

FUNDACIONES POLÍTICAS EUROPEAS, INTERGRUPOS Y LOBBIES: UN SISTEMA DE “SATÉLITES POLÍTICOS” POCO CONOCIDOS

ISABELLA M. LO PRESTI(*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN— 1. ALGUNAS PREMISAS FUNDAMENTALES. NUEVAS TESIS SOBRE EL SISTEMA EUROPEO DE PARTIDOS POLÍTICOS— 2. LAS FUNDACIONES POLÍTICAS EUROPEAS. EL REGLAMENTO CONSTITUTIVO Y LA NUEVA DISCIPLINA: RESUMEN DE UNA DÉCADA DE ACTIVIDAD— 2.1. *Identikit de las fundaciones políticas activas*. PRIMERAS CONCLUSIONES— 3. LOBBIES, GRUPOS DE INTERÉS Y GRUPOS DE PRESIÓN. MATIZACIONES TERMINOLÓGICAS— 3.1. *La disciplina de los lobbies europeos. El camino hacia una acción institucional conjunta*— 3.2. *El Registro de Transparencia en la disciplina actual: ámbito de aplicación y resultados*— 3.3. *El nuevo registro y las novedades en materia de lobbying europeo*— 4. LOS INTERGRUPOS ENTRE LUCES Y SOMBRAS. DISCIPLINA Y FUNCIONES PRINCIPALES— 4.1. *Fenómenos asociativos cercanos a los intergrupos: cross-party intergroups y MEPs-forum*— II. CONCLUSIONES

(*) Investigadora predoctoral Universidad de Málaga en cotutela con la Università degli Studi di Palermo – Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

I. INTRODUCCIÓN

Fundaciones políticas europeas, intergrupos y lobbies: tres términos que— debemos admitirlo— incluso entre los estudiosos europeos siguen siendo indistintamente reducidos a un genérico concepto de centro de poder político, capaz de influenciar el proceso de toma de decisiones en beneficio de intereses principalmente sectoriales y privados.

Sobre el asunto, la literatura académica resulta escasa, principalmente centrada en el fenómeno del *lobbying* europeo y casi inexistente respecto al tema de las fundaciones políticas europeas y de los intergrupos parlamentarios. De ahí el objetivo de presentar un estudio que proporcione, en primer lugar, una imagen matizada de las antedichas agrupaciones políticas y del papel que desempeñan en el sistema político de la Unión. Bien es verdad que la elección de tratar en un único trabajo las tres agrupaciones mencionadas podría generar no pocas dudas acerca del carácter homogéneo de la presente investigación; sin embargo, el nexo entre lobbies, intergrupos y fundaciones políticas europeas estriba en el común papel de “compensadores políticos” de las carencias representativas de los tradicionales intermediarios entre el substrato civil y el nivel institucional, es decir, los partidos políticos. Como se verá a lo largo del presente estudio, tanto los lobbies como los intergrupos han dejado de tener un papel secundario en el proceso representativo europeo mientras que las fundaciones políticas, aunque todavía incapaces de alcanzar los resultados por lo que habían sido creadas, pueden de pleno derecho considerarse como actores institucionalizados del sistema político de la Unión.

Por lo tanto, en la primera parte del presente estudio se tratará de las fundaciones políticas europeas para luego abordar el análisis de los lobbies y de los intergrupos parlamentarios; respecto a estos últimos dos, al tratarse de representantes de intereses sectoriales, cabe destacar desde ahora que en la percepción pública la función legitimadora que originariamente debía desempeñar la participación de estas agrupaciones al proceso de toma de decisiones— es decir, garantizar el pluralismo político(1)— ha sido oscurecida por el perfil privatístico de las instancias representadas. De ahí la búsqueda a nivel normativo de herramientas que permitan arrojar luz sobre la participación en el proceso decisorial europeo de estos grupos, asegurando un suficiente nivel de transparencia.

1. *Algunas premisas fundamentales. Nuevas tesis sobre el sistema europeo de partidos políticos*

Antes de abordar el objeto del presente estudio, parece oportuno detenerse brevemente en algunas premisas acerca del sistema político-institucional europeo y de su influencia sobre la actual fisonomía del sistema de partidos políticos de la Unión(2). Como es notorio, tras Lisboa, la peculiaridad que ya desde antes caracterizaba el entramado institucional de la Unión se ha ulteriormente acentuado tanto que, en los últimos años, siempre más frecuentemente se ha calificado el sistema comunitario como “multinivel”(3). La idea de un ordenamiento compuesto por múltiples niveles de gobernanza, interdependientes

(1) U. VON ALEMANN, F. ECKERT, *El lobbying: política en las sombras*, en Kas serie de ensayos núm. 9 julio 2012, Konrad-Adenauer-Stiftung, Chile, disponible en la página web <http://www.kas.de/chile/es/publications/31569/>.

(2) Es evidente que el enfoque adoptado a raíz de este punto de partida es aquel tradicionalmente etiquetado por las Ciencias políticas como “institucional”, basado en la idea que las características del sistema de partidos— en este caso, europeo— responden fielmente a la arquitectura del sistema institucional de un ordenamiento. No se trata de una relación de condicionamiento unidireccional. Al contrario, el mismo sistema de partidos, así como articulado a nivel europeo, ha podido determinar modificaciones en la estructuración de la forma de gobierno de la Unión según “un rapporto di condizionamento reciproco”, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, G. Giappichelli, 2014, pág. 147.

(3) Sobre la relación entre la UE como ordenamiento multinivel y la fisonomía de su sistema de partidos ver Á. RODRÍGUEZ, *El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión europea: un equilibrio sui generis*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 38, 2016, pp. 187-209.

como en un sistema de vasos comunicantes, se enmarca en una más amplia tesis de importación estadounidense basada en el concepto de *compound republic*(4) que conlleva la adopción de nuevas categorías jurídicas; ante realidades *sui generis*, como es el caso de la Unión europea, los partidarios de la tesis de la democracia compuesta hacen hincapié en el “retroceso de las ideas de soberanía, territorio” y en “la afirmación de diversos centros interdependientes e interrelacionados (comunidades supraestatales, Estados, regiones) entre los que se dispersa el poder político”(5).

Todo lo anterior, nos permite afirmar que si la Unión representa un nuevo modelo constitucional, de la misma manera el sistema europeo de partidos responde a lógicas estructurales y funcionales nuevas que se alejan de la tradicional figura del partido político. En este sentido se mueven las propuestas doctrinales, aún minoritarias en el panorama científico, basadas en la visión del sistema europeo de partidos como *network party* en el cual las áreas de acción se reparten entre múltiples actores políticos, y más específicamente, entre los partidos políticos a nivel europeo, los grupos parlamentarios del PE y los partidos nacionales(6). En este marco se insertan las tres agrupaciones objetos del presente estudio que tanto desde el interior de este sistema como desde afuera consiguen tomar parte al proceso de representación política.

(4) La expresión “compound republic” ha sido acuñada por J. Madison, uno de los padres constituyentes americanos, en seno a la colección de artículos y ensayos “el Federalista”, también conocidos como “The federalist papers”, escritos por A. Hamilton, J. Jay y J. Madison. Debe señalarse que en el contexto de este trabajo se hablará indiferenciadamente de compound republic y de compound democracy aunque en la teoría de Madison los conceptos de democracia y republica poseen una identidad conceptual distinta.

(5) M. AYUSO, *El estado en su laberinto*, Scire, Barcelona, 2011, pp. 34 y 35. En este sentido véase también S. FABBRINI, *L'unione europea come democrazia composita?*, en *Rivista italiana di Scienza politica*, núm. 1, 2014.

(6) Entre los partidarios de esta tesis, L. VIVIANI, *L'Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel proceso di integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2009, pág. 91; R. KATZ, P. MAIR *The evolution of Party Organization in Europe: The three faces of Party organization in Europe*, en *American Review of Politics*, n. 14, 1993; E. CALOSSI, *Europarties as legitimizing organizations*, relación presentada al Convegno generale SISP 8-10 de Septiembre de 2011, Palermo, consultable en la página web <http://www.sisp.it/convegno/2011/sezioni/52>.

