso legislativo se ve también reforzada por la presencia de partidos de amplio espectro ideológico que dan publicidad a sus posiciones con

respecto a las normas en elaboración. Otra cuestión es la complejidad del proceso.

En todo caso, al no existir en el Reglamento del Congreso una vía que garantice a los lobistas un acceso suficiente a la información, parece necesaria una reforma en esta materia. En la propuesta de ley presentada por la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) figura un artículo referido al derecho de información y participación que deben tener los lobistas, debidamente acreditados y bajo previa autorización del diputado o senador correspondiente, para poder tener acceso a la información en directo. No obstante, el artículo es bastante genérico y no explica los ámbitos de aplicación, ni las modalidades en las cuales se dará el acceso a la información.

En segundo lugar, **la financiación de los partidos políticos es un tema de suma importancia en relación con la regulación del lobby.** La financiación privada de las campañas electorales en España es muy reducida y la dedicada al mantenimiento de los partidos no llega al 20% del total de ingresos. Las donaciones anónimas a los partidos políticos quedaron prohibidas en 2007, pero antes suponían millones de euros cada año, aunque por su condición de anónimas no era posible vincularlas a ningún grupo de presión. Según el Tribunal de Cuentas, entre 1987 y 2007 los partidos políticos españoles recibieron 100.293.543 euros en donaciones anónimas. La aprobación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos constituyó la primera regulación de la fuente de ingresos de estas instituciones, sobre las que se sustenta el sistema democrático español. La ley prohibió la práctica de las donaciones anónimas en su art. 5.

A partir de 2015, como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2012 sobre financiación de partidos y de la Ley de Transparencia, **los partidos deberán publicar en la web sus cuentas anuales, en formatos reutilizables y de forma clara.** Esta obligación se extiende a las fundaciones y *think tanks* de los partidos, que también están obligados a hacer públicos el balance y la cuenta de resultados, preferentemente a través de su página web, de forma que esta información sea gratuita y de fácil acceso para los ciudadanos. En todo caso, es importante hacer dos precisiones que, en la práctica, pueden condicionar de manera efectiva la transparencia pretendida por la reforma:

a) en primer lugar, debe advertirse que la obligación para los partidos de hacer públicas sus cuentas solo opera “una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización correspondiente a un determinado ejercicio”. Esto puede comportar un desfase temporal de

todo punto incompatible con la transparencia, atendida la rápida caducidad del valor informativo¹⁴⁸; y

- b) la norma sólo exige la publicación en la página web del balance y de la cuenta de resultados del partido, pero las donaciones y la identidad de los donantes constan en la Memoria explicativa de las cuentas anuales, y no se exige de manera expresa la publicidad en esta última¹⁴⁹.

No obstante, si las leyes se cumplieran plenamente y se expendiera el espíritu de transparencia, los ciudadanos podríamos realizar un control riguroso de las fuentes de financiación de los partidos y comprobar si en la actividad de los gobiernos se favorece especialmente a quienes les financian de forma generosa.

La normativa actual de financiación de partidos reviste tres problemas importantes relacionados con el lobby. En primer lugar, las **condonaciones de deuda** por parte de las entidades financieras, una práctica que se ha dado a menudo y que ha significado un riesgo de captura evidente de los partidos en las decisiones que afectan a las entidades financieras. De 2009 a 2011, las deudas de los partidos con entidades de crédito suman más de 700 millones de euros, lo que implica una carga enorme para algunos partidos¹⁵⁰. Esta conexión entre deuda financiera y partidos políticos es un problema para la toma de decisiones imparcial con respecto a los bancos, y no se puede negar. Como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2012 sobre financiación de partidos, se ha establecido que las condonaciones sólo pueden ser de 100.000 euros al año como máximo.

- **Una ventaja de la ley de 2012, unida a la Ley de Transparencia, es que podremos conocer la cuantía de los créditos que han sido concedidos a los partidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondientes al ejercicio, información que deberá ser publicada en la página web de los partidos de forma gratuita y de fácil acceso para los ciudadanos.**

¹⁴⁸ Baste, como ejemplo, citar que el último informe del Tribunal de Cuentas fue emitido el 27/6/2013 y venía referido a la contabilidad de los partidos correspondiente al ejercicio 2008. Dicho informe fue asumido por la Comisión Mixta de las Cortes para las relaciones con el Tribunal de Cuentas el 15-10-2013, y no ha sido publicado en el BOE hasta el día 11/2/2014.

¹⁴⁹ Actualmente se halla en trámite en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Este Proyecto, de resultar finalmente aprobado, podría atemperar los efectos negativos a los que hemos hecho referencia.

¹⁵⁰ Informe de Fiscalización de Cuentas de los estados contables de los partidos políticos, Ejercicios 2009, 2010 y 2011, Tribunal de Cuentas.

El segundo problema tiene que ver con la **posibilidad de que empresas que contratan con las administraciones públicas financien a los partidos a través de sus fundaciones y asociaciones** vinculadas. Esto constituye un riesgo de gran magnitud que, según parece, se va a abordar en el Proyecto de Ley de control de la actividad económico-financiera de los partidos¹⁵¹. No obstante, las donaciones a las fundaciones de los partidos siguen siendo ilimitadas, lo que incrementa notablemente las posibilidades de captura o influencia indebida.

Finalmente, el tercer problema es que hasta la fecha **no ha habido ninguna sanción a los partidos por incumplimiento de la normativa**. Por ejemplo, aunque en el informe del Tribunal de Cuentas para 2009, 2010 y 2011 se hace mención a incumplimientos notorios por parte de los partidos como el de recibir financiación de empresas que contratan con administraciones públicas, no se ha abierto expediente al respecto.

CASO 9. FINANCIACIÓN DE PARTIDOS E INFRAESTRUCTURAS

La mayoría de las empresas que figuran como donantes ilegales en la contabilidad b del Partido Popular encontraron en las **adjudicaciones de las Administraciones dirigidas por los populares** una buena parte de su negocio. Así lo refleja el informe de la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía (UDEF) sobre el análisis de los contratos a los que accedieron, de la mano del PP y entre 2004 y 2009, los empresarios imputados en el caso Bárcenas y su comparativa con el total de las adjudicaciones públicas que lograron, independientemente del color de la Administración que se las concedió.

El informe destaca que para la cuarta parte de las dieciséis empresas investigadas, las adjudicaciones de gobernantes del PP supusieron más del 50% del capital que obtuvieron de la Administración. En dos de los casos, más de ocho de cada 10 euros que ingresaron las mercantiles procedían de gobiernos dirigidos por el Partido Popular.

Finalmente hay que destacar que, ante los fuertes escándalos de corrupción, el gobierno ha expresado la voluntad política de combatirla presentando una serie de medidas de regeneración democrática, incluida una **nueva reforma del Código Penal** que, al tiempo que pretende revisar los tipos de malversación, prevaricación, cohecho o tráfico de influencias, castigaría la financiación ilegal de los partidos políticos. Esta reforma forma parte de un paquete normativo dividido en tres grandes bloques: uno, como hemos mencionado, relativo a la regulación de la actividad-económica

¹⁵¹ Ver «normas de control y fiscalización para impulsar la Regeneración Democrática en partidos e instituciones»: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/enlaces/210214-regeneraciondemocratica.aspx/>

nómica financiera de los partidos; otro centrado en una mejor regulación de las funciones y ejercicio de los cargos públicos; y un tercero con medidas procesales y penales de lucha contra la corrupción.

6. AUTORREGULACIÓN DE LOS LOBBIES/LOBISTAS

En materia de **registro**, y aunque no se puede considerar como un registro propiamente dicho, APRI se encarga desde su creación en 2007 de registrar a los lobistas, de agruparlos como gremio, y de representar a los profesionales que deseen formar parte de la asociación ¹⁵². Ese registro, que deja fuera a los lobistas que desempeñan su actividad en el ámbito local, no es público ni tiene efectos desde el punto de vista de la transparencia de sus actividades.

La asociación APRI ha elaborado igualmente un **código ético**, similar al que firman los lobistas en la Comisión Europea, de carácter obligatorio para todos los profesionales de las relaciones públicas que deseen formar parte de la organización. APRI desarrolla cierta labor de coordinación y supervisión del respeto a su código de conducta; sin embargo, al tratarse de una organización privada no tiene la capacidad de recibir denuncias ni investigarlas oficialmente, máxime cuando el código no incluye sanciones ante posibles violaciones.

Según la información publicada en la página web de APRI, el código ético que suscriben sus miembros establece como normas de comportamiento:

- Identificarse con su nombre o con el de la entidad para la que prestan servicios.
- No falsear la información y los datos aportados al registro con el fin de obtener la acreditación.
- Declarar el interés que defienden y, en su caso, el nombre de las empresas u organizaciones a las que representan.
- Asegurarse, en la medida de lo posible según su conocimiento, de que la información que aportan es neutra, completa, actualizada y no engañosa.
- No obtener ni tratar de obtener información o decisiones de manera deshonestas.
- No inducir a los diputados, senadores o funcionarios a contravenir las reglas de actuación que les son aplicables en sus funciones.

¹⁵² Para formar parte de APRI, los profesionales deben dedicarse exclusivamente a actividades de relaciones institucionales o lobby y aceptar unos principios de conducta básicos.

- Respetar la legislación aplicable a las incompatibilidades de los cargos públicos.

7. MONITOREO: ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

El papel de la sociedad civil en el control de la influencia indebida en el lobby es aún débil, aunque existen iniciativas cada vez más significativas para la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien el derecho de acceso a la información pública comienza apenas a aplicarse (la Ley de Transparencia entra en vigor, para los aspectos relativos a la transparencia y el acceso a la información, en diciembre de 2014) ¹⁵³ y el **modelo de gobierno abierto español es embrionario**, los ciudadanos están utilizando Internet de manera voluntaria para hacer públicas sus propuestas de mejora normativa. Un ejemplo práctico sobre la visibilidad de la participación ciudadana en la red es la campaña **#SenadoTransparente** ¹⁵⁴, en la que varias organizaciones como Access Info Europe, Fundación Ciudadana Civio, Proyecto Avizor/CIECODE, OKFN Spain, OpenKratio, y el grupo «Qué hacen los diputados», instaron a los ciudadanos a reclamar a los senadores una mejora de la Ley de Transparencia en su paso por el trámite legislativo del Senado. Presentaron una petición en la plataforma Change.org que podía ser firmada por los ciudadanos interesados, e invitaron a ciudadanos y senadores a reunirse. Diversos miembros de la plataforma de la sociedad civil hicieron lo propio con diferentes partidos como PSC, PSOE, IU, CiU o PP. La semana siguiente al comienzo de la campaña se produjo un encuentro que se retransmitió en *streaming* con el senador de Entesa, Carles Martín, en el que Victoria Anderica, representante de Access Info Europe ¹⁵⁵, explicó los puntos que, a juicio de las organizaciones, debería incluir la Ley de Transparencia. Como resultado, el grupo de Entesa incluyó entre sus enmiendas a la ley la publicación de las «comunicaciones e informes internos».

☞ La sociedad civil empieza a generar herramientas de control.

¹⁵³ En relación a la transparencia proactiva, se ha puesto en marcha el 10/12/2014 la página institucional www.transparencia.gob.es

¹⁵⁴ Blog de «Qué Hacen los Diputados»: <http://blog.quehacenlosdiputados.net/senadotransparente-una-iniciativa-para-mejorar-la-ley-de-transparencia-a-su-paso-por-el-senado/>

¹⁵⁵ La organización Access Info Europe y la Fundación Civio desarrollaron en 2012 una plataforma en internet para realizar solicitudes de información a las instituciones públicas: www.tuderechoasaber.es

Un ejemplo de iniciativa ciudadana relacionada con el parlamento es el Proyecto Avizor, creado en 2012 por CIECODE/Fundación Salvador Soler para monitorear y evaluar la actividad parlamentaria en relación con la lucha contra la pobreza. El Proyecto Avizor busca fomentar la transparencia y el control ciudadano del trabajo de los diputados, al advertir que la mayor parte de la información sobre la actividad parlamentaria no es pública o su acceso es poco efectivo para los ciudadanos.

Otro ejemplo de herramienta es la que presentó en abril del 2014 el mismo centro CIECODE, denominada «¿Qué pasó con eso... que aprobó el Congreso?»¹⁵⁶. Esta herramienta permite a los ciudadanos y/o sociedad civil trazar el recorrido de las actividades legislativas y analizar el cumplimiento por el Gobierno de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso. A través de ella se puede conocer mejor el tipo de iniciativa, ámbito al que pertenece, el/la diputado/a que la presenta, la posición de los grupos parlamentarios, los Ministerios involucrados, la comisión en la que se debate, el proceso de cumplimiento. Es tan completa que sirve incluso para que los propios diputados y los ministerios puedan hacer seguimiento de las actividades legislativas.

En relación con la transparencia del lobby, la Fundación Ciudadana Civio puso en marcha el proyecto «Quién manda», que pretende trazar «un mapa del poder en España» con tres objetivos: «poner luz sobre esos vínculos, que se regule el lobby y que se publiquen las agendas de trabajo completas de los cargos públicos»¹⁵⁷. En el marco de este proyecto evalúa la publicación de las agendas de trabajo de los diputados, y puntúa a los distintos partidos¹⁵⁸.

Por su parte, Transparency International España ha generado evaluaciones e índices de transparencia de los Parlamentos, los gobiernos locales y los gobiernos regionales. Éstos pueden ser utilizados por otras organizaciones para realizar comparaciones o llevar a cabo sus propias investigaciones, por ejemplo sobre la veracidad de la información proporcionada por las entidades públicas.

En todo caso, el control del lobby y las prácticas indebidas es aún débil desde la sociedad civil, dada la opacidad de estas prácticas y la necesidad de desarrollar verdaderas investigaciones judiciales o periodísticas para obtener la información suficiente. Por ello, en los medios de comu-

¹⁵⁶ Fundación Un Mundo Salvador Soler/CIECODE: <http://www.unmundosalvadorsoler.org/ciecode/avizor/quepasocon/index.html>

¹⁵⁷ <http://quienmanda.es/>

¹⁵⁸ <http://quienmanda.es/posts/las-agendas-de-los-diputados>

nicación se pueden encontrar ejemplos de investigación en esta materia, aun cuando casi todos se vinculan a corrupción política.

