

■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Transparencia y participación para un gobierno abierto

## Coordinadores

*Manuel Sánchez de Diego  
Fernández de la Riva*

*Javier Sierra Rodríguez*



# Transparencia y participación para un gobierno abierto

**Coordinadores**

*Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva  
Javier Sierra Rodríguez*



Wolters Kluwer



# TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN PARA UN GOBIERNO ABIERTO

*Coordinadores*

**Manuel SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA**  
**Javier SIERRA RODRÍGUEZ**

*Autores*

**Leopoldo ABAD ALCALÁ**  
**Wilma ARELLANO TOLEDO**  
**Blanca BAZACO PALACIOS**  
**Pilar BELTRÁN ORENES**  
**Lucía BENÍTEZ-EYZAGUIRRE**  
**José Manuel CANALES ALIENDE**  
**Rosana DE ANDRÉS DÍAZ**  
**Aurelio DE PRADA GARCÍA**  
**Javier ESTEBAN RÍOS**  
**Severiano FERNÁNDEZ RAMOS**  
**José Luis GARCÍA DE CAL**  
**Juan Carlos GARCÍA MELIÁN**  
**Antonio GONZÁLEZ QUINTANA**  
**Diana Lizette BECERRA PEÑA**

**Gabriel LÓPEZ MARTÍNEZ**  
**Beatriz C. MARTÍNEZ ISIDORO**  
**Esther MARTÍNEZ PASTOR**  
**Maria José OTAZU SERRANO**  
**José María PÉREZ MONGUIÓ**  
**Alfredo RAMÍREZ NÁRDIZ**  
**María RIAZA VÁZQUEZ**  
**Catalina RUIZ-RICO RUIZ**  
**Manuel SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ**  
**DE LA RIVA**  
**Javier SIERRA RODRÍGUEZ**  
**José Antonio TARDÍO PATO**  
**Juan Manuel VARA MESA**

Prólogo de **Lorenzo COTINO HUESO**

© Varios autores, 2020  
© Wolters Kluwer España, S.A.

**Wolters Kluwer**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
**Tel:** 902 250 500 – Fax: 902 250 502  
**e-mail:** clientes@wolterskluwer.com  
<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** enero 2020

**Depósito Legal:** M-1205-2020

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-805-7

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-806-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.  
*Printed in Spain*

© **WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **CEDRO** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# CAPÍTULO 9

## UNA APROXIMACIÓN A LA RECIENTE REGULACIÓN DE LOS LOBBIES EN ESPAÑA <sup>(239)</sup>

María RIAZA VÁZQUEZ

En este capítulo se presenta una aproximación a la regulación de los lobbies o grupos de interés en su proceso de inserción en el ordenamiento jurídico español. Con este objetivo, tras una exposición sucinta de sus antecedentes, se abordan los elementos básicos derivados de su configuración en la normativa autonómica reciente.

### 1. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA

Los grupos de interés, también conocidos como grupos de presión o lobbies <sup>(240)</sup>, en una primera aproximación podrían definirse, como la convergencia de un grupo de personas orientadas hacia un interés común o afín, que pretenden incidir en las políticas públicas para satisfacer su interés particular, hacerlo en favor de terceros, o del interés general <sup>(241)</sup>.

Estos pueden representar intereses comunes de los ciudadanos, económicos, profesionales, culturales, sindicales o sociales. Uno de sus cometidos principales, consiste en presentar a los dirigentes o funcionarios de los poderes públicos, información sobre sus pretensiones con la finalidad de satisfacer los intereses que representan, y se les puede considerar, como un elemento valioso para la evaluación de la realidad social, incluso pudiendo ser requeridos para ofrecer información sobre asuntos de su competencia.

---

(239) Trabajo realizado en el marco del Proyecto DER2016-77513-R: Financiado AEI y FEDER, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

(240) Cambio de terminología debido al sentido negativo que denostaba el término «presión».

(241) Conforme a lo establecido en el art. 2.g) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

La participación de los grupos de interés es, en este sentido, una forma de colaboración con la administración que se enmarca dentro del concepto de buen gobierno, tratando de promover la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones y sus procedimientos<sup>(242)</sup>. Por ello, para entender la entrada en las agendas políticas de los grupos de interés en nuestro ordenamiento jurídico, resulta conveniente, analizar su origen, estructura, sus prerrogativas y limitaciones, así como, las cuestiones que definen su régimen jurídico, entre otras<sup>(243)</sup>.

A lo largo de la historia, la unión de personas que actúan en conjunto, ejerciendo así mayor fuerza que individualmente, con el propósito de alcanzar un determinado objetivo, es un hecho constatado en tanto, vivimos y nos organizamos socialmente.