2. *Las fundaciones políticas europeas. El reglamento constitutivo y la nueva disciplina: resumen de una década de actividad*

Como adelantado, las primeras agrupaciones de las cuales se tratará son las fundaciones políticas a escala europea. Definidas “catalizadores de nuevas ideas, análisis y opciones políticas” y creadas para “apoyar y complementar las actividades de los partidos políticos”(7), recibían por primera vez reconocimiento jurídico en el Reglamento núm. 1524/2007, modificativo de la anterior disciplina sobre los partidos políticos europeos(8). La antedicha normativa introducía algunas correcciones acerca de la financiación de los partidos a escala europea y a la vez institucionalizaba las fundaciones políticas con la clara intención de llegar a potenciar los primeros a través de las segundas: las fundaciones habrían funcionado como “altavoz” de las iniciativas adoptadas por los partidos políticos europeos que, a pesar de ser activos desde las primeras elecciones directas del Parlamento europeo(9), no lograban apoderarse de la función tradicionalmente reconocida a éstos a nivel nacional, es decir, contribuir a la formación de una conciencia política “europea”, expresión de la voluntad de los ciudadanos de la Unión(10).

(7) Considerando n. 3, Reglamento (CE) núm. 1524/2007.

(8) Reglamento (CE) núm. 1524/2007 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos a escala europea. El Reglamento del 4 de noviembre de 2003, pese a no haber resuelto la cuestión de la verdadera naturaleza de los partidos a escala europea, fue sin duda un gran avance en el proceso de desarrollo de las federaciones transnacionales que hasta aquel entonces habían operado fuera de un marco jurídico de referencia. La producción científica en materia es copiosa y sin duda supera el número de los estudios dedicados a las fundaciones políticas, temática apenas esbozadas en los trabajos sobre los partidos políticos europeos; a este propósito se cita, sin pretensión de plenitud, G. LÓPEZ DE LA FUENTE, *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, Ed. Comares, Granada, 2014; A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, en *I Quaderni europei*, núm. 11, abril 2009, Centro di documentazione europea UniCat, Catania; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggionamento, Torino, Utet, 2008, pp. 615 ss.

(9) Como es sabido, de cara a las primeras elecciones europeas, en el 1974 nació la Confederación de Partidos Socialistas y, algunos años más tarde, la Confederación de Partidos Liberales y Democráticos y el Partido Popular europeo.

(10) El tenor literal del artículo 138 A del Tratado de Maastricht era el siguiente: “Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”.

De esta manera se intentaba colmar el déficit de representación política y se encomendaban a las fundaciones algunas de las funciones típicamente desempeñadas por los partidos políticos como “observar, analizar y contribuir al debate sobre aspectos de la política europea y sobre el proceso de integración europea” y otras más propias de estas organizaciones, es decir, “desarrollar actividades relacionadas con aspectos de la política europea, como por ejemplo organizar y prestar apoyo a seminarios, actividades de formación, conferencias y estudios sobre dichos aspectos entre los principales interesados, incluidas las organizaciones juveniles y otros representantes de la sociedad civil, desarrollar la cooperación con entidades del mismo tipo a fin de promover la democracia”(11). En este sentido, la experiencia madurada en algunos de los Estados miembros que habían ya experimentado los beneficios de la participación al debate político público de las fundaciones suportaba los entusiasmos acerca de las capacidades de estas organizaciones de crear y alimentar una conciencia política propiamente europea.

Una vez más, el reconocimiento de este nuevo sujeto político se debe a la institución que mayormente ha contribuido al desarrollo del sistema europeo de partidos: el Parlamento europeo. Se remonta al 2006 el proyecto piloto llevado a cabo por el PE que animaba los partidos políticos europeos a crear sus respectivas fundaciones y a tal fin preveía la atribución por parte de la Comisión de recursos financieros públicos para el soporte de las actividades que estas nuevas entidades iban a llevar a cabo. El proyecto tuvo éxito y en la propuesta presentada por la Comisión para la modificación del estatuto sobre los partidos políticos se dedicaba buena parte del nuevo reglamento a las fundaciones políticas(12).

Pues bien, pasando a la normativa actualmente en vigor, el anterior régimen ha sido recientemente modificado por el Reglamento núm. 1141/2014, entrado en vigor el pasado mes de enero(13). La reforma,

(11) Art. 1 Reglamento (CE) núm. 1524/2007.

(12) COM (2007) 364 final, Bruselas 27 junio 2007.

(13) Reglamento (UE, EURATOM) núm. 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas.

acogiendo las demandas que desde años habían sido manifestadas(14), reconoce por fin personalidad jurídica a los partidos europeos y extiende dicha novedad a las fundaciones políticas afiliadas. Cabe destacar desde ahora que la articulación del entero régimen jurídico de las fundaciones políticas europeas responde al principio que podría definirse de “simbiosis jurídica”: entre el partido político y la fundación afiliada existe un vínculo por el cual el estatuto de las fundaciones políticas europeas estará sujeto a los acontecimientos que podrán interesar al partido político correspondiente.

Según cuanto establecido en el antedicho reglamento, requisito previo a la adquisición de la personalidad jurídica es la inscripción en el registro creado *ad hoc*, siempre que la fundación cumpla los siguientes requisitos: a) estar afiliada a un partido político correctamente registrado que podrá tener, por expresa previsión normativa, solamente una fundación afiliada, quedando excluida la posibilidad de reconocer fundaciones políticas independientes; b) tener su sede en un Estado miembro; c) respetar, al igual que los partidos políticos europeos, los principios democráticos en los cuales se basa la Unión, tanto en su programas como en las actividades; d) entre los objetivos de la fundación y aquellos del partido de afiliación deberá recurrir un nexo de complementariedad; e) el órgano de dirección de la fundación debe estar compuesto por “miembros procedentes de al menos una cuarta parte de los Estados miembros” según el principio de la “suficiente representatividad europea” que anima la nueva disciplina estatutaria; f) en fin, las fundaciones políticas no podrán tener ánimo de lucro (art. 3 Reg.).

La solicitud de registro y el cumplimiento de las condiciones establecidas para la inscripción serán objeto de evaluación por parte de la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. Se trata de uno de los perfiles más novedosos del nuevo reglamento que opta por la institución de un sujeto neutral y *super partes*, diversamente de cuanto se establecía en la propuesta

(14) Acerca de las reformas que se solicitaban véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, de 6 de abril de 2011 (P7_TA(2011)0143).

presentada por la Comisión(15) que otorgaba al mismo Parlamento estas competencias(16). La previsión de un órgano imparcial como la Autoridad(17) se explica a la luz de los importantes cargos encomendados, entre los cuales destaca el poder decisonal en orden a la solicitud de inscripción y a la cancelación de los partidos europeos del registro cuando éstos dejen de cumplir los requisitos previstos por el reglamento; en este último caso, por lo que nos interesa, la cancelación del partido conllevará la automática exclusión del registro de la fundación política afiliada. De tal manera se han alejado las críticas acerca de la falta de imparcialidad del Parlamento y de la consecuente “endogamia” que la versión originaria del texto ocasionaba; de hecho, resulta evidente que, en un sistema en el cual se subordina el reconocimiento de la personalidad jurídica y del financiamiento público a la permanencia de los partidos y de las fundaciones políticas en el registro, la garantía de imparcialidad del sujeto encargado de decidir acerca de estos asuntos es fundamento de legitimidad de la entera disciplina.

En lo referente al régimen financiero, al igual que para los partidos políticos europeos, en favor de las fundaciones se establecen ayudas económicas a cargo del presupuesto del Parlamento europeo que deberán solicitarse *a través* del partido político al cual cada fundación esté afiliada. Dicha previsión, según algunos autores justificada por la ausencia en los Tratados de cualesquiera referencia acerca de la financiación de las fundaciones(18), con mucha probabilidad responde de manera coherente al cuadro normativo vigente, basado en el citado principio de “simbiosis jurídicas” por el cual, incluso el régimen de subvenciones públicas de las fundaciones dependerá de la financiación

(15) Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, de 12 de septiembre de 2012, COM 82012) 499 final.