Por otra parte, la investigación de corrupción por parte de los medios se ha reducido en los últimos años, centrándose éstos más en ofrecer información de fuentes policiales y judiciales que en crearla ellos mismos. Varias son las razones de que esto suceda. Por desgracia, los medios de comunicación en España sufren un proceso de oligopolización muy fuerte. De acuerdo con el profesor Zallo (2014)¹⁵⁹, sólo una élite económica puede saltar la barrera de entrada de la fuerte inversión para producir comunicación masiva. Además, cada vez es mayor el peso de la propiedad sobre los consejos de redacción, de forma que no se permiten informaciones que puedan suponer un riesgo para el medio. A ello se añade la interdependencia en la zona mediterránea europea entre medios y grandes partidos. Así, algunos hablan de un sistema de medios intervenido por los poderes políticos y económicos (Díaz Nosty, 2014)¹⁶⁰. Por último, cabe mencionar la financiarización de los medios como consecuencia de sus deudas y del rescate que los bancos han hecho de algunos grupos (Almirón, 2005)¹⁶¹. Un dato relevante es que los tres directores de los tres diarios más importantes de España han sido relevados en el último año, y en los tres casos la destitución sólo es explicable por razones de presión política y económica (De Frutos, 2014)¹⁶². Con este panorama, podemos decir que el periodismo de investigación tiene sus días contados en España o cuanto menos atraviesa un periodo tremendamente difícil, con excepciones como cuando un medio utiliza políticamente las investigaciones periodísticas para atacar a políticos del partido al que el medio no apoya.

Como un ejemplo de la conexión y de la opacidad en las relaciones entre medios televisivos y política, podríamos citar el caso de la concesión de licencias de Televisión Digital Terrestre. Un caso en el que, como veremos, la propiedad de estos medios parece influir para que unos políticos fácilmente «presionables» concedan las licencias (caso 12).

¹⁵⁹ RAMÓN ZALLO (2014), «Medios de comunicación, internet y cambio democrático», *Temas para el Debate* 234, 5/2014, (pp. 28-30).

¹⁶⁰ BERNARDO DÍAZ NOSTY (2014), «Medios y poder - El viejo círculo vicioso», *Temas para el Debate* 234, 5/2014, (pp. 22-24).

¹⁶¹ NURIA ALMIRÓN (2010), «Banca y medios de comunicación en la sociedad de la información: el caso de los paraísos fiscales en *El País*», *Revista ZER* 18, (pp. 123-142).

¹⁶² RUTH A. DE FRUTOS (2014), «La anomalía española: aspectos diferenciales en el sistema de medios de la Unión Europea», *Temas para el Debate* 234, 5/2014, (pp. 37-39).

IV. LA REGULACIÓN DEL LOBBY: TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD E IGUALDAD DE ACCESO

Como hemos apuntado, en España no hay normas específicas sobre lobby, aunque sí sobre grupos de interés institucionalizados. No hay registro de lobistas, no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan lobby, no hay órganos de monitoreo y control de la actividad, y no hay ningún apoyo legal e institucional para seguir la «huella legislativa» de nuestras normas¹⁶³. El análisis global de la situación conduce a constatar que los riesgos para la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso son muy numerosos y las barreras frente a tales riesgos muy débiles, teniendo en cuenta además que la Ley de Transparencia no ha entrado aún en vigor y el derecho de acceso a la información es aún una entelequia.

1. MEJORAR LA TRANSPARENCIA

En la Ley de Transparencia no existe ninguna disposición especial aplicable al lobby¹⁶⁴. La ley tampoco exige que la agenda de reuniones de políticos electos y altos cargos sea pública, aunque sí que se publiquen «las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local». Esta información ayudaría a controlar el trabajo que puedan realizar empleados públicos, fuera de su labor pública, para lobbies privados, así como las *revolving doors*.

¹⁶³ La «huella legislativa» se refiere a la capacidad por parte de los ciudadanos, gracias a instrumentos como la publicidad de las agendas y reuniones, de conocer quién ha influido en la redacción de la norma tal y como se aprueba.

¹⁶⁴ La propuesta de norma sobre lobbies que estudia el gobierno plantea el acceso a la información como uno de los elementos clave para promover la inscripción en un registro de lobbies, que sería voluntario.

En esta línea, ayudará el ejercicio del derecho de acceso a información al entrar en vigor la Ley de Transparencia. De acuerdo a la ley, ante las solicitudes de información por parte de los ciudadanos, las instituciones públicas deberán respetar el siguiente proceso administrativo: desde el momento en que el ciudadano solicite la información, la Administración dispone de un mes para resolver la cuestión (art. 20.1). Contra la negativa o la desestimación presunta cabe la reclamación potestativa (arts. 20.5 y 24) en el plazo de un mes ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se volverá a entender como desestimada si no hay respuesta en tres meses (art. 24.4). Y finalmente, si la negativa continúa, solo cabe, para el ciudadano, acudir al proceso contencioso-administrativo y pagar las correspondientes tasas judiciales.

- Los ciudadanos podrán requerir información de las reuniones entre la administración pública y lobistas, y los resultados de éstas, así como los informes y documentos que se hayan generado.

La duda es si lo conseguirán en un tiempo razonable, o si no lograrán superar alguna de las limitaciones existentes en la norma. Por ejemplo, el art. 14.1k) de la Ley establece una limitación en el derecho de acceso consistente en «la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en el proceso de toma de decisiones». No es descartable que dicha excepción sea frecuentemente invocada en la práctica para denegar el acceso a información en poder de las administraciones públicas.

Como hemos mencionado anteriormente, la ley se aplicará también para el parlamento en lo que respecta a la publicidad activa y el derecho de acceso, si bien solo en lo relativo a sus «actividades sujetas a derecho administrativo» (art. 2.1f), y los datos que se le exige incorporar a la página web institucional son bastante limitados. En consecuencia, quedan excluidas las actividades propiamente características de la función legislativa y de control de la acción de gobierno que le corresponden a un Parlamento.

Por fortuna, los parlamentos nacional y autonómicos están yendo más allá de la ley y ofreciendo cada vez más información en sus páginas web. Según el experto y responsable del desarrollo de la Web del Congreso, Miguel Ángel Gonzalo¹⁶⁵, podemos observar cómo algunos diputados comienzan proactivamente a hacer públicas sus agendas a través de las herramientas de comunicación y redes sociales en Internet. Según Gonzalo, actualmente hay más de doscientos diputados con presencia en redes sociales que aprovechan estas herramientas para comunicarse sin obstáculos con los ciudadanos. Algunos ejemplos, entre otros, en este sen-

¹⁶⁵ <http://www.miguelgonzalo.org/>

tido: el senador por Burgos, Ander Gil, utiliza el hashtag #AnderAgenda para informar de sus reuniones o sus actividades; el diputado por A Coruña, Juan de Dios Ruano, en su página de Facebook prácticamente cada día publica una entrada donde describe con bastante detalle las actividades y las reuniones en las que participa, admitiendo comentarios; la diputada por Murcia, María González Veracruz, incluye en su página personal¹⁶⁶, un Google Calendar con las actividades y reuniones previstas en una vista semanal o mensual; el diputado Odón Elorza hace pública su agenda en su página web, incluye un blog y publica documentos que ha firmado relacionados con su actividad política, todo ello enlazado al Twitter y al Facebook del diputado¹⁶⁷, la diputada Laia Ortiz mantiene un blog y hace pública su agenda de trabajo, al igual que su partido en formato accesible¹⁶⁸. El propio Presidente de Gobierno ha puesto en marcha esta práctica voluntaria, haciendo pública en la página de La Moncloa¹⁶⁹ su agenda oficial diaria. El Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia CNMC publica su agenda a través de la página web oficial de la CNMC¹⁷⁰. Asimismo, en la página del Congreso de Diputados¹⁷¹ se publica la agenda de la semana de las comisiones con los temas que se van a discutir, el calendario de sesiones plenarias, la documentación sobre asuntos tramitados en sesión plenaria y Diputación permanente, iniciativas legislativas en plazo de enmiendas y votaciones.

Con respecto a la denominada “huella legislativa”, no existe una normativa que nos permita tener un control adecuado. En la propuesta de regulación del lobby presentada por el gobierno, se deja clara la necesidad de incorporar una memoria de análisis de trazabilidad o huella digital legislativa que esté a disposición del público. A través de la página web del Congreso se informaría desde el principio del desarrollo del proceso legislativo y los sucesivos cambios. Pero es sólo una propuesta. Actualmente, la **web del Congreso** permite realizar cierto seguimiento aunque es manifiestamente mejorable, ya que no se publica toda la información y tampoco se hace a tiempo. Son consultables, por ejemplo, los proyectos de ley, pero no sus modificaciones. Se puede ver qué diputados integran cada una de las comisiones, los plazos de enmiendas, las propuestas de ley, las iniciativas, las intervenciones de los diputados en las comisiones del diario de debates, y existe un archivo audiovisual de la orden del día y emisiones en diferido, entre otras informaciones relevantes y de gran interés

¹⁶⁶ <http://www.mariagonzalezveracruz.com/mi-agenda-publica/>

¹⁶⁷ <http://www.odonelorza.com>

¹⁶⁸ <http://www.iniciativa.cat/icv/sections/agenda>

¹⁶⁹ <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/>

¹⁷⁰ <http://www.cnmc.es/es-es/cnmc/actividadinstitucional/agendadelpresidente.aspx>

¹⁷¹ <http://www.congreso.es>

para los ciudadanos. No obstante no existe claramente una huella legislativa que permita seguir y evaluar el proyecto de ley desde su propuesta, pasando por las enmiendas, hasta su aprobación final.

Finalmente, resulta de interés la exigencia de **La ley de Transparencia de que se publique, en las páginas web institucionales, determinada información jurídica**. Así, las administraciones públicas deberán publicar «los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación» (art. 7).

➤ **Como quiera que los grupos de interés mejor organizados seguramente acceden al texto y comunican sus opiniones antes de una audiencia pública, se hace urgente equilibrar el juego democrático y reforzar la igualdad política utilizando la publicidad activa. Aunque ésta no cambie sustancialmente las reglas del juego, supondría una mejora al conocer los ciudadanos los anteproyectos antes de que se conviertan en normas.**

Por último, sería importante publicar los proyectos de Reglamentos, así como las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.

A nivel autonómico, conviene hacer mención de la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se encuentra tramitando el Parlamento de Cataluña, pues introduce novedades importantes frente a la legislación estatal. La norma se orienta a que deban inscribirse como grupo de interés todas aquellas personas y organizaciones, independientemente de su forma o estatuto jurídico, que en interés de otras personas u organizaciones desarrollen actividades sujetas al ámbito de aplicación. Asimismo, deben inscribirse las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, aún sin personalidad jurídica, constituyan de facto una fuente de influencia organizada.

Sobre la definición de «lobby», la iniciativa en trámite en Cataluña delimita el ámbito objetivo de aplicación de la norma. En concreto, el art. 47.3 establece que:

«[e]l ámbito de aplicación del Registro incluye todas las actividades realizadas con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado. En todo caso, estas actividades incluyen los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones, así como las contribu-

ciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas».

Y según el art. 48:

«[q]uedan excluidas del Registro las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las actividades de conciliación o mediación realizadas en el marco de la ley, o las actividades de asesoramiento realizadas con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidas por el ordenamiento jurídico».

En cuanto a la publicidad de las actuaciones, la Proposición de Ley catalana prevé como obligación registral de los lobistas informar de sus actividades, de los clientes para los que trabajan y de la percepciones económicas que reciben (art. 50.2). Asimismo, está previsto que el Registro dé publicidad a las actuaciones efectuadas por los grupos de interés, sus reuniones con responsables públicos, a las comunicaciones, los informes y a otras contribuciones realizadas en relación a la materias tratadas. También prevé como obligación registral de los lobistas garantizar que la información proporcionada es completa, correcta y fidedigna (art. 50.1 b). En caso de incumplimiento, se prevén sanciones.

Con respecto al código de conducta, el art. 51 de la Proposición describe el contenido mínimo que debería tener, y el art. 52 contempla sanciones para el caso de incumplimiento consistentes en la suspensión temporal de la inscripción o incluso su cancelación (ambas medidas implican la denegación de acceso a las oficinas y a los servicios de las instituciones y organismos públicos). Se prevé, además, que cualquier persona pueda presentar una denuncia si tiene sospechas de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley o por el código de conducta. Corresponde a los responsables del registro tramitar e investigar dichas denuncias, con garantía de la audiencia del afectado.

2. FOMENTAR LA INTEGRIDAD

En relación con las normas de integridad, en España se ha regulado bastante aunque el cumplimiento de las reglas no haya sido siempre ejemplar.

Cuarentena post-empleo público

Nos fijamos en primer lugar en las normas sobre cuarentena post-empleo público. Por ley, se considera incompatible para los miembros del ejecutivo prestar servicios en sociedades o empresas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado, en los dos años siguientes al cese. El objetivo de la ley es evitar que los altos cargos hagan favores «públicos» por los que posteriormente puedan ser recompensados por las empresas o sociedades. Para velar por el cumplimiento de esta normativa, existe una Oficina de Conflictos de Intereses a la cual el alto cargo debe comunicar con antelación la actividad que planea realizar para que, en el lapso de un mes, la Oficina se pronuncie sobre la compatibilidad y se lo comunique tanto al interesado como a la empresa o sociedad. Esta resolución, de acuerdo a la Ley de Transparencia, debe ser publicada si es positiva.

La Oficina de Conflictos de Intereses depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En caso que un alto cargo decida incorporarse a la empresa privada incurriendo con ello en incompatibilidad y conflicto de intereses, se abre un expediente sancionador. Si se trata de un secretario de Estado, la sanción debe ser impuesta por el Consejo de Ministros. La empresa que acepte a esta persona como directivo o empleado también puede ser sancionada. Estas normas se han extendido a los alcaldes y concejales, aunque no existe ningún órgano que controle su cumplimiento, excepto en Cataluña donde se ocupa de ello la Oficina Antifrau de Catalunya¹⁷².

