

Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España

Some notes on the regulation of lobbies in Spain

Fecha de recepción: 05/12/2023

Fecha de aceptación: 21/05/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS PREVIAS.—1.1. Conceptos esenciales.—1.2. Justificación de la terminología elegida.—II. FUNDAMENTACIÓN Y PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LOS LOBBIES.—2.1. Fundamentación de su necesidad o del porqué de su existencia.—2.2. Percepción pública.—III. REGULACIÓN ACTUAL SOBRE LOS LOBBIES.—3.1. Regulación en Estados Unidos.—3.2. Regulación europea.—3.3. Regulación en España.—IV. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA UNA FUTURA LEY ESPAÑOLA SOBRE LOS LOBBIES.—4.1. Que se regule, y se regule cuanto antes.—4.2. Que se regule en función de la actividad, no de su ejerciente.—4.3. Que se propicie la publicidad y se dote de contenido al Registro.—4.4. Que se someta al control de un organismo independiente.—4.5. Que se establezcan requisitos para las proposiciones y actuaciones de los lobbies.—4.6. Que se regule el lobby no sólo sobre el Legislativo sino también sobre el Ejecutivo.—4.7. Prever y desarrollar los Códigos de conducta para los poderes públicos y las normas sobre «puertas giratorias».—4.8. Que quede constancia de la «huella legislativa».—4.9. Que se prevean sanciones, incluidas las pecuniarias.—4.10. Que se parta de los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby y los Principios de la OECD para la Transparencia y la Integridad en la acción de lobby.—V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

RESUMEN

En este trabajo se intenta, de entrada, contribuir a una más precisa distinción entre los conceptos de «grupo de interés», «grupo de presión» y «lobby» o «cabildeo» y se hacen algunas consideraciones de índole terminológica. Se repasa someramente el fundamento del fenómeno de los lobbies en el derecho de expresión y a la participación de los ciudadanos en la

* Abogado.

actividad pública y, más en concreto, en la labor del legislador, que también puede beneficiarse de esa actividad de los particulares. Se hace un resumen de algunas de las razones a favor y en contra de los cabildeos y de la visión que sobre este hecho se tiene en distintas sociedades. Tras un muy breve resumen de la legislación sobre lobbies en Estados Unidos, Unión Europea y España, se hace una decena de recomendaciones sobre cuestiones que la legislación nacional sobre los lobbies debiera recoger en España, empezando por la conveniencia de que se promulgue esa regulación cuanto antes y continuando por sugerencias sobre su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación; el Registro de lobbies y su contenido, publicidad y órgano de control y supervisión; requisitos para las proposiciones y actuaciones de los lobbies; necesidad de prever códigos de conducta, normas sobre puertas giratorias, constancia de la «huella legislativa» y existencia de sanciones que incluyan las pecuniarias.

PALABRAS CLAVE: Lobby, grupo de interés, grupo de presión, transparencia, corrupción, cabildeo.

ABSTRACT

This work attempts, from the outset, to contribute to a more precise distinction between the concepts of «interest group», «pressure group» and «lobby» or «lobbying» and some terminological considerations are made. The foundation of the lobby phenomenon in the right of expression and the participation of citizens in public activity and, more specifically, in the work of the law makers, who can also benefit from this activity of individuals, is briefly reviewed. A summary is made of some of the reasons for and against lobbying and the view that different societies have on this fact. After a very brief summary of the legislation on lobbying in the United States, the European Union and Spain, some ten recommendations are made on issues that the Spanish national legislation on lobbying should take into account, starting with the convenience of promulgating this regulation as soon as possible and continuing with some suggestions about its subjective and objective scope of application; the Lobby Registry and its content, public access and control and supervision body; requirements for lobby proposals and actions; need to provide for codes of conduct, rules on ‘revolving doors’, proof of the «legislative footprint» and existence of sanctions that include pecuniary ones.

KEYWORDS: Lobby, stakeholders, pressure group, transparency, corruption.