(16) El artículo 6 de la propuesta de la Comisión establecía que “El Parlamento Europeo establecerá un registro a efectos de registrar a los partidos políticos europeos y fundaciones políticas europeas” y en el artículo 7 se disciplinaba el procedimiento de “verificación del registro” que otorgaba al PE este papel.

(17) Composición y cargos de la Autoridad son detalladamente disciplinados por el artículo 6 del Reg. 1141/2014

(18) En este sentido G. LÓPEZ DE LA FUENTE, *op. cit.*, pág. 226.

del partido correspondiente. Corroborar esta explicación la previsión según la cual “si un partido político a escala europea al que esté afiliada una fundación política (...) pierde su condición de tal, dicha fundación quedará excluida de la financiación”(19); además, siempre del partido político correspondiente dependerá el importe total de las subvenciones que la fundación recibirá, en cuanto, mientras que un 15% de los créditos disponibles se distribuirá en partes iguales entre todas las solicitantes admitidas a la financiación, un 85% se acordará entre las fundaciones en proporción al número de eurodiputados provenientes del partido al cual esté afiliada. En fin, una vez obtenida la subvención, la fundación política podrá utilizarla para financiar gastos administrativos y eventos patrocinados, teniendo en cuenta que la financiación no superará nunca el 85% de los costes admisibles en que haya incurrido; en cambio, de los gastos subvencionables queda excluida la financiación de partidos y candidatos a elecciones nacionales, de fundaciones políticas nacionales y de campañas electorales para referendos y elecciones.

2.1. *Identikit de las fundaciones políticas activas. Primeras conclusiones.*

Veamos más concretamente cuáles son las fundaciones políticas activas en la presente legislatura y los partidos políticos a los cuales resultan afiliadas. A pesar del hecho que el registro instituido por el Reg. núm. 1141/2014 no cuenta aún con ninguna inscripción(20), en la página web del Parlamento europeo(21) es posible consultar el listado de las fundaciones políticas europeas de la VIII legislatura, junto con la última subvención recibida por cada una de ellas.

(19) El Reglamento dedica a la financiación de los partidos europeos y de las fundaciones un entero capítulo que, por razones de síntesis, no se aborda en su plenitud para no alejarnos del objeto central del presente estudio.

(20) La lista de los partidos políticos registrados y de las respectivas fundaciones políticas europeas podrá visionarse en la página web de la Autoridad encargada de gestionar el registro correspondiente <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014R1141>.

(21) En <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/es/20150201PVL00101/Partidos-pol%C3%ADticos-y-fundaciones>.

TABLA 1— FUNDACIONES POLÍTICAS EUROPEAS VIII LEGISLATURA

fundación política europea	partido correspondiente	sede y año de constitución	última subvención concedida (*)
Centrum Maurits Coppetiers	European Free Alliance	Belgium	240.601
Christian Political Foundation of Europe	European Christian Political Movement	Netherlands	266.745
Europa Terra Nostra	Alliance for Peace and Freedom	Germany	**
European Foundation for Freedom	European Alliance for Freedom	Malta	268.136
European Liberal Forum	Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party	Belgium	879.840
Fondation pour une Europe des Nations et des Libertés	Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés	France	248.448
Fondation Pegasus	Coalition Pour la Vie et la Famille	Belgium	**
Foundation for European Progressive Studies	Party of European Socialists	Belgium	3.847.808
Green European Foundation	European Green Party	Luxemburg	914.147
Identités & Traditions Européennes	European Alliance of National Movements	Belgium	169.370
Initiative for Direct Democracy in Europe	Alliance for Direct Democracy in Europe	Belgium	672.967
Institute of European Democrats	European Democratic Party	Belgium	283.831
New Direction – Foundation for European Reform	Alliance of Conservatives and Reformists in Europe	Belgium	1.099.899
Organisation for European Interstate Cooperation***	Europeans United for Democracy	Sweden	132.013
Transform Europe	Party of the European Left	Austria	847.002
W.Martens Centre for European Studies	European People's Party	Belgium	4.724.867
* los datos oficiales publicados se remontan al 2015			
** fundaciones de recién constitución que no han todavía recibido subvenciones a cargo del presupuesto publico			

Fuente: elaboración propia a partir de los datos (actualizados al mes de enero de 2017) proporcionados por la Dirección de Financiación de las Estructuras Políticas y Recursos

Pues bien, como destaca de los datos recopilados, las fundaciones políticas que hoy en día resultan activas a nivel europeo son 16 al igual que los partidos políticos europeos, lo que demuestra que, desde la perspectiva de estos últimos, el instrumento proporcionado en su día por el Reglamento núm. 1524/2007 ha constituido un válido apoyo logístico. Sin embargo, desde otro punto de vista, no puede pasar desapercibida la invisibilidad de las fundaciones políticas no solo ante la opinión pública, que no se ha dado cuenta de la existencia de éstas entidades, sino también ante el mundo académico y científico(22).

Suponiendo las posibles causas de la mencionada invisibilidad, un factor determinante podría individuarse en el desarrollo aún embrionario de las fundaciones políticas en la mayoría de los Estados miembros que desconocen las reales potencialidades de estos sujetos como herramientas a disposición de los partidos políticos. A pesar de las iniciativas tomadas por las instituciones para conocer el estado del arte de las fundaciones en la vida política de los Estados miembros, no se consideraron relevantes los resultados recopilados que demostraban que las fundaciones políticas eran— y siguen siendo— en la mayoría de los países un fenómeno poco conocido y en algunos casos inexistente(23).

Sin embargo, a pesar de las problemáticas destacadas, es preciso reconocer que las iniciativas normativas adoptadas a nivel europeo en materia de fundaciones políticas han permitido asegurar un suficiente grado de transparencia acerca de éstas agrupaciones que, aunque indirectamente, participan a la vida política de la Unión. El hecho de haber normativizado un fenómeno que *de facto* existía desde antes que interviniese el primer estatuto ha consentido reducir los riesgos de “confusión”, sobre todo financiera, entre partidos políticos y fundaciones afiliadas; la situación que hubiera caracterizado las

(22) En este sentido puede considerarse fracasado uno de los objetivos que se pretendía lograr con la constitución de las fundaciones, o sea, “support European seminars and serve as a framework structure for national think tanks, political foundations and academics to work together at the European level”.

(23) Los resultados de la investigación fueron publicados en el estudio titulado “*Political foundation in selected Member State of the European Union: Structures, budgets and activities*”, junio de 2007, Policy Department, disponible en la página web www.library.ep.ec.

fundaciones políticas en ausencia de un marco jurídico, con mucha probabilidad se habría parecido a la de muchos países europeos, como por ejemplo Italia, donde se cuentan más de 65 fundaciones activas, constituidas en la mayoría de los casos como asociaciones, que se limitan a cumplir con las blandas reglas de derecho privado, libres de gestionar ingentes cantidades de dinero sin la obligación de rendir cuentas públicamente (24).

3. LOBBIES, GRUPOS DE INTERÉS Y GRUPOS DE PRESIÓN. MATIZACIONES TERMINOLÓGICAS

Las definiciones acuñadas en la doctrina acerca de los conceptos de “grupo de interés”, “grupo de presión” y su equivalente anglosajón “lobby”, coinciden casi enteramente en indicar como elementos basilares de estas agrupaciones el hecho que son representantes de intereses particulares que tienen la finalidad de influenciar al proceso de toma de decisiones en beneficio propio; se trata de grupos organizados que, a pesar de las diferentes modalidades utilizadas para “presionar” a las políticas gubernamentales, se caracterizan por ser sujetos activos del proceso representativo: “*lobbying* es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión a los *decision-makers* por medio de representantes especializados”(25).