En todo caso, no está claro que ninguno de los afectados por las normas (en el ejecutivo) no pueda trabajar en las empresas que ofrecen servicios de lobby o intermediación, sobre todo si no tuvieron relación directa con ellas durante su mandato. La ley sólo implicaría a las empresas que regularon o sobre las que tomaron decisiones. Aun existiendo una ley para el ejecutivo, es una práctica relativamente frecuente que miembros del

¹⁷² En concreto, la Oficina Antifrau de Catalunya —organismo adscrito al Parlamento catalán y que actúa con plena independencia de las administraciones públicas— tiene legalmente encomendada la finalidad de prevenir e investigar cualquier aprovechamiento irregular derivado de conductas que comporten conflicto de intereses o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de la funciones propias del personal y de altos cargos al servicio del sector público. Su ámbito de control se extiende sobre todo el sector público de Cataluña. Su ley de creación, además, garantiza a cualquier ciudadano, autoridad o funcionario público de buena fe, la disponibilidad de un canal externo seguro de denuncia para revelar casos de corrupción, fraude o cualquier otra conducta que se oponga a la probidad o sea contraria a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho. Los arts. 24 y 25 de las Normas de actuación y de régimen interior de la Oficina Antifraude de Cataluña contemplan, respectivamente, la reserva de identidad de la persona denunciante o informante, así como su protección frente a eventuales represalias.

parlamento, altos funcionarios del gobierno y miembros del ejecutivo pasen del sector público al sector privado. Comprensiblemente es una práctica que se percibe mal, dados los escándalos de corrupción en los que han estado involucrados funcionarios y ex funcionarios de gobierno. En este sentido, en el informe publicado por el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en enero del 2014, se hace especial referencia a los casos de corrupción en España como producto del traslado de ex miembros del ejecutivo al mundo empresarial, «atentando gravemente contra la credibilidad de sus instituciones»¹⁷³. El informe menciona casos concretos en que políticos reconocidos se incorporan a consejos de grandes grupos empresariales, habitualmente de sectores regulados y cuyo negocio depende en buena parte de la administración pública. Se trata del fenómeno conocido como *revolving doors* o puertas giratorias. Por ejemplo, el ex presidente del Gobierno Felipe González entró como consejero de Gas Natural¹⁷⁴; 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 KPMG¹⁷⁵; 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 Campa¹⁷⁶, «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 ABC*¹⁷⁷.

Con respecto al poder legislativo y al poder judicial, por desgracia no existen normas de cuarentena post-empleo.

¹⁷³ *Vozpopuli*, «El Consejo de Europa critica las “puertas giratorias” por las que los políticos fichan por grandes empresas», 15/1/2014.

¹⁷⁴ *El Confidencial*, «Felipe González será consejero de Gas Natural otro año más por 126.500 euros», 11/4/2014.

¹⁷⁵ J. RODRÍGUEZ (*El País*), Especial: «Aznar: La reinención de un presidente»: <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/>

¹⁷⁶ eldiario.es/Agencias, «Banco Santander ficha al exsecretario de Estado de Economía José Manuel Campa», 11/4/2014.

¹⁷⁷ E. MONTAÑÉS, «¿Cuántos sueldos puede cobrar un político?», *ABC*, 9/12/2013.

CASO 10. PUERTAS GIRATORIAS EN LOS SECTORES ENERGÉTICO Y ALIMENTARIO

En política, el concepto de *revolving door* o puerta giratoria se entiende como el paso de un profesional con un cargo público a un puesto de responsabilidad en una empresa privada, y viceversa. La organización ALTER-EU, que aboga por la regulación del lobby desde Bruselas, define las puertas giratorias como «trasvase entre los puestos públicos y privados que tienen que ver con los anteriormente desempeñados». Además, destaca que «por el conocimiento e influencias que aportan estos exfuncionarios, hay un claro problema de conflicto de interés»¹⁷⁸. Por su parte, Transparency International publicó en 2010 un documento de trabajo advirtiendo de los riesgos que entraña el traspaso continuado de profesionales entre los sectores público y privado y la necesidad de regular esta práctica¹⁷⁹.

De acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre puertas giratorias (Revolving Door Working Group), los riesgos para la sociedad de no atajar correctamente este problema son numerosos¹⁸⁰. El informe identifica razones por las que la Administración debe prestar más atención a este fenómeno, entre las que destacamos las siguientes:

1. **Se produce desconfianza hacia la integridad de las políticas públicas.** Esta situación tiene graves consecuencias, como la pérdida de confianza de la sociedad hacia los poderes públicos y una disminución considerable de la participación ciudadana en los asuntos públicos.
2. **Ex empleados públicos tienen privilegios como un acceso más fácil al gobierno,** en detrimento de otros sectores/intereses.
3. **El entramado normativo** sobre ética del empleado público y sus posibles conflictos de interés **es difícil de interpretar y muchas veces inefectivo.**

El sector de la energía

No sorprende que la práctica de las puertas giratorias se dé con más intensidad en sectores sometidos a una regulación intensa (como el financiero o el energético): estos sectores están dominados, sobre todo el de la energía, por empresas potentes, otrora públicas, muy dependientes de la regulación pública y que buscan cercanía a los diferentes gobiernos. Es lógico, por tanto, que las empresas valoren positivamente la incorporación a sus consejos de perfiles políticos relevantes.

En España, en los últimos años el sector que más ex políticos ha incorporado a sus consejos de administración o como asesores ha sido el energético. De los últimos tres ex presidentes del gobierno, dos han asesorado a importantes empresas energéticas espa-

¹⁷⁸ Resumen ejecutivo en español del informe «Block de revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists», 11/2011, ALTER-EU. http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/executive_summary_es_final.pdf

¹⁷⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2010), «Regulating the revolving door», *Working Paper* #6/2010.

¹⁸⁰ REVOLVING DOOR WORKING GROUP (2005), «A matter of trust: How the revolving door undermines public confidence in government and what to do about it», 10/2005.

ñolas. Como asesor externo de Endesa fue fichado en 2011 el ex presidente José María Aznar, mientras que su antecesor Felipe González ejerció desde 2010 como consejero independiente de Gas Natural.

La presencia de ex ministros y ex altos cargos del Estado y de las Comunidades Autónomas como consejeros de las empresas eléctricas también es significativa. Algunos casos que dan cuenta de la alta permeabilidad de esta práctica en el sector han sido más expuestos mediáticamente debido a la relevancia política de sus protagonistas: entre otros, Elena Salgado, tan sólo cuatro meses después de dejar la vicepresidencia y la cartera económica del Gobierno, fue incorporada como consejera por una filial de Endesa en Chile¹⁸¹; Pedro Solbes, igualmente ex vicepresidente económico se decantó finalmente por la italiana ENEL que le contrató como consejero dos años después de su salida del ejecutivo¹⁸²; o José Folgado, ex secretario de Estado de Energía en la séptima legislatura y ex alcalde del municipio de Tres Cantos, cargo al que renunció al aceptar la presidencia de Red Eléctrica¹⁸³.

El sector alimentario

En el área de farmacia del Ministerio de Sanidad los casos de puertas giratorias no son infrecuentes. Han concernido tanto a altos cargos (nivel de dirección general) en teoría tutelados por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, como a altos funcionarios (nivel subdirección general o inferior y que no son altos cargos) no previstos en la ley citada.

En un área diferente, aunque conexas, disponemos de un ejemplo de puertas giratorias potencialmente peligroso para el buen gobierno en el sector de la alimentación. En marzo de 2012, **la responsable de asuntos científicos y regulatorios de la empresa Coca-Cola España**, y miembro del Consejo de la Asociación Española de Bebidas Refrescantes, **fue nombrada por el Gobierno como nueva Directora Ejecutiva de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)**¹⁸⁴. Posteriormente esta agencia integró el Instituto Nacional de Consumo y actualmente se denomina Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN). El organismo tiene entre sus tres objetivos fundamentales el siguiente: planificar, coordinar y desarrollar estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición, y en particular, en la prevención de la obesidad. En consecuencia todas sus

¹⁸¹ S. CARCAR, «Endesa ficha a Salgado como consejera para su distribuidora en Chile», *El País*, 5/3/2012.

¹⁸² Redacción/Agencias, «La eléctrica italiana Enel premia a Solbes con un puesto en su consejo», *La Vanguardia*, 1/4/2011; S. CARCAR, «El exministro Solbes ficha como consejero del grupo italiano Enel», *El País*, 1/4/2011.

¹⁸³ EFE, «José Folgado, ex secretario de estado de economía, nuevo presidente de Red Eléctrica de España», 8/3/2012.

¹⁸⁴ Ver Real Decreto 572/2012.

actuaciones e inacciones afectan a las empresas cuyos productos han sido implicados en el origen de la obesidad, como los productores de bebidas azucaradas.

Como parte de sus actuaciones de prevención de la obesidad, la AECOSAN debía desarrollar los reglamentos de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. Por ejemplo, el reglamento sobre qué alimentos y bebidas con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares no se permitirán en las escuelas infantiles y en los centros escolares. También debía, en un plazo determinado desde la entrada en vigor de la mencionada ley, firmar acuerdos de corregulación para el establecimiento de códigos de conducta, que regulen las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas, dirigidas a la población menor de quince años y disponer los medios para hacer efectivos los códigos.

Por estos motivos, la European Food Safety Authority (EFSA) pidió a la directora de la AECOSAN¹⁸⁵ que se abstuviese, durante dos años, en todas las decisiones que tuviesen que ver con refrescos en las reuniones del comité asesor del órgano europeo¹⁸⁶. A su vez, la hasta ese momento directora general de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, ocupó pocos meses después en la empresa el puesto —o uno similar— que había dejado vacante la nueva directora de la AECOSAN¹⁸⁷.

En medios científicos se ha llamado la atención sobre los riesgos que supone situar en los puestos de mando de la política de nutrición a personas anteriormente empleadas por la industria directamente afectada por la regulación de esta agencia y por sus actuaciones de gobierno. En este caso, se ha indicado que el conflicto de interés es obvio independientemente de las cuestiones legales¹⁸⁸ y este nombramiento genera dudas de que las industrias afectadas por la regulación no estén realmente decidiendo la política de nutrición que debería proteger la salud de la población en lugar de los intereses de las compañías¹⁸⁹.

¹⁸⁵ R. MÉNDEZ (2012), «La UE teme conflictos de intereses en la agencia alimentaria española», *El País*, 4/11/2012.

¹⁸⁶ La declaración de conflictos de interés de la directora está disponible en la Web de la EFSA y corroboran lo antes descrito sobre su procedencia y destino (EFSA 2013). La misma noticia en la que se constataba la petición de abstención a la nueva directora por parte de la EFSA, informaba de otro posible caso de puertas giratorias: el nombramiento de un ex secretario de Estado de agricultura como director general de la Asociación de Bebidas Refrescantes.

¹⁸⁷ J. DE LORENZO, «Coca-Cola y Sanidad mantienen una relación promiscua con trasvase de altos cargos que trabajan en obesidad infantil», *La Celosía*, 1 de julio de 2012 (<http://www.lacelosia.com>); y MARÍA R. SAHUQUILLO (2012), «El Gobierno destituye a la directora de Farmacia a 48 horas del nuevo copago», *El País*, 29/6/2012.

¹⁸⁸ M. A. ROYO-BORDONADA (2013), «¿Pueden contribuir las industrias alimentaria y de la publicidad a prevenir la obesidad infantil y promover hábitos saludables?», *Gaceta Sanitaria* vol. 27, n.º 6, (p. 563): <http://www.gacetasanitaria.org/es/pueden-contribuir-las-industrias-alimentaria/articulo/S021391111300040X/>

¹⁸⁹ M. BES-RASTROLLO y M. RUIZ-CANELA (2013), «Regulation and the food industry», *Lancet* vol. 381, n.º 9.881 (p. 1.902).

Incompatibilidades

En cuanto a las incompatibilidades de **parlamentarios**, según la Ley que regula las incompatibilidades de Diputados y Senadores, durante su mandato éstos no pueden disfrutar de ningún otro puesto, profesión o actividad pública o privada, salvo aquellas que soliciten a la Comisión del Estatuto del Diputado y excepcionalmente sean autorizadas. Sin embargo, es habitual que se conceda a los parlamentarios la autorización de realizar trabajos fuera del Parlamento. Así, según las declaraciones de mayo del 2012 sobre las actividades que los diputados desarrollan en el ámbito privado¹⁹⁰, a setenta y seis de ellos se les autorizó que tuvieran otro trabajo aparte de sus actividades legislativas.

- **En marzo de 2010, se hicieron públicas por primera vez las declaraciones de actividades de los diputados que hasta entonces eran secretas. Posteriormente se decidió también dar transparencia a la declaración de bienes, de forma que ahora se puede consultar el patrimonio de los representantes y los ingresos que perciben además de su salario.**

Pero además, la declaración de actividades sirvió también para certificar que setenta y uno diputados están ejerciendo, además, como alcaldes o concejales. Para ello tienen que elegir entre uno de los dos sueldos. La mayoría opta por quedarse con el de diputado, pero eso no impide que cobren dietas o indemnizaciones por la asistencia a los actos como alcaldes o concejales. En total, entre trabajos privados y cargos públicos, 147 diputados nacionales tienen otra actividad.

Con respecto a los **miembros del ejecutivo y altos cargos**, que tienen incompatibilidad absoluta con cualquier otro trabajo, así como a los políticos electos a nivel local, es difícil saber si desarrollan otras actividades y no existe investigación sobre la materia, pues ni siquiera la Oficina de Conflictos de Intereses tiene competencia real para llevar adelante investigaciones sobre el cumplimiento de la norma.

- **Existen casos de incumplimiento notorio que no han sido sancionados. En este sentido, diferentes estudios muestran que la Oficina de Conflictos de Intereses no es claramente independiente, no está bien presupuestada, y no tiene competencias suficientes de control, investigación o sanción¹⁹¹.**

¹⁹⁰ JAVIER OTERO (2012), «Ciento cuarenta y siete diputados con otro trabajo», *Tiempo* 1.555, (pp. 30-31).