I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS PREVIAS

Pudiera parecer innecesario empezar por definir qué se entiende por «lobby» o explicar por qué elegimos este término en lugar de otros acaso posibles para denotar el objeto del presente trabajo. En efecto, con alguna frecuencia los autores tienden a iniciar sus textos con obviedades perfectamente innecesarias cuando la materia ya ha sido explicada, analizada o sintetizada por otros y es suficientemente conocida por el lector medio al que pueda ir

destinado un determinado trabajo. Sin embargo, y aun con el riesgo de incurrir en el defecto de adanismo que criticamos, creemos que puede en este caso convenir deslindar los conceptos de «lobby», «grupo de interés», «grupo de presión», «cabildeo», «representante de intereses», etc., no siempre entendidos como distintos, y explicar por qué usamos fundamentalmente alguno, y no otros, en estas páginas. Y lo haremos siguiendo una progresión de lo genérico a lo concreto, de lo amplio a lo específico (aunque no necesariamente los conceptos más concretos y específicos formen parte de los más amplios y genéricos, como veremos).

No obstante, confesaremos por transparencia, y ya de entrada, que esa distinción entre los conceptos de grupo de interés, grupo de presión y lobby, que pretendemos trazar con nitidez a continuación, de un lado en la práctica no siempre es tan clara y, de otro, no es siempre aceptada, no sólo en el uso normal del lenguaje, sino ni siquiera entre los autores especializados.

Incluso pudiera entenderse que no hay, *strictu sensu*, lobbies, grupos de presión o grupos de interés, sino personas, físicas o jurídicas, que, en ciertas circunstancias, intentan influir en los temas que les afectan. Pero mantenemos nuestra visión, arriba esbozada y a continuación desarrollada, porque como veremos sí que hay, en nuestra experiencia, grupos o asociaciones que se crean precisamente para aunar posiciones de personas físicas o jurídicas con intereses comunes o afines y canalizar más eficiente y coordinadamente sus acciones, naciendo por tanto con ese único fin. Y hay otras personas físicas o jurídicas, normalmente esto segundo, que se dedican profesional y exclusivamente a ejercer, o intentar ejercer, esa labor de influencia por cuenta de quien se lo encarga, en temas del tipo que sea y respecto de los que no tienen por qué tener un interés propio, sino sólo en tanto que profesional que trabaja por cuenta de otros.

1.1. Conceptos esenciales

Como se ha indicado, vamos a distinguir entre grupos de interés, grupos de presión y lobbies.

Grupos de interés son los conjuntos de personas (digamos que en esencia las personas físicas, naturales, sea directa o indirectamente a través de personas jurídicas o entes intermedios) que tienen preocupaciones, intereses y acaso actitudes comunes en relación con determinadas cuestiones, problemas, temas.

Para Pineda Cachero (2002)¹, citando a Truman, «los grupos de interés pueden entenderse como grupos con actitudes compartidas que desarrollan reivindicaciones ante los demás grupos para establecer, mantener o ampliar las formas de conducta inherente a esas actitudes», lo que añade un matiz

¹ PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo, 1, p. 90.

«operativo», pues los integrantes del grupo de interés desarrollarían acciones de reivindicación, frente a nuestra definición más amplia y con un entendimiento de los grupos de interés como algo tal vez más «pasivo», simplemente existente, no necesariamente actuante.

De hecho, la distinción entre el grupo de interés y el grupo de presión, en nuestra opinión², radica esencialmente en eso: que mientras el grupo de interés, más amplio, no tiene por qué ser activo, reivindicativo, sino meramente compartir unos intereses determinados, el grupo de presión suele ser una parte de ese grupo de interés caracterizada por su carácter actuante, activo. Por tanto, el grupo de presión estaría conformado por parte de los integrantes del grupo de interés.

Rubio (2002) define los grupos de presión como «toda unión de individuos u organizaciones autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes a sus miembros»³.

Calomarde (2020) da una definición algo más restrictiva, enfocada únicamente al legislador o, tal vez también, al ejecutivo en tanto que productor de normas, considerándolos como «organización que intenta influir en una o varias personas que ejercen, o presumiblemente ejercerán, al menos, una cuota significativa de poder; de ahí que su principal objetivo sea dirigir parte de la producción normativa en una determinada dirección».

Y los **lobbies**, finalmente, especialmente hoy, no son —ni tienen por qué ser— parte del grupo de presión —ni, por ende, del grupo de interés—, sino que son especialistas, profesionales, especialmente activos, pero que actúan en interés de otro, defendiendo los intereses de los grupos de interés, intereses que no tienen por qué compartir siquiera. O, más simplemente, «todo grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses»⁴, normalmente hoy por cuenta ajena y de forma profesionalizada.