Como se desprende de estas primeras consideraciones, las locuciones “grupos de presión”, “lobby” y “grupo de interés” se utilizan frecuentemente de manera intercambiable aunque, según cierto sector doctrinal, seguirían existiendo a nivel teórico algunas diferencias sustanciales entre las tres agrupaciones consideradas. En primer lugar, no puede pasar desapercibido que el concepto de “grupo de interés” sigue poseyendo una connotación menos negativa respecto a los demás tér-

(24) Véase a este propósito D. MARTIRANO, “*I soldi (segreti) alle fondazioni politiche, da Quagliariello a D’Alema*” publicado en *Il Corriere della Sera*, 6 marzo 2017, disponible en http://www.corriere.it/politica/17_marzo_07/i-soldi-segreti-fondazioni-politiche-quagliariello-d-alema-34ed560a-02b5-11e7-b9cd-27dc874c2067.shtml?refresh_ce-cp. De los datos recopilados destaca que el 93,33% de las fundaciones políticas italianas no da a conocer sus socios y donantes, aduciendo como razón el derecho a la *privacy*.

(25) G. PASQUINO, “*Gruppi di pressione*”, en N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Siglo XXI editores Argentina, 1983, pág. 728

minos, centrada principalmente en la idea de representación pluralista de las diferentes instancias sociales. Además, desde una perspectiva funcional, el lobby representaría la componente profesional al servicio de los grupos de presión, competente para llevar a cabo la intermediación entre el grupo y el nivel institucional que se reduciría en última instancia a mera actividad de información y comunicación, mientras que la acción del grupo de presión se sustanciaría en la amenaza de tomar sanciones en el caso en que se denegase su petición(26). Con lo referente a los grupos de interés, siempre a nivel teórico, la línea de demarcación con las agrupaciones apenas analizadas estriba en la ausencia de interacción con el nivel gubernamental. Ahora bien, a pesar de la validez de la taxonomía analizada, en el presente trabajo los tres términos citados se utilizarán indiferenciadamente, siendo partidarios de la tesis según la cual al estado actual no subsistirían diferencias jurídicas tan relevantes como para poder establecer distintas categorizaciones que sean de interés científico(27); en este sentido, no puede pasar desapercibido que a nivel normativo, en las fuentes que se analizarán, se hace referencia a los grupos de interés como interlocutores de las instituciones comunitarias, en contra de la tesis anteriormente tratada según la cual estas agrupaciones quedarían marginadas en un plano extra-gubernamental.

Las premisas definitorias esbozadas no se reducen a una mera cuestión terminológica en cuanto partes de una problemática más compleja inherente a la percepción que de estas agrupaciones representativas comparte la opinión pública que ha acabado por identificarles indistintamente como unos de los principales enemigos de la democracia, según un estereotipo importado por la realidad estadounidense. De ahí la acuñación de expresiones emblemáticas como “corrupción legal” para indicar aquellas conductas que, aunque lícitas, alteran el correcto mecanismo de la representación política en detrimento del interés

(26) En este sentido A. PINEDA CACHERO, *El lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica*, en *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, núm. 2002, pp. 89; el autor sigue en este punto J. MARTINEZ CALVO “*Lobbying. Relaciones públicas políticas*”, en BARQUERO, José Daniel (coord.), *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Instituciones*, Gestión, Barcelona, 2000.

(27) G. PASQUINO, *op.cit.*, pp. 728 y ss.

general(28) y “democracia de regateo” a propósito de la capacidad de los grupos de presión de influenciar económicamente las elecciones acerca de “en qué gastar y para quien”(29). Entre los temores que los grupos de interés generan se suele indicar la posibilidad que los lobistas “aminoren la importancia de los parlamentos a favor del poder ejecutivo”, que “se postergue a las minorías” y también al revés “que minorías eficientes se organicen en detrimento de grupos mayoritarios de población que difícilmente consiguen unir las fuerzas”(30). Por lo tanto, no sorprende que, incluso a nivel europeo, la presencia masiva de lobbies y la conciencia de las relaciones que mantienen con los eurodiputados y comisarios europeos han alimentado las críticas acerca de la transparencia del proceso decisional, supuestamente distorsionado por la influencia ejercitada por los lobistas en favor de intereses sectoriales, privados, limitados a oligarquías sociales y económicas. Sin embargo, en este último aspecto estriba uno de los errores más comunes que en materia de grupos de presión puede cometerse, es decir, la indiferenciada comparación del interés representado por el grupo con instancias de naturaleza meramente económica.

En cambio, como se demostrará, el análisis de los grupos organizados y activos en la Unión demuestra que existen numerosas agrupaciones representativas de intereses de variada naturaleza, incluidos grupos que representan comunidades religiosas, instituciones académicas y ONGs(31). En este sentido, alejándonos de la visión oscurantista del *lobbying*(32), el análisis del fenómeno a nivel europeo

(28) M. VILLORIA MENDIETA, A. REVUELTA, F. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*, disponible en la página web <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1166.pdf>.

(29) W. LACHMANN, *Grupos de interés, lobbies*, en “Lobby y grupos de interés”, Konrad-Adenauer-Stiftung, *op. cit.*, pág. 6; el autor habla además de “principio de acotación del poder” de los grupos de interés para indicar la excesiva influencia que los grupos pueden alcanzar en la toma de decisiones públicas.

(30) *Ibidem*, pág. 6.

(31) En este punto se sigue en gran medida a Pasquino que critica la notoria teoría de Truman sobre los grupos de interés, entre otras motivaciones, por “convertir esta noción en algo de demasiado genérico” y “por reducir inconsciente aunque significadamente todo interés a interés meramente económico”, en G. PASQUINO, *op. cit.*, pág. 728.

(32) En este punto se sigue a D. CALDEVILLA DOMINGUEZ, J. XIFRA TRIADÚ, *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia*, en *Historia y Comunicación social*, vol.18, núm. Esp. Dic (2013), pp. 879 y ss.

demuestra que al estado actual la Unión goza de una disciplina de los grupos de presión suficientemente homogénea como para poder asegurar un adecuado nivel de transparencia de los procesos decisoriales en los cuales intervienen estas agrupaciones. Es sobre las principales etapas de la institucionalización de los lobbies europeos que se centrará el siguiente análisis.

3.1. *La disciplina de los lobbies europeos. El camino hacia una acción institucional conjunta*

Hoy en día, los lobbies activos a nivel europeo son 11.270, según el dato oficial proporcionado por la página web del registro instituido para la inscripción de los grupos de interés europeos(33); aunque se trata de una referencia numérica que no consiente averiguar el alcance real del fenómeno, quedando fuera de este dato todas aquellas organizaciones representativas no registradas, el enorme número mencionado consiente observar en qué medida el *lobbying* europeo ha crecido exponencialmente respecto a los primeros años ochenta, cuando se contabilizaban apenas 500 grupos instalados en Bruselas.

A medida que crecía el fenómeno de los lobbies, el asunto de como reglamentar las relaciones con el nivel institucional se posicionaba en el centro del debate político europeo. A este propósito, emblemáticas son las *written questions* presentadas a final de los años Ochentas por el diputado Alman Metten y tituladas “*shadows of Bruxelles*” con las cuales se pedía la adopción de un código de conducta y de un reglamento para disciplinar los grupos de presión acusados de “ensombrecer” el proceso decisorial de la Unión. A pesar del hecho que la intervención de Metten no se tradujo en una acción concreta, seguramente tuvo el mérito de haber impulsado el proceso de institucionalización de los lobbies a nivel europeo; en efecto, a partir de aquel momento, tanto la Comisión como el Parlamento europeo empezaron a trabajar, en un primer momento cada uno por su cuenta y sucesivamente conjuntamente, en la reglamentación de las relaciones con los grupos de interés.

(33) La página web oficial del registro mencionado es la siguiente: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>

Cabe destacar que en el binomio instituciones-lobbies los intereses involucrados son múltiples: por un lado, existe una evidente necesidad de las instituciones europeas, principalmente de la Comisión y del PE, en preservar la relación con los grupos de interés, constituyendo éstos un canal privilegiado de información especializada sobre las iniciativas y medidas legislativas, lo que se traduce en última instancia en apoyo para el alcance de las políticas deseadas(34); por otro lado, el objetivo principal de las intervenciones ha sido asegurar que el proceso de toma de decisiones a nivel europeo fuese más transparente, reconociendo la importancia del diálogo institucional con agrupaciones exteriores y al mismo tiempo normativizando herramientas de “visibilidad”.