¹⁹¹ Ver por ejemplo el estudio de TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2012), *El marco de integridad institucional en España*.

En febrero del 2014, fue presentado por el Gobierno el **Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado**¹⁹², siendo sujetos de ley los miembros del Gobierno y Altos Cargos, los Subsecretarios y asimilados, los Secretarios Generales, los Delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Delegados de Gobierno en entidades de derecho público, entre otros¹⁹³. En el Título II del Proyecto se pretende regular el régimen de conflictos de intereses y de incompatibilidades a los que estarán sujetos aquellos que sean nombrados altos cargos. Entre los aspectos más destacables se encuentra el establecimiento de un sistema de alerta temprana para la detección de posibles conflictos (art. 12). En este caso, la Oficina de Conflictos de Intereses, como órgano especializado en la materia, será la encargada de señalar al alto cargo los asuntos o materias sobre los que deberá abstenerse en la toma de decisiones. Asimismo, se prevé que se aprueben y apliquen procedimientos internos que eviten situaciones de conflictos de intereses y que, en caso de que se detecten, motiven la abstención del alto cargo.

La **dedicación exclusiva al cargo sigue siendo la regla general** (art. 13), que sólo cederá ante determinados supuestos que permitan la compatibilidad con ciertas actividades de carácter público o privado. La norma recoge también expresamente la incompatibilidad entre la percepción de retribuciones como miembro del Gobierno o Secretario de Estado y miembro de las Cortes Generales. Se mejora la regulación de la cuarentena post-empleo público, pues se prohíbe no sólo trabajar en empresas con las que se ha tenido relación durante el mandato, sino también en aquellas que pertenecen a su mismo grupo empresarial, y se amplía la prohibición a organizaciones de todo tipo (no sólo empresas y sociedades, sino también se supone que a fundaciones). Se refuerza también la regulación de las limitaciones en participaciones societarias en el sentido de que también será incompatible la participación en más de un diez por ciento en empresas que reciban subvenciones que provengan de cualquier Administración Pública. Además, se establece la obligatoriedad de la declaración de actividades en el Registro de Actividades de los Altos Cargos, en un lapso de tres meses (art. 16) asimismo la declaración de bienes y derechos (art. 17).

En cuanto a los **funcionarios que no ocupan altos cargos, existe una normativa de incompatibilidades bastante estricta**. Con respecto a los empleados públicos locales, la normativa vigente es la establecida en la Ley 53/1984 y en el R.D. 598/1985, 30 de abril y en la Ley 7/2007, de 12 de

¹⁹² http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-83-1.PDF

¹⁹³ Excepto quien sea nombrado por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo.

abril, del Estatuto básico del empleado público, cuyos arts. 52 a 54 contienen el Código de conducta.

La ley 53/1984 de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas tiene como objetivos:

1. Garantizar la independencia e imparcialidad del empleo público, evitando el conflicto de intereses.
2. Secundariamente, se intenta establecer la incompatibilidad económica, vinculada al principio de eficacia, un sólo empleo se realiza mejor que varios.
3. Finalmente, a través de esta normativa se intenta implantar un reparto de empleo.

Los principios y reglas generales que se establecen en la Ley son los de la incompatibilidad entre puestos públicos, en virtud de la conveniencia de:

- A) Dedicarse a un solo trabajo público.
- B) Evitar la incompatibilidad económica (percibir sólo una remuneración económica, incluidas pensiones).

En relación a la incompatibilidad con un puesto privado, la regla seguida es la incompatibilidad económica parcial, es decir que afecta con carácter general sólo a quienes desempeñen puestos con complemento específico elevado o concepto equiparable. Tanto para puestos públicos como privados, se trata de promover y defender la imparcialidad e independencia (no se pueden desempeñar puestos que la impidan o menoscaben). Por ello, está prohibido ejercer por sí o mediante sustitución actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, que se relacionen directamente con las desarrolladas por el Ministerio, Organismo o entidad donde trabaje el afectado. Ahora bien ¿qué es la relación directa? Se refiere a:

1. Asuntos en los que intervenga o haya intervenido en los dos últimos años como empleado público o tenga que intervenir. Ej. Actividades profesionales con personas implicadas en asuntos públicos de los que trata el funcionario (Abogados, médicos, etc.).
2. Asuntos sometidos a informe, decisión, ayuda financiera o control del Ministerio (Ayuntamiento en este caso), aunque no sean asuntos que gestione personalmente.
3. La pertenencia a Consejos de Administración u Órganos rectores de empresas cuando la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el departamento u organismo.

4. El desempeño de cargos o tener más del 10% de las acciones de todo orden en empresas concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros o con participación o aval del sector público.

Por desgracia, no existe una norma clara para evitar las puertas giratorias para empleados públicos que ocupan puestos con alta responsabilidad e información privilegiada, como los abogados del Estado o los inspectores tributarios. La consecuencia puede ser muy dañina para el servicio público, como se ve en el caso que exponemos a continuación (caso 11).

CASO 11. EL PUERTO DE EL MUSEL

Unos de los aspectos más preocupantes y constantes de la actividad de lobby en el sector de la construcción de obra pública en nuestro país ha venido siendo el de **la financiación irregular de los partidos políticos y las campañas electorales**. Los escándalos de los últimos años han revelado una práctica persistente y muy extendida en todo tipo de administraciones públicas y que ha afectado a todos los partidos del arco parlamentario, consistente en el **pago de comisiones ilegales por parte de las empresas adjudicatarias**, al partido o partidos que estuvieran al frente de la administración pública que concedía el contrato. La sentencia de la sección 17.ª de la Audiencia Provincial de Madrid que juzgó en 2006 el caso de la construcción del tren de Alta Velocidad Madrid-Sevilla¹⁹⁴, confirmada posteriormente por una sentencia del Tribunal Supremo¹⁹⁵, dejaba bien clara la sofisticación que podían alcanzar estas prácticas en algunos casos¹⁹⁶.

Escándalos más recientes como el caso Gürtel, el caso Bárcenas (deriva del anterior) o el caso Palau en Cataluña demuestran que estas prácticas siguen estando vigentes¹⁹⁷. Dado que estas prácticas y los defectos en el sistema de financiación de los partidos y las elecciones son ya bien conocidos¹⁹⁸, se reconstruye aquí un caso que tiene características diferentes pero, pese a referirse a prácticas más desconocidas entre la opinión pública, también una gran incidencia. Se trata de la captación por parte de importantes empresas del sector de la construcción de personas que trabajan o han trabajado con anterioridad en la Administración pública en puestos de alta función pública¹⁹⁹.

¹⁹⁴ *La Vanguardia*/EFE, «La Audiencia de Madrid absuelve al ex Ministro socialista García Valverde de supuesta financiación ilegal en el 'caso AVE'», 13/11/2006.

¹⁹⁵ J. M. LÁZARO, «El Supremo condena a Aida Álvarez por el 'caso AVE'», *El País*, 14/11/2008.

¹⁹⁶ FERNANDO JIMÉNEZ (2007), «La incidencia de la corrupción en la democracia», en J. ESTEFANÍA (dir.), *Informe sobre la Democracia en España/2007*, Madrid: Fundación Alternativas.

¹⁹⁷ F. JIMÉNEZ (2014), «La corrupción en un país sin corrupción sistémica», en J. ESTEFANÍA (dir.), *Informe sobre la Democracia en España/2014*, Madrid: Fundación Alternativas.

¹⁹⁸ Véanse, por ejemplo, los diversos informes de la III Ronda de evaluación de GRECO.

¹⁹⁹ Un caso reciente bastante similar se refiere a unos ingenieros que trabajan en la empresa pública de infraestructuras ferroviarias, ADIF, quienes al parecer habrían disfrutado de un viaje a Aspen, Colorado, costeado por una empresa subcontratista de la obra de la construcción de

En concreto, **el caso afecta a dos abogados del Estado ahora en excedencia** voluntaria que trabajan en un bufete de abogados especializados en derecho portuario. Fueron contratados por un grupo de empresas constructoras como asesores legales para el pleito que éstas mantienen contra un ente público, el puerto del Musel en Gijón (Asturias). Las empresas le reclaman el pago de 354 millones de euros adicionales a los 624 ya pagados por las obras de ampliación del puerto y pese a que el proyecto inicial era de 500 millones. Los dos abogados del Estado eran en 2004 el director y el subdirector de los servicios jurídicos del organismo público Puertos del Estado, perteneciente al Ministerio de Fomento²⁰⁰.

En 2005 se adjudicó el proyecto de ampliación del puerto del Musel en Gijón por valor de casi 580 millones de euros a la empresa Dique Torres, una unión temporal de empresas (UTE) compuesta por algunas de las principales empresas constructoras del país como Dragados y Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), junto a otras empresas como Drace, Sato y Alvargonzález Contratas. La Comisión Europea (CE) aceptó cofinanciar el 55% (247,5 millones de euros) del coste de los gastos subvencionables del proyecto (450 millones de euros) con cargo al Fondo de Cohesión. La Autoridad Portuaria de Gijón solicitó el 26 de marzo de 2008 una modificación de la decisión para aumentar el coste del proyecto a 715 millones de euros. La Dirección General de Desarrollo Regional (DG REGIO) de la CE no aceptó la solicitud. Sin embargo, el beneficiario de los fondos comunitarios, la Autoridad Portuaria de Gijón aprobó la modificación del proyecto tras recibir un informe favorable de la Abogacía del Estado. En 2013, la Autoridad Portuaria liquidó la obra de ampliación del puerto en un coste total final de 624 millones, 92 millones menos que el límite admitido en la modificación del proyecto.

Sin embargo, esta liquidación del coste final del proyecto no ha sido aceptada ni por la empresa constructora ni por las instituciones europeas que cofinanciaban la obra. La Oficina europea antifraude (OLAF) llevó a cabo una investigación sobre las obras del puerto que terminó con la recomendación a la CE de reclamar los 198 millones de euros de fondos comunitarios ya devengados y no abonar 45,5 millones pendientes de transferir²⁰¹. La investigación se inició en diciembre de 2010 tras la recepción en marzo de 2009 de una denuncia procedente de un eurodiputado español.

El informe de OLAF critica el procedimiento de adjudicación, cuestiona los precios abonados, censura la falta de control de España y denuncia que la UTE que construyó el puerto obstaculizó la investigación al no permitirle el acceso a los documentos

la vía del tren de alta velocidad a su paso por Barcelona y tras haber autorizado el pago de sus puestos sobrecostes de esa obra. Fue el propio empresario el que habría puesto estos hechos en conocimiento del juzgado. Ver J. GARCÍA y R. CARRANCO, «La fiscalía destaca un caso de corrupción en las obras del AVE a Barcelona», *El País*, 5/5/2014.

²⁰⁰ <http://www.puertos.es/>

²⁰¹ Informe final de OLAF, 2/2014: <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.foroasturias.es/actualidad/pdf/4079.pdf&chrome=true>

contables de la obra. En concreto, detecta «irregularidades con la licitación pública», «fallos serios en los sistemas de control y gestión», «fallos en el pesado de los camiones», «sospechas o indicaciones de información falsa respecto de la cantidad de material transportado», «precios diferentes para la piedra al acordado, incluyendo piedras otorgadas de forma gratuita» y «ausencia de controles por parte de las autoridades nacionales, sobre todo en las cantidades y precio de las piedras». OLAF recomienda a las autoridades españolas que exijan la devolución de los fondos pagados a la UTE y que se envíe su informe a la Fiscalía, ante la posible comisión de algún delito²⁰².

Por su parte, la adjudicataria de la obra, la UTE Dique Torres, reclamó desde diciembre de 2011 a la Autoridad Portuaria de Gijón el pago de 350 millones de euros más (por encima de los 624 ya recibidos) por los sobrecostes a los que habría dado lugar la realización de la obra²⁰³. Finalmente formalizó esta reclamación mediante una demanda ante los juzgados de Gijón el 28 de febrero de 2013. La demanda está firmada por un abogado del bufete Cuatrecasas y, entre los letrados que asistirán a este abogado en el juicio, aparecen los nombres y firmas de dos abogados del Estado en excedencia voluntaria.

En diciembre de 2011 se supo que la empresa constructora había contratado los servicios de un bufete legal en el que prestan sus servicios los abogados del Estado mencionados. Uno de ellos, que en su faceta de abogado del Estado había dirigido la comisión redactora de la Ley 48/2003, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, era socio de dicho bufete desde su fundación de acuerdo con la información del sitio web de la firma²⁰⁴.

Durante los años de servicio como abogado del Estado, el letrado estaba en una situación administrativa que le permitía compatibilizar el trabajo público con su dedicación privada al bufete de abogados. Todavía en el año 2009 aparece en situación de activo en la relación oficial de quienes componen este cuerpo de funcionarios públicos²⁰⁵. De acuerdo con la normativa vigente, se permite a un cupo de abogados del Estado (40) compatibilizar la función pública (admitiendo una rebaja de sueldo y de dedicación) con actividades privadas, con la limitación de que no puedan pleitear en los tribunales contra la Administración del Estado, aunque sí contra otros organismos públicos como las Comunidades Autónomas o los ayuntamientos.

Desconocemos si en el momento en que se hizo público que la UTE Dique Torres había contratado los servicios del bufete, el abogado del Estado permanecía en situación de activo o había pasado a situación de excedencia voluntaria, tal y como aparece en la si-

²⁰² R. MÉNDEZ, «La UE reclama 250 millones por precios inflados en la obra del puerto de Gijón», *El País*, 12/4/2014.

²⁰³ F. GARCÍA, «Dos ex directivos de Fomento con Cascos defenderán a Dique Torres contra El Musel», *La Nueva España*, 31/12/2011.