En ese mismo sentido, sobre la base de Tournon y de Martínez Calvo, podemos leerlo en Pineda Cachero (2002)⁵, con el matiz —muy relevante— de que para Tournon el lobby es parte del grupo de presión: «Tournon intenta delimitar las relaciones conceptuales entre lobby, grupo de presión y grupo de interés mediante factores como la amplitud operativa y los contornos sociales de cada término. Aunque no es suficientemente claro, podemos inferir que, en

² Pero no es difícil encontrar autores que consideran sinónimos a los grupos de presión y a los lobbies, desde Calomarde (2020) a la propia Real Academia Española.

³ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), pp. 166 y 173. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

⁴ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 20 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

⁵ PINEDA CACHERO, A. (2002). Allí, las citas y referencias a los autores en que se basa. «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, pp. 91 y 92.

escala decreciente, el grupo de interés sería una “realidad social” de intereses afines y perfiles parecidos, más o menos amplia, en el seno de la cual el grupo de presión, más minoritario, ejerce reivindicaciones (Tournon pone el ejemplo de “los sindicatos, que hablan en nombre de los asalariados aunque una gran parte de estos no estén sindicados”); a su vez, el lobby, aún más limitado, sería “el pequeño núcleo activo que aplica la presión” dentro del *pressure group*, determinándose así el *lobbying* o cabildeo como la operativa comunicativa y técnica ejercida por un grupo limitado dentro del grupo de presión».

Y continúa:

«En cualquier caso, consideramos válida la diferencia operativa e institucional que Martínez Calvo resalta entre los grupos de presión y los lobbies; una diferencia debida a que:

el ejercicio de la presión que hacen los lobistas no es por su propio interés, sino porque han sido contratados para ello, son profesionales al servicio de los grupos de presión y de interés ya que son éstos quienes los contratan para alcanzar sus objetivos. Podríamos decir que los lobistas son profesionales de la influencia política que defienden unos intereses ajenos a cambio de una contraprestación, generalmente económica (...). Para que se tratase de un verdadero grupo de presión, el lobby, debería tener una ideología política determinada, o si rechazase ejercer su actividad para grupos con los que no está de acuerdo o que no representasen intereses afines».

Aunque para el propio Pineda Cachero el grupo de presión tendría un matiz más, de carácter un tanto (literalmente) amenazante: el de «la posibilidad de uso o amenaza de uso de sanciones (positivas o negativas) ante las decisiones que toma el poder político»⁶, algo que no haría el lobby⁷, que se limitaría dar información al poder político y hacer relaciones públicas.

Para García-Pelayo (1984), los grupos de presión serían «grupos que, sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido», y ello mediante «ejercicio de influencia en las elecciones», «contacto directo con legisladores, ministros y funcionarios» (no sólo frente al legislador, pues) y «propaganda frente a la opinión pública»⁸. Mientras que, para el citado autor, «un *lobbyist* es un agente o gestor de un grupo de presión cerca de los legisladores del Congreso (o de las Cámaras

⁶ PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, p. 89.

⁷ Aunque Rubio recuerda que en ocasiones los lobbies usan argumentos amenazadores y cita ejemplos de cartas dirigidas por grupos de presión al Grupo Parlamentario Popular durante la elaboración de una ley. *Vid.* RUBIO NÚÑEZ, R. (2002), p. 179.

⁸ GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993, p. 196.

de los Estados Unidos)⁹ y que cobra por su actividad. Generalmente está convencido de la causa que defiende, pero a veces actúa *sine ira et studio* comprometiéndose a defender, por simple compensación en dinero, la causa que se le encomiende...»¹⁰.