Pues bien, a nivel normativo, una referencia a los grupos de interés se encuentra en la previsión del artículo 11.2 TUE en el cual se establece que “las instituciones mantendrán un diálogo *abierto, transparente y regular* con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”(35). Sobresale la colocación sistemática del reconocimiento de los grupos de presión en el título del Tratado dedicado a los principios democráticos de la Unión, de la misma manera que los partidos políticos europeos, que indudablemente refleja una clara concepción de estos sujetos como componentes del proceso de integración política de la Unión; además, la antedicha disposición evidencia los principios fundamentales de la reglamentación de los grupos de presión europeos, es decir, transparencia, igualdad de acceso y regularidad. Es principalmente en el valor de la transparencia en el que las instituciones europeas han hecho hincapié en las intervenciones que se analizarán a continuación.

En lo referente al Parlamento europeo, el primer intento de oficializar la presencia de los lobbies en Bruselas fue dirigido por Marc

(34) S. HIX, B. HOYLAND, *El sistema político de la Unión europea*, McGraww Hill/ Interamericana de España, 2012, pág. 184 y ss.

(35) El artículo 11.2 TUE ha sido comparado al “right to petition” estadounidense por P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, pág. 192.

Galle, presidente de la “Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades”, encargado de presentar una propuesta de modificación del reglamento interno del PE que incluyese alguna referencia a las relaciones entre diputados y lobistas. A pesar del fracaso del proyecto Galle, que no se materializó en una reforma concreta y orgánica, punto interesante de la propuesta en cuestión era la inserción en ésta de algunas consideraciones acerca de los intergrupos, considerados el *alter ego* institucional de los lobbies que, gozando de acceso incondicionado a las estructuras y servicios del Parlamento en cuanto agrupaciones internas a la Asamblea, eran indicados como un canal de acceso directo a la arena parlamentaria. Fue necesario esperar hasta 1997 para que las propuestas que habían sido presentadas(36) en el seno del PE llegasen a concretarse en la institucionalización de un registro en el cual podían inscribirse los grupos de interés(37) a cambio de algunas ventajas y en la adopción de un Código de Conducta para los lobistas (anexo IX del reglamento en aquel tiempo vigente).

En cuanto a las relaciones de la Comisión con los grupos de interés— muy probablemente la institución más permeable— pese a las numerosas iniciativas tomadas en materia, su Registro de los representantes de intereses se remonta solamente al 2008. Se trataba de un instrumento considerado determinante para asegurar aquella transparencia y información de la cual la Comisión había hablado en muchas ocasiones(38) que, sin embargo, debido al carácter no obligatorio de la inscripción, no consiguió asegurar un grado de exhaustividad suficiente: tras un año de su institución, quedaban fuera del registro dos importantes categorías de lobistas, es decir, los bufetes legales y los *thin tanks* que, sin duda, actuaban desde tiempo como representantes de intereses especiales. En este caso, la decisión de no proceder al registro, aunque principalmente determinada por la no

(36) Para un examen más detallado de las propuestas que siguieron al proyecto Galle, véase L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, en CSE Working Papers, núm. 03/2015 (noviembre), disponible en la página web www.papercse.unisa.it, pág. 8 y ss.

(37) Cabe destacar que las intervenciones del PE se dirigían a los “*long term visitors*” y que la locución “grupo de interés” no comparecía aún en la terminología jurídica utilizada.

(38) Véase a este propósito el Libro Verde “Iniciativa europea para la transparencia”, COM (2007)127 y la “Iniciativa europea sobre la transparencia”, COM 2007/2115.

obligatoriedad de la inscripción y por los escasos beneficios otorgados a los grupos registrados(39), estaba también justificada por dos razones: respecto a las *law firms*, éstas consideraban la actividad ejercitada como distinta del *lobbying* tanto que, incluso con la institución de un único registro y pese a los nuevos incentivos previstos por la última disciplina en materia, muchas han seguido sin inscribirse. Además, no puede excluirse que en la decisión de no proceder al registro haya influido considerablemente la conciencia de la “mala fama” gozada por los lobbies, de manera que para algunas agrupaciones podría ser más ventajoso quedar fuera de la categoría en cuestión a pesar de los beneficios que podrían obtenerse de la inscripción en el registro.

Pues bien, después de esta primera fase caracterizada por la acción paralela y separada del PE y de la Comisión, las dos instituciones decidieron unir fuerzas. Se remonta al 2011 el primer acuerdo interinstitucional en materia de *lobbying*: la estrategia seguida para asegurar un suficiente grado de transparencia no cambia y con el acuerdo se establecía un registro, esta vez único, para la inscripción de aquellas organizaciones y personas que participasen en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea(40). El anterior acuerdo fue modificado en el 2014 y en el septiembre de 2016 se presentó una nueva propuesta de la Comisión para instituir un registro obligatorio.

A la luz de estos importantes acontecimientos normativos, primero se analizará la disciplina actualmente vigente, para luego esbozar brevemente el contenido de la propuesta que debería adoptarse antes del nuevo año.

(39) D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, en Rivista italiana di Diritto pubblico comparato, 2012, pp. 481 ss.

(40) Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 23 de junio de 2011, relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea (L 191/29, de 22 de julio de 2011).

3.2. *El Registro de Transparencia en la disciplina actual: ámbito de aplicación y resultados*

Según lo dispuesto en el acuerdo, el Registro de Transparencia cubre todas aquellas actividades que comparten el objetivo de influir directa y indirectamente en la elaboración o aplicación de políticas y procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas. Como destaca, se trata de un ámbito de aplicación definido de manera un tanto vaga y genérica, cuya amplitud crece ulteriormente en razón de la matización según la cual será indiferente el medio o el canal de comunicación utilizado para influir en el proceso decisonal.

Desde el perfil subjetivo, se subraya que en el ámbito de aplicación del registro se incluyen las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia y también los intermediarios que ofrecen asesoramiento jurídico; de esta manera se resuelve el nudo gordiano de la inclusión entre los sujetos catalogables como lobistas de los despachos legales, con posibilidad que se inscriban tanto los intermediarios como los clientes. En cambio, quedan excluidos del ámbito de disciplina del acuerdo los bufetes que realizan actividad de intermediación con las instituciones europeas que se traduzca en una mera consulta acerca de la correcta aplicación del derecho comunitario, faltando en estos casos la voluntad— típica del *lobbying*— de incidir activamente en el proceso decisonal(41).

Para estimular la inscripción en el registro, el acuerdo prevé que tanto el Parlamento como la Comisión ofrezcan incentivos a los inscritos; cada institución ha elegido las ventajas de las que podrán beneficiarse los lobistas y no ha faltado quien ha señalado una mayor implicación del PE en este sentido. En efecto, en lo referente a la Asamblea parlamentaria europea, se consiente a los inscritos el acceso mediante *pass*, se les asegura un flujo de información directa a través de listas de correo, se reconoce la posibilidad para los lobistas de participar en las reuniones de las comisiones parlamentarias como

(41) Una mención aparte se reserva a los partidos políticos, a los cuales no se aplicará el registro, mientras que recaen en el ámbito de aplicación del acuerdo aquellas “organizaciones, creadas o respaldadas por los partidos que lleven a cabo actividades cubiertas” por el acuerdo (punto 14, disposición específicas).

oradores(42) y se otorga el patrocinio del PE en los eventos organizados por éstos. Paralelamente, la Comisión asegura a los inscritos el acceso a los datos recopilados durante consultas públicas, ofrece su patrocinio en los eventos organizados por los inscritos, les incluye en listas de correo específicas y, como señalado en el acuerdo, adopta “medidas inherentes a grupos de expertos” cuya naturaleza no es ulteriormente especificada.

Por su parte, los inscritos se comprometen a respetar el Código de conducta establecido en el mismo acuerdo que exige a los grupos registrados honestidad y lealtad en las relaciones con las instituciones europeas y con terceros; básicamente se requiere que la información proporcionada en el marco de las actividades cubiertas por el registro sea siempre correcta y completa, que no se abuse de los privilegios obtenidos y que no se difundan, a cambio de dinero, documentos institucionales(43).