²⁰⁴ <http://www.lamaabogados.es/la-firma.html>

²⁰⁵ BOE: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-11247. Puesto 411 del listado.

guiente relación oficial de miembros del cuerpo correspondiente al año 2012²⁰⁶. No obstante, él mismo reconoció que empezó a asesorar a la empresa cuando aún estaba en situación de compatibilidad, aunque niega que cometiera ninguna ilegalidad o incurriera en un comportamiento no ético. De acuerdo con un relato periodístico sobre el caso, este abogado del Estado insistía en:

«Que no [cometió] ninguna ilegalidad, que cuando fichó por las constructoras del puerto no existía ningún pleito. Entonces, afirma, “no había ningún litigio contra el Estado. No había un enfrentamiento formal”. Al llegar a oídos de la Abogacía del Estado que uno de los suyos estaba asesorando a empresas que podían ir contra el Estado, alguien le recomendó que pidiera la excedencia, que no bastaba con tener la compatibilidad, según fuentes concededoras del caso, cosa que él hizo inmediatamente. Él lo niega: “Eso es falso. Cuando he estado en la compatibilidad he respetado la normativa. Doy apoyo a la UTE pero no he firmado la demanda. He actuado éticamente. [...] Llevo diez años fuera del sistema portuario”. Y esgrime un matiz que él considera muy relevante, que el Puerto del Musel no es del Ministerio de Fomento ni de Puertos del Estado, sino que tiene personalidad jurídica propia. Aunque si finalmente el puerto debe pagar los 354 millones que le pide [el abogado del Estado excedente] saldrán del erario público»²⁰⁷.

En el reportaje periodístico aludido se reflejan algunos de los problemas a los que da lugar la normativa vigente sobre compatibilidades y excedencias de los funcionarios públicos en lo que respecta al cuerpo de los abogados del Estado. Uno de estos problemas tiene que ver con la extensión del fenómeno y con el efecto que tiene sobre la manera en que se cumple la tarea encomendada a este cuerpo: despachar asuntos consultivos e intervenir en representación y defensa del sector público estatal en todos los órdenes jurisdiccionales. De los 657 efectivos que componían la plantilla en 2012, el 55% no tenía una dedicación plena: casi el 40% (252) estaba en situación de excedencia voluntaria, un 11% (70) estaba en servicios especiales en otros destinos y un 6% (40) tenía concedida la compatibilidad para actividades privadas que implica un horario de trabajo más reducido²⁰⁸. Sin embargo, el volumen de trabajo de este cuerpo es considerable: 120.000 expedientes se iniciaron en 2012, lo que implica una carga de trabajo media de unos 350 expedientes por abogado del Estado en activo, sin contar los expedientes no resueltos de años anteriores. No parece, por tanto, una gestión ideal de los recursos humanos del sector público.

²⁰⁶ BOE: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-4132. Puesto 383

²⁰⁷ R. MÉNDEZ, «Abogados contra el Estado», *El País*, 23/5/2014.

²⁰⁸ Resolución de 12/3/2012, de la Abogacía General del Estado-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, por la que se aprueba la relación circunstanciada de funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado, referida al 1 de marzo de 2012. BOE n.º 73, de 26/3/2012, páginas 25.585 a 25.599 (15 pp.)

Además del problema general de gestión de plantilla y carga de trabajo, el ejemplo del Puerto del Musel ilustra la deficiente regulación de los conflictos de interés que afectan a este tipo de funcionarios (no limitado al cuerpo de los abogados del Estado) y que abre las puertas a fenómenos de influencias indebidas y uso de información privilegiada por parte de determinados lobbies del sector de la construcción. Se observan problemas con respecto tanto a la concesión de la compatibilidad para las actividades privadas, como a las reglas sobre las excedencias voluntarias.

Por lo que se refiere a las **compatibilidades de los abogados del Estado, los controles en la práctica son muy escasos** pese a que su concesión debe venir aprobada por la Oficina de Conflictos de Interés. Así las cosas, la abogada del Estado Elisa del Nuez afirma que «es imposible hacer un control real», porque «formalmente la gente va a cumplir la norma»²⁰⁹, esto es, no firmarán directamente las demandas contra el Estado en las que trabajen, sino que lo hará un compañero del bufete. Y como reconoce otro entrevistado, los controles son escasos: «Cuando se pilla a alguien asesorando a empresas contra el Estado se opta por ser práctico. En vez de abrir un expediente que tardará años y acabará en un contencioso, se tapa el tema y se le pide que pase a la excedencia»²¹⁰.

Por otra parte, la **regulación de las excedencias** es también bastante defectuosa. Desde la normativa de 1984 sobre las incompatibilidades en el sector público y que aún sigue en vigor²¹¹, éste es un tema que sigue generando problemas. Lo que urgía regular entonces era el muy extendido pluriempleo en el sector público²¹², pero sigue siendo necesario mejorar la regulación sobre los posibles conflictos de interés a los que pueden dar lugar los saltos del sector público al privado y viceversa²¹³. No en vano, como dice una fuente que conoce el organismo²¹⁴, el pase de estos funcionarios al sector privado es especialmente preocupante: «Es una puerta giratoria más peligrosa que la de los altos cargos. No digo que la de los políticos no sea importante, porque es obscena y no da ejemplo, pero en general un alto cargo se lleva la agenda y la capacidad de hacer lobby, de llamar y que le abran la puerta. Sin embargo, un abogado del Estado se lleva los secretos de la Administración y sus puntos débiles».

En estos momentos **no hay restricciones para obtener la situación de excedencia voluntaria, sino que es un derecho al que pueden acogerse todos los funcionarios**. Según

²⁰⁹ R. MÉNDEZ, «Abogados contra el Estado», *El País*, 23/5/2014.

²¹⁰ Íbid.

²¹¹ Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

²¹² FERNANDO IRURZUN MONTORO (2010), «Ética y responsabilidad en la Administración Pública», *Documentación Administrativa* 286-287 (pp. 79-111).

²¹³ El Gobierno de Rajoy aprobó en 2012 un Real Decreto-Ley que avanza algo más en esta regulación (aunque aún contiene bastantes lagunas), pero está aún pendiente de desarrollo reglamentario: RD-L 20/2012, de Medidas para garantizarla estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

²¹⁴ R. MÉNDEZ, íbid.

el abogado del Estado Fernando Irurzun²¹⁵, se trata de la «política de puertas abiertas»: «puerta abierta para salir a la excedencia voluntaria por motivos profesionales y puerta abierta para acudir a interesarse por los asuntos que hasta el día antes eran propios de la función que se ejercía». Este mismo autor añade: «Sabemos todos, aunque no lo digamos públicamente, que para ciertos puestos de trabajo del sector privado en el valor de funcionario excedente hay un componente —de porcentaje variable— que no tiene su origen en sus capacidades técnicas o personales, sino en la facilidad con la que puede relacionarse con la Administración que acaba de abandonar».

Desde luego, hay muchos incentivos para que tantos funcionarios de estos cuerpos sigan este camino. Las barreras son casi inexistentes, las diferencias salariales considerables con sueldos entre dos y tres veces más altos en el sector privado, y el deficiente diseño de carrera en el sector público, hacen que en muy poco tiempo los altos funcionarios alcancen la cima de su carrera profesional y a partir de ahí carezcan de retos que puedan estimularlos en su dedicación al sector público.

Todos estos elementos configuran una situación de enorme riesgo para preservar los intereses públicos, en la relación de las administraciones públicas con el sector privado. **A muchas grandes empresas privadas les resulta sencillo acceder a trabajadores públicos** en situación de compatibilidad o excedencia para hacer avanzar sus intereses particulares.

Códigos de conducta

A pesar de que existe un **Código de Buen Gobierno**²¹⁶ (sólo para el gobierno del Estado) que rige la conducta de los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración del Estado, **no existe un código de conducta ética general que rijan la forma en que los funcionarios públicos se deben dirigir o aproximar a los grupos de interés o lobbies**, o que precise cómo deben actuar cuando estos se dirigen a ellos. En la actualidad empiezan a proliferar códigos en los diversos gobiernos subnacionales, pero la materia de lobby todavía no está suficientemente tratada.

El mencionado Código de Buen Gobierno para los miembros del gobierno y altos cargos establece, en su art. 3, que éstos se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflicto de intereses con su puesto público. Y en su art. 9 que «se abstendrán de todo

²¹⁵ F. IRURZUN MONTORO (2010), *ibid.* (p. 109).

²¹⁶ Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. BOE, 7/3/2005.

tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales».

En **Cataluña**, el Código de buenas prácticas para los altos cargos²¹⁷ de la Generalitat aprobado el 19 de noviembre de 2013, dedica un apartado a las relaciones con el mundo profesional y empresarial, estableciendo que «las responsabilidades públicas no deben ser instrumentalizadas con la intención de conseguir posteriormente ventajas privadas, una vez abandonado el servicio público».

También el **Código ético del Estatuto del Empleado Público** (que afecta a todos los empleados públicos de los tres niveles de gobierno) recoge obligaciones de imparcialidad y de rechazo a los conflictos de interés. Así, el art. 53 del Estatuto, relativo a los Principios éticos, establece que:

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio (...)
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

En relación a los regalos, las normas en general los prohíben, aun cuando dejan algunas vías para la aceptación de regalos que no sean de gran valor. En el Código del Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, su Principio de Conducta n.º 6 establece que: «Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales...». En ese mismo sentido, la Ley de Transparencia, en su art. 26.2.b) 6, prohíbe esta práctica: «No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales...». Más aún, la aceptación de regalos podría suponer la comisión de un delito de tráfico de influencias o de cohecho.

²¹⁷ El Código se aplica al propio Presidente autonómico, a los miembros de su gobierno, a altos cargos, a directivos de entidades públicas y al personal eventual.

- ☉ En la práctica, los regalos son bastante comunes y los códigos éticos no son capaces de ponerles realmente freno. Tampoco existen mecanismos reales de control democrático que permitan vigilar esta práctica, y puede concluirse que su control será difuso hasta que no se ponga un límite claro de valor pecuniario al regalo permitido.

Como quiera que no existen normas públicas reguladoras del lobby en España, ni códigos de conducta oficialmente validados para lobistas (a la espera de la aprobación de la ley de transparencia de Cataluña), nos remitimos en esta materia a la información apuntada sobre autorregulación.

Declaraciones de bienes e intereses

En el código de Buen Gobierno no está previsto este aspecto, pero sí existe una normativa que obliga al alto cargo a hacer una declaración de bienes: la **Ley de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos** de la Administración General del Estado. En los niveles subnacionales existe una obligación similar en las respectivas normas regionales para altos cargos. En el nivel local, esta cuestión está regulada en la normativa específica de los gobiernos locales para cargos electos y otros altos cargos.

En el caso de los **diputados**, según el artículo 18 del Reglamento Interno del Congreso, los diputados están obligados a formular la declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Más tarde, con la aprobación de la modificación del artículo 160.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, por la que se da publicidad a las declaraciones de bienes patrimoniales de los diputados y senadores, se exigió un Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados²¹⁸ y del Senado para regular en concreto esta materia.

La publicidad se hace efectiva una vez se publica en la sede electrónica de la Cámara de la que forma parte el diputado, en un formato que no sea manipulable por terceros, así como en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, una vez que hayan sido calificadas por la Mesa de la respectiva Cámara.

²¹⁸ Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio 628/000005(S) de 2011, por el que se modifica el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban Normas en materia de Registro de Intereses para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma del artículo 160.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, *BOCG*, 22/7/2011.

- ☉ En la actualidad, las declaraciones de bienes de los diputados se presentan al principio y al final del mandato parlamentario, así como cada vez que se modifican las condiciones reflejadas en la declaración.

Por otro lado, con respecto a los **altos funcionarios de Gobierno**, éstos se rigen bajo lo establecido en la ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado²¹⁹, que en su art. 12, establece:

«Quienes tengan la condición de alto cargo están obligados a formular en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos, en los términos que reglamentariamente se establezcan, una declaración patrimonial, comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones. Voluntariamente, su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad podrá formular esta declaración, que será aportada por el alto cargo. La declaración patrimonial comprenderá, al menos, los siguientes extremos: a) Los bienes, derechos y obligaciones patrimoniales que posean. b) Los valores o activos financieros negociables. c) Las participaciones societarias. d) El objeto social de las sociedades de cualquier clase en las que tengan intereses el alto cargo, su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas. e) Las sociedades participadas por aquellas otras que sean objeto de declaración según el apartado c) con señalamiento de sus respectivos objetos sociales».

También se exige a estos altos cargos una declaración de intereses, en la que deben informar de sus actividades previas al nombramiento y de sus previsibles actividades tras el cese.

3. IGUALDAD DE ACCESO: EQUILIBRAR EL CAMPO DE JUEGO

La participación y consulta en la toma de decisiones

En esencia, en el marco legal actual **no existen mecanismos operativos que consideren equitativamente la incorporación de ciudadanos, corporaciones y organizaciones de la sociedad civil al proceso legislativo.**

²¹⁹ Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

El Reglamento Interno del Congreso de Diputados no establece procedimientos ni reglas que permitan el debate público con los grupos de interés durante el proceso legislativo de formulación de leyes. No obstante, en la práctica se realizan reuniones informales con grupos de interés. Existen algunas vías de comunicación a través de las cuales se llevan a cabo estos encuentros, en vista de que los miembros del parlamento tienen libertad para reunirse y atender a todas aquellas personas que se acerquen a plantearles un tema de su interés, pero las reuniones se realizan siempre por vía informal y sin que habitualmente quede constancia pública de las mismas. Asimismo, por costumbre los grupos de interés dirigen cartas a Diputados, Senadores y grupos parlamentarios para llamar su atención sobre determinados temas. También es normal que envíen informes de expertos a miembros del legislativo y del ejecutivo.

En el Parlamento nacional, los Reglamentos del Congreso y el Senado se limitan a una referencia genérica a las comparecencias del gobierno, autoridades y funcionarios públicos así como de «otras personas competentes»²²⁰. Algo similar ocurre en los parlamentos autonómicos, optándose por comparecencias en Comisión a solicitud de los representantes (los grupos o un número determinado de diputados) y aprobadas por la Mesa de la Comisión²²¹. En algunos casos, se amplía formalmente la posibilidad de invitar a «agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate» (Reglamento del Parlamento de Andalucía, art. 112.1) siempre que tengan «consideración de representantes de colectivos sociales, públicos o privados, afectados», «personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe» (Reglamento del Parlamento Asturias, art. 67.1) o, como en el caso de Cataluña, a «las más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo» a las que se piden informes mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas (art. 179.2). Excepcionalmente podrá llamarse a personas a título individual (Reglamento del Parlamento de Andalucía art. 112.2; Reglamento Asamblea de Extremadura art. 165), todo ello con gran discrecionalidad y sin reglas claras de selección equilibrada de intereses.