En este sentido, han existido «grupos de interés» desde la Antigua Grecia o Roma, con una denominación y forma diversa, pero constituidos en esencia con los mismos propósitos que actualmente. Es en la Época Contemporánea, cuando se perfilan como lobbies, quienes acudían a realizar peticiones a los parlamentarios en los salones colindantes a la Cámara de los Lores y de los Comunes del Parlamento británico, y donde se proyecta el origen actual de los mismos<sup>(244)</sup>.

Sin embargo, fue en los Estados Unidos, en 1946, donde se creó la primera norma dedicada a los lobbies, la *Federal Regulation of Lobbying Act*, que nace con el objeto de dar publicidad a las presiones que estos ejercían hacia el poder legislativo. A su vez, estableció la creación de un registro de inscripción de los mismos, para dejar constancia de su nombre, composición, financiación y actuaciones, contando con un régimen sancionador que imponía multas o incluso la inhabilitación para ejercer la actividad de lobby<sup>(245)</sup>.

Por lo que respecta al continente Europeo, Alemania fue pionera refiriéndose a los lobbies en su Reglamento del Bundestag de 1951, siendo en las instituciones europeas, desde los años 90 del pasado siglo, donde empezaron a surgir

---

(242) Como bien se recoge a lo largo del preámbulo de la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral de Guipúzcoa.

(243) Los grupos de interés se encuentran en la agenda política de nuestro país desde hace años, pero ha sido en la última legislatura cuando, a través del Grupo Parlamentario Ciudadanos, se impulsó una Proposición de Ley, previamente incluida en el pacto de gobierno entre los Grupos Parlamentarios Popular y Ciudadanos, de 150 medidas para lograr la investidura de Mariano Rajoy como presidente del gobierno en el año 2016.

(244) Caldevilla Domínguez y Xifra Triadú (2013: 881).

(245) Por su parte, fue también en Estados Unidos donde se creó la norma precursora sobre la actividad como ejercicio profesional de los grupos de interés, la *Lobbying Disclosure Act*, de 1995.



iniciativas de regulación de los grupos de interés, incluyendo un registro y un código de conducta para los mismos <sup>(246)</sup>.

En este escenario, surge la necesidad de abordar una temática como la de los grupos de interés en España, la cual se inserta en la idea de buen gobierno, que incluye principios como la transparencia o la participación entre otros, como la rendición de cuentas o la integridad <sup>(247)</sup>.

La ausencia de normativa específica en España sobre grupos de interés <sup>(248)</sup>, hasta una fecha reciente se ha justificado, entre otras cuestiones, en la falta de atención puesta sobre esta actividad, cuestión que ha cambiado en los últimos años, como consecuencia entre otros factores, de su incremento, de la expansión de ciertas figuras del derecho anglosajón, de la economía globalizada, o de la implantación de normativa sobre lobbies en países vecinos <sup>(249)</sup>.

Una de las características de esta novedosa regulación <sup>(250)</sup>, se basa en garantizar el sometimiento al imperio de la Ley de la actuación de estas agrupaciones, dentro de un entorno que favorezca la ética pública. Es por ello que, la misma debe proponerse dentro del ámbito de la transparencia y separarse de la posible influencia indebida hacia los distintos poderes del Estado, en la que puedan incurrir debido a la inseguridad jurídica suscitada por la carencia normativa en este ámbito <sup>(251)</sup>.

---

(246) En este sentido, resulta de gran interés el Informe Gallé, en la medida que aportó valiosas ideas para la posterior regulación. Presentado ante la Comisión en octubre de 1992, por el Europarlamentario belga Marc Gallé, donde se apreciaban propuestas hacia los grupos de interés como las que siguen: «limitar el acceso de los grupos de interés a las salas públicas del Parlamento Europeo, poner a disposición de los lobistas locales, favorecer la difusión de documentos, establecer un código de buena conducta y un registro público de lobistas». Rodríguez Meda (2016: 137).

(247) Sobre transparencia, véase Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014).

(248) Han de mencionarse los intentos fallidos de Propositiones no de Ley, sobre los grupos de presión parlamentarios, de 1990 del Grupo Parlamentario Popular (BOCG, Congreso de los Diputados, 16, Serie D, de 1 de febrero de 1990, Proposición no de Ley 162/000032) y de 1993 del CDS (BOCG, Congreso de los Diputados, 375 serie D, de 4 de febrero de 1993, Proposición no de Ley 162/000244) donde ya se instaba la creación de un registro público de grupos de interés, y la más reciente sobre los grupos de interés del Grupo Parlamentario Ciudadanos, de 2016, (BOCG. Congreso de los Diputados, B-33-1, de 23/09/2016), que se abordarán más adelante.