Pues bien, esbozadas las principales reglas de funcionamiento del Registro de Transparencia, es interesante detenerse brevemente en los datos proporcionados por su página web; destacan los grupos actualmente inscritos que, como anteriormente señalado, superan los 11.000 y son desglosados en seis macro-categorías, indicadas en orden decreciente:

- Grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales (5.552);
- Organizaciones no gubernamentales (2.948);
- Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia (1.300);

(42) Se trata de las llamadas “*call for hearing*” disciplinadas por el Reglamento interno del PE a través de las cuales las comisiones permanentes, en el ámbito de reuniones celebradas con grupos de expertos, llaman a participar los lobistas acreditados dando aviso de la reunión en la página web del parlamento.

(43) Con el fin de asegurar una plena aplicación del Código de conducta, el acuerdo permite a cualquier sujeto la posibilidad de impulsar el proceso de alerta en el caso en que uno de los inscritos no cumpla con las reglas mencionadas. Las sanciones impuestas para la comprobada violación se sustancian en la cancelación del registro y en la consiguiente pérdida de las ventajas conexas.

- Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación (838)
- Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. (540);
- Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas (86);

Como resulta de los datos mencionados, el objetivo perseguido por el acuerdo interinstitucional de proporcionar una información completa acerca de los grupos de interés activos a nivel europeo ha sido parcialmente logrado si se considera que, aparte de las agrupaciones tradicionales, comparecen también los lobistas autónomos y los bufetes legales(44); sin embargo, respecto a las intervenciones que en el pasado ambas instituciones habían adoptado cada una por su cuenta, el nuevo acuerdo no ha sido valorado positivamente, debido a las escasas novedades introducidas(45) y a la falta de poder prescriptivo de la disciplina que sigue remitiendo a la voluntariedad de los grupos la inscripción en el registro. Consecuentemente, como anteriormente destacado, siguen pivotando alrededor de las instituciones europeas un conjunto de grupos que, a pesar de no estar registrados, pueden de la misma manera lograr el objetivo de influenciar el curso de las políticas de la Unión, escondiéndose en una *confort zone* jurídica que queda fuera de cualquier garantía de transparencia.

3.3. *El nuevo registro y las novedades en materia de lobbying europeo*

La falta de carácter vinculante del acuerdo analizado es un aspecto solucionado por la normativa que antes del próximo año sustituirá el registro en vigor. En efecto, el pasado septiembre ha sido presentada por la Comisión(46) la propuesta de un “nuevo registro interinstitu-

(44) En este sentido L. M. ARENA, *op. cit.* pág. 24

(45) Véase a este propósito S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell’Unione europea. Le (timide) novita’ introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, en *Diritto Pubblico europeo– Rassegna on– line*, enero 2015; en este sentido también D. FERRI, *op. cit.*, pp. 481 ss.

(46) Propuesta de acuerdo interinstitucional sobre un registro de transparencia obligatorio, COM (2016) 67 final, de 28.9.2016. Cabe señalar que antes de la presentación de la antedicha propuesta, la Comisión organizó una consultación pública formal que tuvo inicio el 1

cional obligatorio” con la que se introducen dos importantes modificaciones del actual régimen de los grupos de presión europeos: como sobresale del título de la misma propuesta, la primera novedad estriba en la institución de un registro obligatorio, de modo que la inscripción constituirá “una condición previa, *de facto*, para la representación de intereses”(47); en segundo lugar, por primera vez, se une al acuerdo el Consejo, hasta este momento, el gran ausente en el proceso de reglamentación de los lobbies a nivel europeo, pese a su fundamental papel en el procedimiento legislativo.

Con excepción de los perfiles mencionados, no destacan otras previsiones de particular relevancia jurídica; una vez más se insiste en las premisas definitorias, insertando la categoría de “representante de intereses”– que abarca diversos sujetos, desde las personas físicas y jurídicas hasta las redes de asociaciones– y de “intermediario”, o sea, “representante de intereses que represente los intereses de un cliente ante cualquiera de las tres Instituciones” (art.2). En cuanto a las facultades que se otorgan a los inscritos, solo el PE sigue reconociendo a los lobistas registrados el derecho de acceso a sus locales, mientras que las otras dos partes del acuerdo se limitan al reconocimiento de medidas que impulsen el intercambio de información, bien a través de la participación de los grupos inscritos en reuniones oficiales con los representantes institucionales, bien mediante envío de avisos sobre actividades específicas(48).

Pues bien, no es posible establecer desde ahora si las novedades de la nueva propuesta– en el caso de que logren llegar al texto definitivo– sean en grado de garantizar una plena transparencia en las relaciones entre grupos de interés y representantes institucionales. Sin embargo, cabe señalar como a nivel comparativo la disciplina de matriz comunitaria ha impulsado en muchos ordenamientos nacio-

de marzo de 2016 y se concluyó en el mes de junio del mismo año; sobre este tema ver G. GUARINA, *Il Registro per la trasparenza UE: obiettivi mancati e prospettive di riforma*, en Forum di Quaderni Costituzionali, 13 de julio de 2016, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>.

(47) COM (2016) 67, considerando n. 6.

(48) A estas facultades la Comisión añade la organización de grupos de expertos, consultas públicas, listas de correo y ofrece su patrocinio para las actividades organizadas por los inscritos.

nales nuevas legislaciones sobre los grupos de presión que, durante mucho tiempo, habían constituido un verdadero “tabú constitucional”(49): en este sentido, Alemania ha representado, para muchos años, un ejemplo aislado en el panorama europeo, decidiendo dotarse de una disciplina en materia que reglamentase a nivel parlamentario la presencia de estos sujetos; solamente en los últimos años y debido a las intervenciones comunitarias en la materia, otros países como Austria, Eslovenia, Francia, g Irlanda, Lituania, Polonia y Reino Unido decidieron dotarse de una disciplina orgánica de los lobbies(50), circunstancia que no puede sino añadir otro canal de transparencia al entero proceso representativo de la Unión.

4. LOS INTERGRUPOS ENTRE LUCES Y SOMBRAS. DISCIPLINA Y FUNCIONES PRINCIPALES

En lo referente a los intergrupos, no puede pasar desapercibido que a raíz de las modificaciones introducidas tras Lisboa y del paulatino proceso de *empowerment* del Parlamento europeo(51), el papel desa-

(49) T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, en Forum di Quaderni Costituzionali, 22 de febrero de 2015, pág. 4, en <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>; a propósito de la reticencia hacia la normativización de este fenómeno, emblemática es la experiencia española, tratada en M. I. ÁLVAREZ VÉLEZ, F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *Los lobbies en el marco de la Unión europea: una reflexión a propósito de su regulación en España*, en Teoría y realidad Constitucional, núm. 33, 2014, UNED, 353-376. Los autores señalan que los primeros intentos de normativizar el acceso de los lobbies al parlamento español remontan a los debates constituyentes cuando, en fin, se rechazó cualquier propuesta debido bien a la incertidumbre sobre la naturaleza de estas entidades, consideradas por parte de algunos como nada más que simples asociaciones, bien a la convicción que se se trataba de materia destinada a la disciplina reglamentaria y no constitucional.

(50) VILLORIA MENDIETA, A. REVUELTA, F. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*. Los autores admiten que “muchas de las normas y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para su propósito. También hay problemas relacionados con la escasa aplicación y falta de ejecución de las normas existentes”.

(51) Entre los partidarios de esta tesis que mueve de la consideración del camino recorrido por esta institución— que ha pasado de ser una mera cámara consultiva a obtener importantes funciones constitucionales— S. HIX, A. NOURY, G. ROLAND, *Democratic politics in the European Parliament*, New York, Cambridge University Press, 2007; A. MANZELLA, N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli editore, 2014; A. KREPPPEL, *European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, 2001.

rrollado por las agrupaciones internas en la asamblea parlamentaria ha crecido proporcionalmente. Sin embargo, se trata de los sujetos menos conocidos y analizados de las tres entidades objeto del presente trabajo(52).