En todo caso, se producen habitualmente comparecencias en las comisiones, a las que los grupos parlamentarios invitan a expertos. Sin embar-

²²⁰ Art. 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en términos parecidos, artículo 67 del Reglamento del Senado.

²²¹ Como señala Castilla, en el Parlamento de Asturias si proponen las comparecencias dos grupos o una quinta parte de los miembros de la Comisión no hará falta la aprobación por la Mesa o por la Comisión (art. 67.3 y 4).

go, los expertos son elegidos por criterios bastante opacos y derivados de las negociaciones entre los partidos. Recientemente, por ejemplo, el Grupo Popular, mayoritario en el Congreso, vetó en las comparecencias relativas a la normativa anticorrupción, a un experto propuesto por uno de los grupos, dado que podía dañar los intereses políticos del Partido Popular. En esta misma serie de comparecencias se informó a Transparencia Internacional España que no se la convocaba porque era una asociación y no un experto (*sic*).

➔ Así pues, el Reglamento Interno del Congreso de Diputados no establece procedimientos ni reglas que permitan el debate público con los grupos de interés durante el proceso legislativo de formulación de leyes. No obstante, en la práctica se realizan reuniones informales con grupos de interés, sin garantizar la igualdad de trato.

En el ámbito del poder ejecutivo, tampoco existen normas generales que aseguren una participación de todos los actores interesados en condiciones de igualdad, aunque éstas están más desarrolladas en sectores determinados y resulta obligatorio dar audiencia a los afectados o sus representantes por reglamentos o decisiones concretas. Normativamente, el nivel más importante de amparo legal de la participación ciudadana se consagra en la Constitución, en el art. 9.2. Este obliga a los poderes públicos a promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En el art. 23 reconoce el derecho de los ciudadanos «a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos», articulándose un sistema de democracia política en la gestión de los asuntos públicos. Finalmente, cabe destacar que el artículo 129.1 indica que «la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar social». A pesar de ello, en el ámbito del ejecutivo, no existe una ley general que proteja la consulta en condiciones de igualdad por parte de los grupos de interés o públicos durante la toma de decisiones públicas.

Tanto la legislación del Estado como las de las Comunidades Autónomas prevén «la audiencia a los interesados a través de sus representantes» en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias. En dicho ámbito —la elaboración de las disposiciones de carácter general (reglamentos)— el correspondiente expediente debe incorporar una memoria de las observaciones y alegaciones presentadas por los interesados, por ejemplo, durante los trámites de audiencia al interesado o de información pública.

En el caso de Cataluña, la Ley 26/2010 de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña exige (art. 64.5) que dicha memoria incluya las razones que, en su caso, hayan llevado a desestimar las alegaciones. Toda esta información pública, en virtud de la normativa sobre transparencia, se encontrará a disposición del público mediante la publicidad activa, tal y como prevé la Proposición de Ley que actualmente tramita el Parlamento de Cataluña²²². En Navarra, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto contempla como derecho de la ciudadanía «que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se le informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública»²²³. En idéntico sentido cabría citar el informe de participación referido por la ley de Canarias 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana²²⁴.

Sin embargo, la Ley 50/1997 del Gobierno, al abordar la iniciativa legislativa del Gobierno en su art. 22, es muy genérica y no contiene propiamente un trámite participativo (a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de reglamento) ni la elaboración de una memoria ulterior al respecto. El Consejo de Ministros puede acordar otros informes, consultas y dictámenes «que resulten convenientes», además de los legalmente preceptivos (art. 22.3).

Sobre el derecho a las peticiones como forma de participación, el art. 29 de la Constitución reconoce el derecho de todos los españoles de realizar una «petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley». Este derecho consiste, según recoge la web del Senado, en la «facultad de dirigirse a los poderes públicos para, bien poner en conocimiento de éstos ciertos hechos, bien reclamarles una intervención o ambas cosas a la vez». En el caso del Senado, para hacer una petición hay que facilitar nombre, nacionalidad y domicilio, y según informa la propia web, es preciso entregar el escrito en persona ante el Registro General del Senado, o bien remitirlo por correo ordinario. En el caso del Congreso de los Diputados, existe una Comisión de Peticiones a la que los ciudadanos se dirigen para llevar sus peticiones individuales o colectivas. La única información que se puede encontrar en su sección específica en la web del Congreso son estadísticas: en esta legislatura el órgano ha recibido 2.244 peticiones, de las cuales han sido contestadas 675.

²²² Arts. 10 d) y 67.3 d.

²²³ Art. 5.2 e.

²²⁴ Art. 18.3.

La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) es otra forma de participación política para la ciudadanía que permite una vía de intervención en el proceso de toma de decisiones. Se encuentra establecida en el artículo 87.3 de la Constitución y ha sido desarrollada por la ley orgánica 3/84 reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Su regulación establece que, para iniciar el procedimiento de aprobación de una ley desde la sociedad, es necesario reunir un mínimo de 500.000 firmas acreditadas. El procedimiento pasa por constituir una comisión promotora de la iniciativa, recoger las firmas (tanto en los pliegos aprobados a tal efecto como, tras la modificación de la ley, por vías telemáticas), y en un plazo actualmente de nueve meses prorrogables en otros tres.

En la reforma de 2006 se añadió además la posibilidad de que una persona designada por la comisión promotora pueda intervenir en el Pleno del Congreso en defensa de la ILP, si así lo contemplan los Reglamentos de las Cámaras (art. 13.2), algo que a día de hoy sigue sin ser efectivo. De un total de 77 ILP presentadas, sólo dos han sido aprobadas, tres han sido admitidas a trámite, 10 que habían conseguido las firmas fueron rechazadas por el pleno, veintiséis no lograron el número de firmas requeridas en el plazo establecido, y veintinueve fueron inadmitidas por no cumplir los requisitos establecidos (del resto, cuatro siguen en plazo de recogida de las firmas, tres fueron retiradas, una decaída).

➤ **En el nivel subestatal, algunas de las leyes de transparencia adoptadas o en trámite de adopción integran, como objeto propio de la ley, el gobierno abierto y el fomento de la participación ciudadana.**

En este sentido, cabe citar la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra, la Ley 4/2013, de 21 de mayo de Gobierno Abierto de Extremadura, o la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, cuyo Título VI sobre gobierno abierto contiene un precepto según el cual los instrumentos y formas de participación y colaboración ciudadana deben ser difundidos mediante el Portal de Transparencia y aquellos otros canales de difusión que permitan su conocimiento de la forma más amplia posible (art. 66.3). Dicha iniciativa legislativa también contempla el mandato dirigido a las administraciones para el establecimiento de procedimientos de participación y colaboración ciudadanas en relación con la elaboración de planes y programas de carácter general y con la definición de las políticas públicas más relevantes, garantizando su efectividad mediante: *a)* la previa difusión con antelación suficiente de las propuestas sometidas a consideración; *b)* el suministro de aquella información sobre

dichas propuestas que resulte necesaria para su valoración adecuada, sistemática e inteligible; c) el deber por parte de la Administración de tomar en consideración el proceso participativo en el momento de la toma de decisión; y d) la información a la ciudadanía de las decisiones adoptadas y las razones que lo justifican.

Si en algún nivel puede afirmarse que se han hecho significativos avances en cuestión de participación es en **los gobiernos locales**, donde desde hace años, en virtud de su potestad reglamentaria y del principio de autonomía local, **se dictan reglamentos de participación y desarrollan las estructuras orgánicas necesarias.**

En todo caso, el sistema de toma de decisiones en España requiere reformas importantes relativas a mayor transparencia y equilibrio en el campo de juego, como muestra el caso de las licencias televisivas (caso 12).

CASO 12. LAS CONCESIONES DE LICENCIAS DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE

Los riesgos de un **lobby opaco y desequilibrado en el sector audiovisual** son sumamente relevantes porque afectan a la pluralidad ideológica en un sector crucial para la democracia. La concesión de licencias o servicios audiovisuales como la Televisión Digital Terrestre (TDT) corresponde en España al gobierno, y éste ha sido controlado en toda la etapa democrática por uno u otro de los dos grandes partidos. En esta lógica, la concesión no ha sido nunca técnica y apolítica.

El 16 de julio del 2010, el Consejo de Ministros del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero acordó, por iniciativa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:

«El Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo por el que se asigna un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades concesionarias del servicio de TDT de ámbito estatal: Antena 3, Gestevisión Telecinco, Sogecable, Veo Televisión, NET TV y La Sexta. El múltiple digital está integrado por cuatro canales digitales de televisión susceptibles de ser explotados las veinticuatro horas del día.

La asignación se produce previa solicitud y una vez que, producido el cese de emisiones con tecnología analógica, se ha verificado que las sociedades concesionarias del servicio de televisión digital terrestre han cumplido las obligaciones que, en materia de impulso y desarrollo de la televisión digital terrestre, habían asumido».

Como resultado, al cesar la televisión analógica se concedían cuatro canales digitales a cada una de las empresas que ya estaban controlando el sistema analógico. Lo relevante

del caso por el que se asigna un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal, reside en que es un Acuerdo del Consejo de Ministros, sin concurso público previo, lo cual es lo habitual en los países de nuestro entorno europeo. Ello supone una falta de transparencia e inexistencia de reglas justas en el proceso, así como falta de estudios de impacto, falta de un período de consultas y participación y, por tanto, facilidad para alcanzar acuerdos entre los más poderosos, contrariando la libre competencia.

En efecto la decisión mencionada fue tomada entre dos partes: por una parte los operadores candidatos Antena 3, Gestevisión Telecinco, Sogecable, Veo Televisión, NET TV y La Sexta, y por otra el Gobierno. Otros posibles competidores no fueron considerados y tampoco se llevó a cabo un proceso de consultas a los organismos del Estado, como la CNMC o el Consejo de Estado. Lógicamente, **un proceso sin tener en cuenta a otros competidores y sin consulta previa ofrece muchas dudas.**

Como consecuencia de esta decisión se ha generado inseguridad jurídica, pues el 7 de octubre de 2010 la sociedad mercantil Infraestructuras y Gestión 2002, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo ordinario contra el acuerdo mencionado. El Tribunal Supremo estimó²²⁶ parcialmente el recurso y declaró nulo el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se entregaba un múltiple completo —con capacidad para emitir cuatro canales convencionales— a Antena 3, Telecinco, Sogecable, Veo7, Net Televisión y La Sexta por no ser conforme a derecho:

«El Gobierno no respetó la Ley Audiovisual y dio canales adicionales sin concurso público». El tribunal señaló además que “no es posible admitir” que tras la entrada en vigor de la Ley Audiovisual, que preveía el trámite de concurso público para adjudicar nuevos canales, “prosiga el Gobierno desarrollando previsiones reglamentarias que se corresponden a una regulación anterior, al margen de las exigencias contenidas en dicha Ley y en contradicción material con ellas».

Composición de los grupos de expertos

En España no está regulada, de manera equilibrada y equitativa, la composición de los grupos de expertos que asesoran en la elaboración de normas o toma de decisiones a los gobiernos. Sin embargo, como un ejemplo de buena práctica en la composición de grupos de expertos podemos mencionar el caso del sector de la sanidad (caso 13).²²⁵

²²⁵ Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, Sentencia de 27/11/2012, rec. 442/2010.

CASO 13. LAS COMISIONES DE EXPERTOS EN SANIDAD: BUENAS PRÁCTICAS

La Ley 33/2011 General de salud pública establece unos requisitos sobre la composición y funcionamiento de los grupos de expertos y centros de investigaciones, esencialmente remarcables desde el punto de vista de la transparencia. En concreto, establece que:

«Art. 11.— Las Administraciones sanitarias exigirán transparencia e imparcialidad a las organizaciones científicas y profesionales y a las personas expertas con quienes colaboren en las actuaciones de salud pública, incluidas las de formación e investigación, así como a las personas y organizaciones que reciban subvenciones o con las que celebren contratos, convenios, conciertos o cualquier clase de acuerdo. A estos efectos, será pública la composición de los comités o grupos que evalúen acciones o realicen recomendaciones de salud pública, los procedimientos de selección, la declaración de intereses de los intervinientes, así como los dictámenes y documentos relevantes, salvo las limitaciones previstas por la normativa vigente. Se desarrollarán reglamentariamente los requisitos para la declaración de conflicto de intereses por parte de los expertos y representantes de las organizaciones científicas y profesionales que compongan los comités o grupos que evalúen acciones o realicen recomendaciones de salud pública»²²⁶.

²²⁶ Lamentablemente desde la promulgación de esta ley en octubre de 2011, el Gobierno no ha desarrollado el reglamento previsto que mejoraría la aplicación de este artículo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como hemos visto, la regulación del lobby, en sentido estricto, es prácticamente inexistente en España y ello a pesar de que la influencia organizada existe y cobra cada vez mayor fuerza.

- Esta opacidad y desregulación del sistema de influencia sobre los decisores públicos, unido a la constante presencia de escándalos de corrupción en los medios de comunicación, ha generado una conexión en el imaginario colectivo entre lobby y corrupción o entre lobby y prácticas deshonestas, cuando no tiene por qué ser así, ni mucho menos.

De hecho, por ahora, no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en casos de corrupción. Las reformas vinculadas a la mejora de la integridad pública aprobadas en los últimos años han sido numerosas, pero su implantación no está siendo suficientemente exitosa. En efecto se han aprobado normas de incompatibilidades y conflictos de interés, códigos éticos para el gobierno y para los funcionarios, se ha mejorado la normativa penal para luchar contra la corrupción, se han reformado las normas sobre financiación de partidos para hacerlas más rigurosas y exigentes, se ha aprobado la ley de transparencia y acceso a la información.