(249) Sobre la intención de regulación de los lobbies en España, es de interés el artículo de Carlos Gorostiza, consultor de asuntos públicos y comunicación, especializado en inteligencia preventiva. <https://suelospublicos.economista.es/texto-diario/mostrar/772936/lobbies-atomizacion-contra-transparencia>, consultado el 13/04/2019.

(250) Ver, en este sentido, el artículo de Bermúdez Sánchez (2019).

(251) La transparencia considerada como un «valor imprescindible para la rendición de cuentas, que posibilite a la ciudadanía, desde el conocimiento, el control de la gestión de lo público y su participación corresponsable en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de las decisiones públicas y como una barrera eficaz contra la co-

En este sentido, la actuación de estos grupos de interés, puede conllevar mala *praxis*, ocasionando incluso un conflicto de interés<sup>(252)</sup>, o puertas giratorias<sup>(253)</sup>, conductas que podrían incluirse en los tipos penales como el tráfico de influencias, el cohecho o la prevaricación. Por su parte, el Tribunal Supremo quiso aclarar, en su Sentencia 480/2004<sup>(254)</sup>, que el concepto de «pretender influir», no supone una conducta tipificada como ilícita, decisión que avala la licitud de su actividad<sup>(255)</sup>.

Este capítulo presenta una aproximación sobre la regulación de los lobbies o grupos de interés en su proceso de inserción en el ordenamiento jurídico español.

El trabajo se estructura en cinco epígrafes, el primero, una introducción, que trata de aportar una visión del estado de la cuestión, su implantación en las instituciones europeas, y cómo de esta forma ha llegado a España. El segundo epígrafe, presenta varios argumentos que tratan de dar respuesta a la necesidad de regulación de los grupos de interés. Por lo que respecta a España, se hará un repaso de los antecedentes normativos fallidos en el tercer epígrafe, para seguidamente analizar la normativa autonómica, en el cuarto epígrafe. Finalizando este trabajo con unas conclusiones.

Así todo, el análisis de la legislación autonómica, será determinante para ofrecernos una visión general del concepto que recogen sobre los grupos de interés y la forma en que se están regulando, sus similitudes y posibles carencias, ofreciendo cuestiones comunes y diferencias entre ellas.

## 2. ¿ES NECESARIO REGULAR LOS GRUPOS DE INTERÉS EN ESPAÑA?

Esta pregunta es el gran interrogante que se presenta cuando se aborda esta temática, surgiendo argumentos a favor o en contra de regular esta actividad, dado que se parte de la premisa de que es una figura nacida y establecida en los países anglosajones, que son diversos desde el punto de vista cultural y jurídico, y es por ello que resulta necesario plantearse cómo pueden insertarse los grupos de interés en nuestro ordenamiento jurídico.

---

rupción», según el Preámbulo de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Véase Pérez Monguió, 2019: 91 y ss.

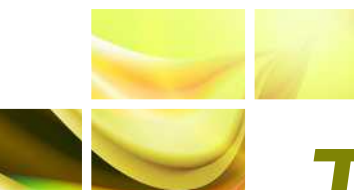
(252) El conflicto de interés es abordado por Pérez Monguió y Fernández Ramos (2016: 137-165).

(253) Sobre puertas giratorias resulta interesante el artículo de Pérez Monguió (2017: 189-223), la referencia que hace Ridaó Martín (2017: 233-236), y la siguiente noticia, [https://cinco-dias.elpais.com/cinco-dias/2017/05/08/mercados/1494270337\\_254822.html](https://cinco-dias.elpais.com/cinco-dias/2017/05/08/mercados/1494270337_254822.html). Consultado el 03/06/2019.

(254) STS 480/2004, 7 de abril de 2004.

(255) Fundamento de Derecho primero.





**T**ransparencia y participación para un gobierno abierto, bajo la coordinación de los profesores Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva de la Universidad Complutense de Madrid y Javier Sierra Rodríguez de la Universidad de Murcia, recoge diversas contribuciones de profesionales y académicos extranjeros y españoles pertenecientes al derecho constitucional y administrativo, la ciencia política y de la administración, la comunicación y el periodismo.

Se ponen en valor los conceptos de transparencia y participación como claves de una nueva sociedad y se desarrolla una relación directa con otras materias afines como la regulación de los *lobbies*, los mecanismos de prevención de la corrupción, los *whistleblowers*, la contratación pública, así como los archivos y la gestión documental. El libro pretende, en definitiva, ofrecer una visión del estado del arte en relación a los esfuerzos realizados y los que quedan pendientes para poder seguir avanzando hacia un modelo de Gobierno Abierto.



Wolters Kluwer