Muy básicamente, los intergrupos son agrupaciones de diputados, provenientes de grupos políticos diferentes, que se ocupan de representar determinados intereses y a la vez de fomentar el dialogo sobre asuntos específicos; responden a la lógica grupocéntrica que caracteriza la organización interna del Parlamento europeo que, como es notorio, se compone de grupos formados por eurodiputados unidos por afinidad política y no por nacionalidad. Dicha tendencia hacia la transnacionalización de los grupos internos al PE se manifiesta también entre los intergrupos que actuarían como factor de impulso y consolidación de iniciativas políticas. Como bien observa Corbett, los intergrupos “thus not only helps to form cross-groups coalitions on specific issue, but to forge wider political friendships which can be useful in other circumstances, and can help to build that wider consensus which is essential in the European Parliament” (53).

Centrando la atención sobre el historial de los intergrupos activos a lo largo de las legislaturas, la gran heterogeneidad de intereses representados por cada uno de ellos demuestra cuantas y cuáles son las cuestiones que el PE ha considerado digna de interés; en efecto, aunque se trata de entidades no dotadas de poderes decisorios o legislativos, pueden considerarse a todos los efectos un “termómetro” político de cada legislatura en cuanto que son capaces de orientar la atención de la Asamblea sobre determinadas temáticas. A nivel interno, además, los intergrupos constituyen una útil herramienta de trabajo para las Comisiones permanentes que no siempre alcanzan tratar con suficiente atención determinados asuntos, o bien, no los perciben como centrales entre las instancias sociales. Más específi-

(52) Debe destacarse que incluso en los estudios enteramente dedicados a la organización del Parlamento europeo suele faltar alguna referencia a los intergrupos; en cambio, un análisis de la funciones y del papel actualmente desempeñado por estas agrupaciones puede consultarse en R. CORBETT, et. Al. *The European parliament*, John Harper Publishing, London, 2005.

(53) R. CORBETT, et. Al. *op.cit.* pág. 205.

camente, la labor de los intergrupos se concreta tanto en actividades internas a la arena parlamentaria, a través de la organización de reuniones y debates, presentación de preguntas parlamentarias y resoluciones, como en tareas extra-parlamentarias, principalmente dedicadas a gestionar los contactos con medios de comunicación y opinión pública. Sin embargo, el grado de implicación de cada intergrupo en la vida política del parlamento varía considerablemente: frente a los intergrupos plenamente organizados, dotados de una propia secretaría, una sede estable y un calendario de actividades periódicas, existen agrupaciones apenas desarrolladas que, como ha sido destacado por la doctrina, más bien actúan como “hobby horses” de los eurodiputados involucrados en ellas(54).

Pues bien, la costumbre consolidada entre los diputados europeos de reunirse para discutir temas relevantes y promover un debate político transversal a los grupos parlamentarios remonta a los primeros años ochentas, aunque solamente una década después los intergrupos alcanzaban por primera vez visibilidad jurídica; en efecto, el 16 de diciembre de 1999 la Conferencia de los Presidentes del PE aprobaba el “Rules governing the establishment of intergroups”(55) (en adelante R.o.I.), estatuto reglamentario de los intergrupos que, hasta el día de hoy, tras las debidas modificaciones(56), sigue constituyendo la principal fuente de disciplina de estas agrupaciones, junto al artículo 34 del Reglamento interno del PE. Más específicamente, la disposición en cuestión reconoce a los intergrupos la función de “mantener intercambios de puntos de vista informales sobre cuestiones específicas entre los diferentes grupos políticos” y “promover el contacto entre los diputados y la sociedad civil”. En lo referente a la naturaleza de los intergrupos, se subraya que no se trata de órganos parlamentarios y que, por lo tanto, no podrán expresar la posición del PE; concepto ulteriormente reiterado en el artículo 1 del R.o.I. A tal fin, se prohíbe a los intergrupos “llevar a cabo actividades que puedan prestarse a confusión con las actividades oficiales del Parlamento o de

(54) *Ibidem*, pág. 207.

(55) Rules governing the establishment of intergroups. Decision of the conference of presidents of 16 december 1999.

(56) Como señalado en el mismo documento, las modificaciones han sido aportadas en el mes de febrero de 2008 y sucesivamente en el abril de 2012.

sus órganos” (art. 34.2 R.o.I.) y utilizar el logo identificativo del PE y de cualquiera de los grupos parlamentarios a los cuales pertenecen los miembros del intergrupo (art. 2 R.o.I.).

La formación y el reconocimiento de los intergrupos oficiales están sujetos a determinados requisitos. De hecho, cada agrupación deberá ser autorizada por la Conferencia de Presidentes del PE a comienzo de la nueva legislatura(57), siempre que se den algunas condiciones: primero, debe respetarse un requisito numérico, o sea, el intergrupo deberá reunir miembros que proveen, por lo menos, de tres grupos parlamentarios distintos; la solicitud deberá acompañarse de una declaración estándar (Anexo II R.o.I.) y de las indicaciones de los recursos financieros que el intergrupo posee; y en fin, deberá transmitirse al PE la lista de los miembros que toman parte al intergrupo (art. 4 R.o.I.).

4.1. *Fenómenos asociativos cercanos a los intergrupos: cross-party intergroups y MEPs-forum*

Actualmente son 28 los intergrupos formalmente reconocidos(58) (uno más respecto a la precedente legislatura) y eran 70 lo que se presentaban para este mandato. Para cada intergrupo, en la página

(57) Se habla de “registro” en I. TANASESCU *European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making*, V.U.B. PRESS, Brussels, 2009, pág. 50.

(58) La lista de los intergrupos aprobados para la actual legislatura puede consultarse a través de la página web oficial del Parlamento europeo y es la siguiente: Envejecimiento activo, solidaridad intergeneracional y políticas familiares; Contra el racismo y en defensa de la diversidad; Biodiversidad, medio rural, caza y pesca recreativa; Derechos del niño; Cambio climático, desarrollo sostenible y biodiversidad; Bienes comunes y servicios públicos; Industrias creativas; Agenda digital; Discapacidad; Pobreza extrema y derechos humanos; Desarrollo del turismo europeo, patrimonio cultural, Camino de Santiago y otras rutas culturales europeas; Libertad de religión y de creencias y tolerancia religiosa; integridad – Transparencia, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada; Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales – LGBTI; Inversiones a largo plazo y reindustrialización; Zonas rurales, montañosas y remotas; Mares, ríos, islas y zonas costeras; Pymes– pequeñas y medianas empresas; Cielo y espacio; Economía social, empresas de economía social, emprendimiento social y tercer sector; Deportes; sindicatos; urban; Minorías tradicionales, comunidades nacionales y lenguas; Bienestar y conservación de los animales; Sáhara Occidental Vino, licores y alimentos de calidad; juventud.

web del PE, además de la lista de los miembros, se publica una declaración de los intereses económicos y apoyos financieros recibidos. Debe admitirse que observando los documentos transmitidos por los intergrupos— que consisten en una simple ficha a rellenar— destaca que en la mayoría de los casos los datos remontan al 2015 y resulta que casi la totalidad de ellos no ha recibido apoyo financiero de ningún tipo, excepto el intergrupo “Vino, licores y alimentos de calidad” que declara haber obtenido recursos económicos por parte de la Federvini para la organización de una cena, y el intergrupo “Cielo y espacio” que se ha beneficiado de ayudas administrativas proporcionadas por la ASD Europe (AeroSpace and Defence Industries Association of Europe). Acerca de este último dato, resulta curioso que la asociación que proporciona el apoyo administrativo al intergrupo en cuestión esté registrada entre los grupos de interés europeos desde el 2012, circunstancia que podría avalar las tesis acerca de las estrechas conexiones entre intergrupos y lobbies(59). A este propósito, entre los aspectos más problemáticos de la temática tratada estriba la falta de reglamentación de aquellas agrupaciones que quedan fuera de la disciplina analizada; de hecho, es sabido que el total de los intergrupos efectivamente activos a nivel europeo supera los 28 formalmente reconocidos por la Conferencia de Presidentes y que existiría una especie de “limbo jurídico” constituido por aquellas agrupaciones que, bien por razones de conveniencia, bien por falta de requisitos formales, no han solicitado su acreditación, quedando libres de cualquier vinculación normativa(60).