Todo ello ha generado bases institucionales para que las normas sobre lobby, cada vez más necesarias a efectos de cerrar el ciclo con un enfoque holístico, puedan desarrollarse y su implantación resulte más sencilla desde el punto de vista cultural y jurídico. Es cierto que aún existen mejoras pendientes en ámbitos como la transparencia, la *accountability* y la integridad de los servicios públicos, pero creemos que una regulación del lobby puede generar sinergias positivas en el sistema de integridad, si se desarrolla con un mínimo de coherencia, exigencia y rigor. No obstante, sea cual sea la solución que se adopte, ésta debería tomar en consideración nuestra particular realidad político institucional, y también abordar sin apriorismos aquellos cambios legales u organizativos necesarios para garantizar el valor que verdaderamente está en juego, y al que debe dar

respuesta cualquier modelo que aspire a cumplir eficazmente la finalidad que lo justifica, que no es otro que la transparencia.

La actividad de *lobbying* debe hacerse visible pero ¿con qué extensión? ¿basta divulgar «quién», «cuándo» y «con quién»? o ¿también es necesario el «para qué»? Parece razonable sostener que, solo si la transparencia alcanza a dar respuesta a estas preguntas, el sistema será apto para cumplir su finalidad: conocer el proceso de toma de decisiones por parte de los poderes públicos y el grado de influencia de los grupos de presión, y asegurar un acceso de todos los actores interesados y afectados a los procesos de decisión.

En función del análisis realizado, Transparency International España **recomienda** las siguientes medidas:

RECOMENDACIONES

PARA CONSTRUIR UN MARCO QUE ASEGURE LA TRANSPARENCIA, LA INTEGRIDAD Y LA IGUALDAD DE ACCESO EN EL LOBBY

Medidas de divulgación de información y planteamiento de un registro

- El gobierno debe realizar un análisis holístico de los riesgos asociados al lobby para plantear una regulación de la actividad de lobby ante el ejecutivo y ante el legislativo, con el objetivo de reducir riesgos de corrupción y mejorar la calidad de la toma de decisiones en democracia. El análisis debe clarificar las reglas del juego y definir quién recibirá una protección especial a la hora de ejercer influencia, por razones constitucionales o debido a su relevancia en un sector específico, y quién no. Es preciso garantizar un campo de juego donde exista equilibrio y transparencia en los roles y responsabilidades asumidas²²⁷.
- Gobiernos y parlamentos deberían iniciar una amplia consulta sobre la introducción de un registro de lobistas/lobbies, involucrando a todos los actores interesados. Todo registro que se introduzca debería: *a)* ser obligatorio e incluir a todos aquellos que realizan lobby profesionalmente (toda persona que busque ejercer influencia de forma organizada, incluyendo por ejemplo no solo a lobistas profesionales sino también a representantes del sector privado, empresas

²²⁷ JOAQUIM MOLINS (1996), «El Estado, el interés general y los grupos de interés», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 5-6 (pp. 190-192).

de consultoría en relaciones públicas, sindicatos, *think tanks*, despachos de abogacía, organizaciones no gubernamentales, académicas o religiosas, etc.), y *b)* no limitarse a regular el acceso al parlamento nacional, sino que debe regularse también el lobby hacia el los parlamentos autonómicos y el poder ejecutivo.

- Todo representante público debe informar de manera clara de los contactos que mantiene en relación a cada medida o política pública, e informar públicamente sobre su agenda de trabajo. Los representantes públicos, diputados y senadores nacionales y representantes locales, deberían publicar sus agendas de trabajo y calendario.
- Todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deban dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y las unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para dicha labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc.
- Debe aprobarse un Código ético para la actividad de lobby de forma consensuada, estableciendo estándares éticos claros con respecto a la comunicación y la búsqueda de influencia hacia los representantes electos y funcionarios públicos. Debe formarse en el mismo a quienes realizan la labor de lobby y a los actores públicos involucrados en la relación con lobistas y grupos de interés.
- Debe existir una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público (puede crearse un órgano nuevo o reorganizar uno existente para controlar esta área).

Medidas para la promoción de la integridad en el sector público

- La ley de transparencia debe implementarse plenamente y, cuando sea posible, enmendarse para introducir un mayor acceso a las agendas de los responsables públicos y a los criterios para la selección de expertos en la actividad de consulta, así como para permitir la participación ciudadana en la elaboración de proyectos de ley y reglamentos. La implementación de la ley de transparencia debe ser supervisada adecuadamente.

- Debe asegurarse la imparcialidad e independencia de la Oficina de Conflictos de Interés, para que se aplique de forma seria y rigurosa la Ley de regulación de los conflictos de intereses (que afecta sólo al ejecutivo). Esta recomendación se hace extensiva a los niveles local y autonómico, y a las correspondientes unidades, órganos, organismos o autoridades de carácter específico encargadas de la gestión y control de los conflictos de intereses, que deberán además contar con recursos suficientes para el cumplimiento efectivo de su cometido.
- Debe garantizarse el cumplimiento de la normativa de incompatibilidades de los funcionarios y de los altos cargos. En relación a las puertas giratorias, debe asegurarse un control después de los dos años requeridos de cuarentena post-empleo público, para prevenir la influencia indebida y el tráfico de influencias. El ámbito de aplicación de dicha normativa debería abarcar también a las personas que desarrollan funciones públicas (p.ej. consejeros independientes en consejos de administración de sociedades públicas sin otra vinculación con el sector público, abogados del Estado o inspectores financieros). Es importante regular la contratación por el sector privado de funcionarios de cuerpos especialmente preparados y con información y contactos privilegiados, tales como abogados del Estado o inspectores financieros, controlando especialmente su reingreso al servicio público y las cuarentenas en ámbitos donde podrían existir conflictos de interés.
- La regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos debería revisarse, para asegurar un campo de juego equilibrado de los distintos intereses en torno a cada materia regulada. En concreto, se precisa mayor garantía de participación para todos los afectados, más información acerca de los mecanismos de consulta y participación y canales claros de comunicación entre ciudadanos y gobiernos/parlamentos. También debería mejorarse la técnica legislativa y la calidad de los informes de impacto obligatorios (en particular mediante modificación de la Ley del Gobierno y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).
- Debería introducirse una «huella legislativa» en el ámbito parlamentario, de manera a facilitar el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detalla-

dos del proceso legislativo, y las reuniones que diputados y senadores mantienen con terceras partes.

- En el parlamento, los conflictos de interés y las puertas giratorias o *revolving doors* deberían ser más controlados. En particular debe asegurarse una revisión adecuada de las declaraciones de bienes e intereses de los parlamentarios y un control riguroso de sus incompatibilidades y conflictos de interés, así como establecerse un código ético que prohíba la aceptación de regalos.
- En el ámbito judicial y para la fiscalía es preciso regular de forma clara las prohibiciones de trabajos post empleo público, y más específicamente los conflictos de interés (por ejemplo incluyendo declaraciones obligatorias de bienes e intereses).

Medidas relativas a la financiación de los partidos políticos

- Debería prohibirse toda condonación de deuda a los partidos políticos por las entidades financieras.
- Las donaciones de empresas a partidos políticos deberían prohibirse. Igualmente debe controlarse mucho mejor la financiación de las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos, estableciéndoles los mismos límites que a los propios partidos y especialmente prohibiendo que reciban donaciones de empresas que han contratado con las Administraciones públicas.

ANEXO 1: NOTA METODOLÓGICA

Colecta y validación de la información

Este informe es parte del proyecto financiado por la Comisión Europea *Lifting the Lid on Lobbying*, en el que diecinueve organizaciones de la sociedad civil europea han evaluado la situación del lobby y su regulación en sus respectivos países²²⁸.

El informe *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas* se propone:

- Evaluar las regulaciones, políticas y prácticas existentes en España;
- Analizar los riesgos e incidencias de corrupción relativas a la falta de control de la práctica del lobby;
- Resaltar ejemplos de buenas prácticas en el país;
- Proponer recomendaciones y soluciones a los responsables políticos, y los representantes de intereses en el sector privado y público.

La investigación fue dirigida por el Profesor Manuel Villoria (URJC), editada por Ana Revuelta (TI-España), y llevada a cabo por un equipo de investigadores, académicos y profesionales en el ámbito del lobby, entre marzo y julio de 2014. Tras una primera presentación del informe en septiembre, se llevó a cabo una revisión entre octubre y noviembre de 2014, con el propósito de incorporar las observaciones recibidas por parte de distintas organizaciones y de actualizar el texto.

Los investigadores encargados y sus áreas respectivas son:

- Telecomunicaciones/propiedad intelectual y energía: Esteban Arribas (Profesor, Universidad de Alcalá de Henares), Carmen Mateo (Presidenta de Cariotipo MH5 y Directora del Centro de Estudios de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Alcalá) y Jorge Fernández-Rúa (Cariotipo MH5)

²²⁸ Los países participantes son Austria, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Holanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, y Reino Unido.

- Salud pública: Idefonso Hernández Aguado (Catedrático, Universidad Miguel Hernández e investigador del Ciberesp);
- Sector financiero: Elena Herrero-Beaumont (Directora adjunta del programa “Lobby & Advocacy” en IE Business School y socia de Vinces);
- Construcción: Fernando Jiménez (Profesor, Universidad de Murcia);
- Análisis jurídico e histórico: Rafael Rubio (Profesor, Universidad Complutense de Madrid).

Realizó una revisión académica del informe Elena García Guitián (Profesora de ciencia política, Universidad Autónoma de Madrid). Aportaron valiosas contribuciones, Óscar Roca (Jefe del Área de legislación y asuntos jurídicos, Oficina Antifrau de Catalunya), Bernardo Navazo (King’s College London), Foro por la Transparencia, María Rosa Rotondo y Esteban Egea (APRI).

La investigación se ha basado en un importante conjunto de más de veinte entrevistas a actores clave del proceso de lobby, tanto del sector privado como del sector público. Las entrevistas en profundidad han permitido acceder a información que sólo «desde dentro» se podía conseguir, si bien algunos entrevistados solicitaron confidencialidad por la sensibilidad de la información o bien porque no se reconocen aún como lobistas o provienen del sector público. Durante la elaboración del informe, se mantuvieron además dos reuniones con expertos y profesionales de la intermediación de intereses en las que se debatió con franqueza y libertad sobre los más complejos temas y situaciones²²⁹.

Por otra parte, se han utilizado fuentes secundarias, tales como los Eurobarómetros de la Unión Europea sobre corrupción, el Informe que la propia Unión Europea ha realizado sobre la corrupción en España en 2014, así como informes y encuestas, entre otros de la OCDE, del Consejo de Europa (Greco, Venice Commission) y del Centro de Investigaciones Sociológicas.

El trabajo ha sido principalmente cualitativo, no obstante se introdujo un elemento cuantitativo con el fin de evaluar la solidez y eficacia de las regulaciones y mecanismos de autorregulación del lobby, y de permitir las comparaciones entre países²³⁰. Para ello, se estableció un conjunto de sesenta y cinco indicadores. Cada indicador puntúa en una escala de tres

²²⁹ Las reuniones tuvieron lugar en febrero y junio de 2014. Participaron en ellas los autores de las investigaciones de este informe y los siguientes expertos: Bernardo Navazo (King’s College London), Óscar Roca (Oficina Antifrau de Catalunya), María Rosa Rotondo y Esteban Egea (APRI), Pilar Laguna (URJC), Elena García Guitián (Universidad Autónoma de Madrid).

²³⁰ Un informe regional que compila y compara los resultados nacionales está en proceso de elaboración y su publicación se prevé para el primer semestre de 2015.

puntos, siendo 0 la puntuación mínima y 2 la máxima. Para calcular la puntuación global del país y las tres dimensiones «Transparencia», «Integridad» e «Igualdad de acceso», se ponderaron los resultados realizando el siguiente cálculo. Primero se definieron en términos porcentuales los resultados para las diez subdimensiones (Acceso a la información, Sistemas de registro de lobbies, Sistemas de verificación y control, Huella legislativa, Restricciones pre y post empleo público, Códigos de conducta/éticos para miembros del sector público, Códigos de conducta/éticos para lobistas, Autorregulación, Mecanismos de consulta y participación en la toma de decisiones públicas, y Composición de los grupos de expertos y asesores). Seguidamente se calculó la media para obtener la puntuación de cada una de las tres dimensiones clave (Transparencia, Integridad, Igualdad de acceso). La puntuación global para el país se calcula promediando las tres grandes dimensiones. El cuestionario completo y los resultados se incluyen en anexo (ver anexos 2 y 3).

ANEXO 2: RESULTADOS CUANTITATIVOS

En términos cuantitativos, el informe arroja un diagnóstico negativo con respecto a la situación del lobby en España: la valoración global es de 21%. Si consideramos por separado los distintos aspectos del lobby, obtenemos: 10% en transparencia, 35% en integridad y 17% en igualdad de acceso.

El cuestionario de 65 preguntas (anexo 3) busca responder a las siguientes cuestiones:

¿Está la democracia en España protegida frente al lobby opaco y/o injusto?

¿Son suficientes los mecanismos para asegurar la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso a los decisores públicos?

CATEGORÍA	PUNTUACIÓN
Transparencia	10%
Integridad	35%
Igualdad de acceso a los decisores públicos	17%
GLOBAL	21%

TRANSPARENCIA

Acceso a la información	33%
Registro y divulgación de información por lobistas	7%
Supervisión del registro y sanciones	0%
Huella legislativa	0%

INTEGRIDAD

Restricciones pre y post empleo	58%
Código de conducta para miembros del sector público	58%
Código de conducta para lobistas	0%
Autorregulación y código ético	25%

IGUALDAD DE ACCESO

Consulta y participación pública en la toma de decisiones	33%
Composición de los grupos de expertos / órganos de asesores	0%

ANEXO 3 : CUESTIONARIO

1. **To what extent does the law clearly and unambiguously define ‘lobbyists’ to capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics?**

1.- Partially but inadequately/too narrowly/too broadly defined.

Check all categories covered by law:

- Professional lobbyist
- Private Sector Representatives
- Public affairs consultancies
- Representative from NGO
- Representative from a for-profit corporation
- Representative from industry/professional association
- Trade unions
- Think tanks
- Law firms
- Faith-based organisations
- Academics
- Other, please specify: grupos de interés.**

2. **To what extent does the law/regulation define ‘lobbying targets’ in a sufficiently broad manner to include members of national and subnational legislative and executive branches (including advisors) and high level officials in national and subnational public administration, regulatory bodies and private bodies performing public functions?**

1.- Lobbying targets are inadequately defined in law (including some but not all of the above-mentioned targets).