Pongamos un ejemplo para dejar más clara aún la diferencia, en nuestra opinión, entre los tres conceptos ya explicados (aunque el ejemplo elegido, esperemos que gráfico, tal vez no sea el más feliz jurídicamente porque en algunas normativas los interlocutores sociales están excluidos de la aplicación de las leyes que regulan el funcionamiento de los lobbies). Así, el empresariado constituiría un grupo de interés, con las organizaciones patronales (CEOE, ATA, etc.) como grupos de presión y despachos u organizaciones especializadas, generalmente por sectores empresariales o industriales¹¹, como lobbies. Organizaciones especializadas de las que existe —sobre todo en Estados Unidos— información de acceso público¹² en cuanto a actividad y facturación, sectores en que trabajan, etc.¹³ Por ejemplo, en el grupo de interés del sector industrial de energía y recursos naturales (producción de energía eléctrica, petróleo y gas, energías renovables, minería, etc.), que en los últimos años viene dedicando entre mil quinientos y dos mil millones de dólares al *lobbying* sólo en Estados Unidos¹⁴, un grupo de presión podrían ser las organizaciones patronales sectoriales o aun las empresas, y como lobbies activos en la materia cabría citar a Brownstein, Hyatt et al, Holland & Knight y muchos otros¹⁵.

De otro lado, se suele distinguir entre, de un lado, el cabildeo para sectores industriales o empresariales (sanitario, farmacéutico, financiero, energético, etc.) o para campos determinados de interés general (medioambiental, el medio rural, cultural, etc.) y, de otro, aquel que tiene por objeto favorecer un objetivo concreto y particular de una empresa determinada (lo que puede ser perfectamente legal pero ciertamente carece, o puede carecer, del interés general que sí es dable predicar del tipo de lobby a que primero hemos hecho alusión en este párrafo).

⁹ Lógicamente, García-Pelayo tiene en cuenta la realidad legislativa de Estados Unidos en la época en que escribió su obra. La definición hoy incluiría a las relaciones con el Ejecutivo y otros, como se verá más abajo, en el apartado en que hacemos un somero resumen de la evolución de la legislación estadounidense.

¹⁰ GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993, p. 416.

¹¹ Los sectores tradicionalmente más activos suelen ser los farmacéuticos, sanitarios, y armamentísticos, amén de las aseguradoras y las empresas energéticas, entre otros.

¹² Por ejemplo, puede consultarse una infinidad de datos en <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying>

¹³ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 23 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

¹⁴ <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/sectors/summary?cycle=2023&id=E>, consultado el 15 de noviembre de 2023.

¹⁵ <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-lobbying-firms>, consultado el 15 de noviembre de 2023.

1.2. Justificación de la terminología elegida

Como corolario a esta breve introducción sobre términos y conceptos, entendemos que es *cabildeo* o *lobby* la palabra que debe usarse en la regulación y, en general, al hablar de las organizaciones que pueden intentar informar a, e influir en, los gobernantes y legisladores en el desarrollo de su actividad. Grupo de presión y grupo de interés, como se ha explicado, serían conceptos relacionados pero distintos y progresivamente más amplios. Otros posibles sinónimos de *lobby*, como «representante de intereses» (utilizado por ejemplo en el 2.a) del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio) nos parece descriptivo y correcto, pero aún no está suficientemente extendido.

Rubio (2002), de entre todos esos conceptos, se centra en el de grupos de presión, un término «que va más allá de aquéllos que defienden exclusivamente intereses económicos (grupos de interés), para abarcar la defensa de un amplio abanico de asuntos; que no se refiere sólo a grupos que desarrollan labores de presión de manera profesional a cambio de remuneración económica (lobbies) y designa a todos los que, por cuenta propia o de terceros, llevan a cabo actividades para influir en los asuntos públicos»¹⁶. Pero dando, por tanto, a la «herramienta profesional» de los grupos de presión el nombre de *lobby*.

Con un punto de voluntarismo propugnaríamos idealmente el uso del sustantivo *cabildeo* y del verbo *cabildear*¹⁷, o el de «representante de intereses» ya aludido, en vez de los de *lobby* o *lobbying*. Pero no se nos escapa que «*lobby*» está tan extendido en el habla ordinaria que difícilmente será sustituido por «*cabildeo*», al menos en España y en el futuro previsible, por lo que nos resignamos a usar indistintamente uno y otro, y con mayor frecuencia «*lobby*», aunque no nos satisface especialmente incurrir en un anglicismo, por mucho que el mismo se explique por su origen histórico¹⁸.

¹⁶ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 174. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

¹⁷ RAE: «Cabildear: Hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación».