En el seno de este limbo jurídico se suele operar una distinción entre los *cross-party groups* y los *MEPs-forum*: los primeros son totalmente equiparables a los intergrupos oficiales, con la excepción que suelen agrupar no solamente diputados europeos sino también terceras partes y por esta razón quedan excluidos de la posibilidad de

(59) Los datos inherentes a la AeroSpace and Defence Industries Association of Europe pueden consultarse a través de este enlace: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=72699997886-57>.

(60) En *Los intergrupos del Parlamento Europeo: herramientas “informales” de trabajo*, publicado por el Servicio de Prensa del Parlamento europeo el 19.03.2003 y disponible en la página oficial del PE se admite que, además de los intergrupos registrados, existen casi 80 grupos “informales de trabajo”.

un reconocimiento parlamentario, reservado a los eurodiputados; en cambio, los *MEPs-forum* son agrupaciones integradas por representantes de intereses— principalmente económicos o industriales— que suelen plantear dudas acerca de la transparencia de las actividades llevadas a cabo por los diputados que toman parte en ellas, consideradas a todos los efectos como “vehicles for lobbying”(61). Los datos acerca del número y de las actividades realmente desarrolladas por los *MEPs-forum* no son homogéneos y en la mayoría de los casos la información proporcionada por sus páginas web es escasa; según el Corporate Europe Observatory se contarían hasta 15 fórum industriales(62) y entre los perfiles más problemáticos recorrería el riesgo de confusión que estas agrupaciones generan con las actividades oficiales del Parlamento o de sus órganos; como se ha dicho, mientras que para los intergrupos oficiales la disciplina reglamentaria vigente adopta algunas precauciones para evitar este peligro, los *MEPS-forums* no están sujetos a las mismas prohibiciones y en casi la totalidad de los casos en sus denominaciones tienen una referencia directa al Parlamento europeo, dando lugar a posibles equívocos.

En conclusión, es evidente que cabe distinguir entre las consideraciones acerca de los intergrupos oficiales y las observaciones para las demás agrupaciones; de hecho, por parte del PE las únicas intervenciones que pueden legítimamente adoptarse deben tener por objeto agrupaciones que de alguna forma tengan una relación con la asamblea parlamentaria, quedando fuera de su alcance los fenómenos asociativos externos. Se ha visto como frente al creciente número de intergrupos activos en seno al PE la respuesta institucional ha

(61) Así se definen los *MEPs-forum* en el reportaje “*Lobbying under the radar*”, publicado el 24 de mayo de 2011, en la página oficial del Corporate Europe Observatory (en adelante, CEO), ONG europea, disponible en <https://corporateeurope.org/news/lobbying-under-radar>.

(62) Los *MEPs-industry forums* individuados por el CEO son los siguientes: European Energy Forum; European Forum for Manufacturing; European Forum for Renewable Energy Sources; European Internet Foundation; European Life Sciences Circle; European Parliament Ceramics Forum; European Parliamentary Financial Services Forum; Forum in the European Parliament for Construction; Forum for the Automobile and Society; Globe-EU; Kangaroo Group; Knowledge for Innovation – K4I Forum of the European Parliament; Land use and Food Policy intergroup; Rail Forum Europe; Transatlantic Policy Network; en <https://corporateeurope.org/news/lobbying-under-radar>.

asegurado la paulatina institucionalización(63) de una herramienta de trabajo que no puede que beneficiar la transnacionalización de la asamblea parlamentaria. Sin embargo, sería ingenuo pensar que respecto a la actividad de los intergrupos *de facto* analizados no quede ningún tipo de solución; por un lado, podrían pormenorizarse las ventajas otorgadas a los intergrupos regularmente reconocidos, aceptando la inclusión entre los miembros de terceras partes; por el otro lado, deberían establecerse obligaciones de publicidad más estrictas para los eurodiputados que participen en algún *cross-party group* o en un fórum, siendo al fin y al cabo estos sujetos que deben responder de la transparencia de sus acciones.

II. CONCLUSIONES

A la luz de las consideraciones llevadas a cabo a lo largo del presente estudio, puede afirmarse que las intervenciones normativas que han interesado tanto las fundaciones políticas como los lobbies europeos y los intergrupos han tenido el evidente objetivo de institucionalizar progresivamente estos sujetos que desde antes de su reconocimiento jurídico actuaban *de facto* como representantes de intereses particulares en seno al sistema político-representativo de la Unión. Sin embargo, se ha destacado como la función propiamente representativa ejercida por estas agrupaciones ha acabado por ser suplantada por las sombras de corrupción que oscurecen tanto el fenómeno del *lobbying* como la acción de los intergrupos parlamentarios; además, en lo referente a las fundaciones políticas, a pesar del elevado nivel de normativización logrado, destaca la sustancial invisibilidad de éstas que pasan desapercibidas en la percepción pública del sistema político.

Pues, como se ha visto, por un lado, el aumento exponencial del número de las inscripciones de grupos de interés instalados en Bruselas demuestra que las ventajas reconocidas a los lobbies acreditados están funcionando de incentivo; y siempre en este sentido destacan las medidas adoptadas por el Presidente de la Comisión Junker acerca

(63) En este sentido J. GREENWOOD, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave, London, 2011, pág. 41.

de la reglas de trabajo de sus comisarios: se les prohíbe reunirse con agrupaciones representativas de intereses particulares que no figuren en el registro de transparencia y se les impone dar noticia de las reuniones regularmente organizadas dentro de dos semanas de la celebración de las mismas, transformando de esta manera el registro en un requisito previo a la interacción con el Ejecutivo europeo. Por otro lado, la escasa disciplina sobre los intergrupos no consiente disipar las dudas acerca de la independencia de presiones lobistas externas y urge una intervención normativa que se ocupe principalmente de los llamados *cross-party groups* que, como se ha observado constituyen una escapatoria de los límites formales y sustanciales impuestos por la disciplina de los intergrupos institucionalizados.

En fin, es evidente que detrás de la visión que se propone de la participación en el proceso decisional de agrupaciones representativas de intereses particulares siempre habrá un enfrentamiento entre ideologías políticas diferentes(64). Sin embargo, hoy en día, pensar en una democracia en la cual los únicos intermediarios entre la sociedad y el nivel institucional sean los partidos (de masas) es simplemente una utopía que en la realidad se ha desvanecido desde hace mucho tiempo; y esta visión se aleja aún más si es posible de la realidad, si se aplica al contexto europeo en el cual cada uno de estos sujetos puede considerarse un intermediario necesario(65): la participación de los grupos de interés, incluyendo entre ellos los intergrupos parlamentarios, en el procedimiento representativo de la Unión es un factor connatural al mismo, en razón de la complejidad de un sistema multinivel y de la imposibilidad que los intereses involucrados en el proceso decisional sean representados por la sola categoría de los partidos políticos, sean nacionales o europeos. En

(64) En este punto comparto la opinión de I. MEDINA IBORRA, *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*, Instituto de Ciéncies Polítiques i socials, Barcelona, 2009.

(65) Partidario de la tesis de la necesidad de los grupos de presión en las democracias hodiernas L. BARTOLUCCI, *La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione presso il Parlamento Europeo*, en L. BARTOLUCCI, I. DEL VECCHIO, F. FRADELLA, L. LORENZINI, F. PANCI, *L'Unione europea. Le forme di visibilità nel Parlamento europeo*, in Osservatorio delle fonti, n.2/2014; ver también R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004.

conclusión, respecto a la premisa de partida, o sea, la participación activa de las tres agrupaciones en el proceso decisonal y representativo de la Unión, puede concluirse— excepto para las fundaciones políticas europeas— que las interacciones que tanto los lobbies como los intergrupos mantienen con los sujetos políticos protagonistas del sistema europeo de partidos son no solamente inevitables sino más bien necesarias. Por lo tanto, la única vía practicable para proteger el parlamentarismo europeo de las posibles distorsiones que estos sujetos pueden ocasionar resulta ser la superación de esta primera fase de institucionalización y el comienzo de una nueva etapa, la de la normativización.