Check all categories covered by law:

- National Legislators**
- Subnational Legislators
- National Executive**
- Subnational Executives
- Executive Advisors
- High-level public officials**
- Regulatory bodies
- Private bodies performing public functions
- Other, please specify _____

3. **To what extent is the term ‘lobbying’/‘lobbying activities’ clearly and unambiguously defined in law/regulation to include any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets (see above) for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position?**

0.- No definition/ Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying activity.

I. TRANSPARENCY

Access to Information

4. **To what extent is there a comprehensive access to information law that guarantees the public’s right to information and access to government data?**

1.- Law exists but with inadequacies.

5. **In practice, to what extent do citizens have reasonable access to information on public sector activities and government data?**²³¹

1.- In practice, access is not always straightforward/citizens often face obstacles to access.

6. **Do access to information laws apply to lobbying data?**

0.- No law exists/Law does not apply to lobbying data.

*Registration and Disclosure by Lobbyists*²³²

7. **Is there a lobbyist register in the country?**²³³

0.- No law exists/Law does not apply to lobbying data.

8. **Where a register exists, to what extent does it capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional**

²³¹ A useful source for most countries will be the Open Data Barometer: <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb>

²³² Where no register exists, it is most likely that Questions 6-23 will be answered in the negative and all be scored 0. This is fine and can be used as a strong advocacy message when the transparency score reflects this lack of attention to lobbying transparency.

²³³ These questions refer in the main to a public lobbyist registry which would apply to a broad range of lobbying targets across a range of public institutions (see Definition questions for ‘best practice’ scope of institutions and targets that should be covered by a registry). Where individual institutions have adopted their own registries, these should be assessed using the framework but the narrative should explicitly state the limitations in scope of the institutions covered. Furthermore, in such cases, scoring should be discussed with TI-S, as there are comparability issues to consider.

associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics in the country?

0.- No register.

Check all categories covered by register:

- Professional lobbyist
- Private Sector Representatives
- Public affairs consultancies
- Representative from NGO
- Representative from a for-profit corporation
- Representative from industry/professional association
- Trade unions
- Think tanks
- Law firms
- Faith-based organisations
- Academics
- Other, please specify

9. To what extent are lobbyists required to register in a timely (within 10 days of beginning of lobbying activity) manner?

0.- No compulsory registration.

10. To what extent are lobbyists required to report regularly on their lobbying activities and expenditures in a timely manner (max real-time - min quarterly)?

0.- No requirement to report/Reporting less often than annually.

11. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant personal and employment information: name of the organization (if applicable); address and contact information; names of all active lobbyists working on behalf of the organization (if applicable)?

0.- No information required to be publicly disclosed by lobbyists.

Check all categories covered by law:

- Name (of individual or organisation)
- Address and contact details
- Names of all active lobbyists working on behalf of organisation
- Other

12. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on lobbying objectives and clients: name of the persons or organizations paying for the lobbying activities; names of the lobbyists' clients; specific subject matter lobbied?

0.- No information required to be publicly disclosed by lobbyists.

Check all categories covered by law:

- Name of the persons or organizations paying for the lobbying activities
- Names of the lobbyists' clients
- Specific subject matter lobbied
- Specific legislative proposals, bills, regulations, policies, programmes, grants, contributions or contracts sought

13. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on who they are lobbying and what they are advocating: name and title of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged and the date and type of such engagement as well as any information and/or supporting documentation communicated to policymakers?

0.- No requirement to report.

Check all categories covered by law:

- The name of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged
- Date of engagement
- Type of engagement (personal visit, accepted invitation to event, official hearing)
- Supporting documentation communicated to policymakers

14. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose lobbying expenditures, including spending on efforts to support lobbying, loans, sponsorships, retainers, or the purchase of tickets for fundraising events?

0.- No information on expenditures required to be publicly disclosed by lobbyists.

15. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose political donations to parties and candidates?

0.- No requirement for public disclosure of political donations.

16. To what extent are lobbyists required to publicly disclose 'in kind' contributions: In-kind contributions may include advertising, use of facilities, design and printing, donation of equipment, or the provision of board membership, employment or consultancy work for elected politicians or candidates for office?

0.- No information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed by lobbyists.

17. Is information disclosed by lobbyists publicly available online in a searchable machine-readable open-data format?

0.- Information not available online.

18. To what extent do the lobbyists register and provide sufficient/timely information in line with legislative obligations?

0.- Little or no compliance with legal obligations.

Oversight, Verification and Sanctions

19. **To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing registration of lobbyists, offering guidance to individuals and organisations, monitoring returns, and investigating apparent breaches or anomalies (this includes powers to investigate complaints made but also to instigate investigations even where no complaint has been lodged)?**
0.– No oversight entity exists.
20. **To what extent is there a pro-active verification mechanism to audit disclosures and reports and detect anomalies?**
0.– No verification mechanism exists.
21. **In practice, to what extent are anomalies detected and followed up on by the oversight body?**
0.– Little or no detection of anomalies.
22. **In practice, to what extent are anomalies detected and reported by others (e.g. investigative journalists) followed up on by the oversight body?**
0.– Little or no detection of anomalies are followed.
23. **To what extent does the law provide for penalties for knowingly filing a false lobbying registration return or failure to file a return?**
0.– No penalties exist.
24. **To what extent are penalties for knowingly filing a false return or failure to file a lobbying registration return implemented in practice?**
0.– Never.
25. **To what extent are oversight bodies required to publicly disclose the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations?**
0.– No requirement to publicly disclose names of those who violate rules.
26. **To what extent are the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations published in practice?**
0.– Never.

Legislative Footprint

27. **To what extent does the law require the publication of a ‘Legislative Footprint’ (document that details the time, event, person, and subject of legislators’ and senior public officials’²³⁴ contact with a stakeholder) as an annex to all legislative records?**
0.– No legislative footprint foreseen in law.

²³⁴ Generally senior public officials are considered as those in management positions with decision-making authority.

28. **In practice, do legislators and public officials publish a legislative footprint including details of the time, person, and subject of contacts with stakeholders?**
0.– No information on contacts publicly disclosed by legislators/public officials.
29. **To what extent are senior public officials required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc.?**
0.– No requirement to make documentation related to meetings public.
30. **To what extent are public representatives (national and subnational legislators) required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc.?**
0.– No requirement to make documentation related to meetings public.

II. INTEGRITY*Post-employment and Pre-employment Restrictions*

31. **To what extent does the law provide proportionate moratoria or ‘cooling off periods’ before former members of parliament, senior public servants, ministers and advisers can work as lobbyists?**
2.– Cooling off period of at least 2 years in place.
32. **To what extent do ‘cooling off periods’ for those who wish to work as lobbyists apply to former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers?**
1.– Cooling off period is in place but does not apply to all categories above.
Tick categories covered:
- Former members of parliament (national)
 - Former members of parliament (sub-national)
 - Former members of national Executive**
 - Former members of subnational Executives**
 - Advisors
 - Senior Public Servants**
 - Senior staff of regulatory bodies**
 - Other
33. **In practice to what extent do former members of parliament, senior public servants, members of the executive and advisers move easily and directly into the lobbying sector?**

- 1.– There have been a number of cases of former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers to moving directly into the lobbying sector.

34. To what extent does the law require former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers to receive permission from a designated ethics office/ agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?²³⁵

1.– Insufficient Restrictions (Insufficient coverage).

35. In practice, to what extent do former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers seek permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?²³⁶

1.– Sometimes.

36. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing post and pre-employment restrictions, offering guidance to individuals and organisations, and investigating apparent breaches or anomalies?

1.– Oversight agency exists but it is under-resourced and/or insufficiently mandated to provide meaningful oversight.

Codes of Ethics for public sector employees

37. To what extent is ethical/responsible lobbying addressed in public sector codes of conduct (e.g. do they specify standards on how public officials should conduct their communication with interest groups, specify a duty of documentation of contacts, duty to report unregistered or unlawful lobbying to superiors?).

1.– Codes of conduct address ethical lobbying in a piecemeal or insufficient manner.

38. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with conflicts of interest issues?

1.– Codes of conduct address conflict of interest issues in a piecemeal or insufficient manner.

39. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with gifts and hospitality issues?

1.– Codes of conduct address reflect gifts and hospitality issues in a piecemeal or insufficient manner.

²³⁵ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, pp. 59-62.

²³⁶ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p. 63

40. To what extent do public sector codes of conduct deal comprehensively with interest and asset declaration issues?

2.– Codes of conduct comprehensively address asset declaration issues.

41. To what extent is there a complaint mechanism allowing any public official or citizen to report violations of the public sector code of conduct?

1.– Complaints mechanism exists but is limited in scope.

42. To what extent are there training and awareness-raising programmes for public officials on integrity issues, including lobbying rules and guidelines?

1.– Piecemeal and irregular approach to training/awareness-raising on integrity issues.

Codes of Ethics for Lobbyists

43. To what extent is there a statutory code of conduct for lobbyists including clear sanctions for failure to adhere to lobbying regulations?

0.– No code of conduct exists.

44. In practice, to what extent are sanctions applied for failure to adhere to lobbying regulations?

0.– Sanctions rarely/never applied.

45. To what extent does the law and/or the lobbyists' code of conduct require disclosure regarding and provide restrictions on lobbyists being hired to fill a regulatory, financial decision-making or advisory post in government?

0 - No disclosure requirements or restrictions in place.

46. To what extent does the law and/or codes of conduct prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?

0.– No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official.

47. To what extent is there a complaint mechanism allowing any policy-maker or citizen to report violations of the lobbying regulations?

0.– No complaints mechanism exists.

Self-regulatory Codes of Ethics for Lobbyists

48. To what extent are there self-regulatory code(s) of ethics managed by professional association(s) for lobbyists or by companies themselves?*

1.– Code of ethics exists but it is inadequate.

49. To what extent do existing self-regulatory codes of ethics for lobbyists include specific behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations?*²³⁷

1.– Codes mention behavioral principles but are vague and/or incomplete.

Check all categories covered by codes:

- Requiring honesty and accuracy of information provided to public officials**
- Requiring early disclosure to public officials of the identity of client and interests being represented**
- Refraining from using information obtained in violation of the law**
- Refraining from encouraging public officials to violate the law**
- Banning gifts above a de minimis value, fees, employment or any other compensation from a lobbyist to a public official.
- Requiring speedy disclosure of any conflict of interest and management of such conflicts of interest or recusal
- Making ethics training a condition of membership in the association.
- Establishing a reasonably independent mechanism for monitoring and enforcing compliance to the ethics code.
- Others, please specify _____

50. To what extent do existing self-regulatory codes require lobbyists to publicly disclose the identity of who they are representing and what they are lobbying for?*

1.– Only basic information required to be publicly disclosed and/or the information is not public.

51. To what extent do existing self-regulatory codes prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?*

0.– No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official.

52. To what extent is there a complaint mechanism allowing any member or non-member of the association to report violations of the lobbying code of ethics?*

0.– No complaints mechanism exists.

53. To what extent are there reasonably independent mechanisms for the monitoring and enforcement of compliance with the ethics code(s)?*

0.– No monitoring and enforcement mechanisms exists.

²³⁷ Based on OECD (2009), Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, p.33 <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc%282009%299>

III. EQUALITY OF ACCESS - THE LEVEL PLAYING FIELD

Consultation and Public Participation in Decision-making

54. To what extent is the Parliament required by law to allow citizens and the public (corporations and civic organizations) to provide equal input to members regarding items under consideration, with sufficient notice and time incorporated in the legislative process to receive this input?

1.– The legal framework allows for citizens and the public (corporations, civic organizations) to provide input to parliament, but it does not make any provisions regarding equal access, sufficient notice and time to receive this input.

55. To what extent does the legal framework lay out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies?

1.– There are some provisions for making public the means of participation in policy, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

56. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to ensure equal participation by all affected groups and stakeholders in decision-making processes?

1.– Some provisions regarding the equal participation of affected groups exist, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

57. In practice, which of the following forms of public participation are routinely used?*²³⁸

- Informal consultation with selected groups
- Broad circulation of proposals for comment
- Public notice and calling for comment**
- Public meeting
- Posting proposals online**
- Advisory/Expert Groups**
- Preparatory Public Commission/committee
- Others, please specify _____

58. In practice, to what extent are consultations open to participation from any member of the public?

1.– Consultations are sometimes but not always open to any member of the public.

²³⁸ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p. 20.

59. In practice, to what extent are the views of participants in the consultation process made public?

0.– The views of participants in the consultation process are rarely/never made public.

60. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to provide a detailed justification on why and how various submissions have or have not been taken into account in policy and decision-making processes after consultation?

0.– There are no provisions requiring public authorities to explain whether and how they have considered participation, or there is no participation provided for.

Advisory/Expert Group Composition²³⁹

61. To what extent is there a legal obligation to have a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

0.– No requirement to have balanced composition.

62. In practice, to what extent is there a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

0.– Advisory groups are generally biased towards particular interests.

63. To what extent are lobbyists prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity?

0.– Lobbyists can freely sit on advisory groups in a personal capacity.

64. To what extent are corporate executives prohibited from sitting on advisory groups in a personal capacity?

0.– Corporate executives can freely sit on advisory groups in a personal capacity.

65. With regard to advisory/expert groups, to what extent is membership information, agendas, minutes and participants' submissions required to be made public?

0.– Information not publicly available.

²³⁹ Following the OECD definition, here an advisory or expert group refers to any committee, board, commission, council, conference, panel, task force or any subcommittee set up by government (executive, legislative or judicial branch) or any of its subgroups to provide it with advice, expertise or recommendations. In some countries, advisory groups will be regulated differently depending on which sector/institution is concerned. If this is the case, we suggest the focus should be on parliamentary advisory group involved in the process of legislating. A good source of information for this set of indicators is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, pp. 66-68.