¹⁸ El origen del término para denominar a esta función, o a quienes la desarrollan, no es particularmente glorioso: «La leyenda atribuye a Ulysses S. Grant el origen del término *lobby*, desde que, recién nombrado presidente de Estados Unidos en 1869, empezara a recibir periódicamente a un nutrido grupo de ciudadanos en las dependencias del célebre Hotel Willard, un enclave cercano a la Casa Blanca donde se relajaba bebiendo licores de alta gama y fumando cigarros de exportación. Estos ciudadanos, representantes a su vez de otros y portavoces de causas justas y también perdidas, le trasladaban a Grant sus problemas y cuitas cotidianas. Ahí se institucionalizó una labor que, sin embargo, y de acuerdo con la historiografía, sitúa el origen del término a mediados del siglo XVIII en la Inglaterra del parlamentarismo, precisamente por mor de una prohibición que entonces existía: el ciudadano tenía vetado el acceso a la Cámara de los Comunes, por lo que, cualquier demanda, sugerencia o petición a los diputados se realizaba en los pasillos (*lobby* en inglés) contiguos de la Cámara». Carrillo (2018), p. 19. En el mismo sentido, HONG, ROSEN y CHUGH, (2023), OLIVER (2018), p. 69, y otros.

Tampoco nos consuela el que la Real Academia Española lo admita (aunque señalando que es preferible el uso alternativo de «grupo de presión», lo que ya hemos visto que es erróneo —en nuestra opinión— dado que no son conceptos equivalentes), porque en ella se advierte un progresivo distanciamiento respecto de su lema tricentenario de «limpia, fija y da esplendor», al menos en relación con la primera y última de estas dos funciones.

II. FUNDAMENTACIÓN Y PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LOS LOBBIES

La de los grupos de presión y, más aún, los lobbies, es una realidad que ha merecido opiniones desde antiguo. Hay hechos en las relaciones humanas perfectamente detectados, descritos, estudiados, y sin embargo no necesariamente juzgados sino meramente aceptados como naturales. Pero no es el caso del cabildeo, que ha merecido desde hace siglos el posicionamiento de los observadores, desde perspectivas diversas en ocasiones teñidas de prejuicios filosóficos y aun políticos, lo que tiene todo el sentido porque los lobbies, como los grupos de presión pero con sus relevantes diferencias, son instrumentos de las personas, de los grupos de personas (más precisamente, de los grupos de interés), para influir en los representantes políticos. Un fenómeno que resulta difícil observar con neutralidad.

La cuestión es relevante para nosotros a los efectos de estas páginas, porque la percepción que del cabildeo se tenga por la sociedad, o por grupos que canalizan la opinión de los integrantes de la sociedad, influye en la regulación que de los lobbies estén dispuestos a aprobar los legisladores. Parece pues que es un efecto inevitable del lobby influir en los legisladores, incluso sin actuar y hasta cuando el lobby es el sujeto pasivo de la actividad legislatora.

Y las opiniones son francamente divergentes, desde —por simplificar casi jocosamente— la muy laudatoria y repetidamente citada de Kennedy, según el cual los lobistas «eran capaces de explicarle en diez minutos lo que sus asesores tardaban tres días en hacerle entender»¹⁹ a la muy crítica, frecuente en Europa, de quienes consideran que el cabildeo es «una máscara de la dictadura encubierta de intereses económicos»²⁰ o «sinónimos de tráfico de influencias, corrupción, ..., enemigos para la democracia»²¹, aunque esto quizás pueda desmentirse fácilmente (al menos, si se pretende que es una regla

¹⁹ Entre otros, la citan CALDEVILA y XIFRA (2013), p. 888; CABALLERO (2018); SÁNCHEZ (2017); PLAZA (2020), p. 11, etc.

²⁰ PINEDA CACHERO, A. (2002), nota al pie, resumiendo la posición de los autores contrarios al *lobbying*. «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, p. 103.

²¹ RUBIO (2002), donde señala que esa es «la primera reacción en nuestro país ante esos grupos». «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 166. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>.

general) por el hecho de que hay también *lobbying* desarrollado por grupos de interés públicos²².

Quizás la posición razonable sea una intermedia, que reconozca que en efecto la percepción puede ser negativa y haber motivos para ello (sobre todo si los intereses que persigue la actuación del lobby son de índole particular, no general de un grupo significativo de la población, e incluso contrario a éste), pero sin desconocer la relevancia, utilidad y justificación, incluso de principios, de los lobbies.

No procede en este trabajo el trazar un análisis pormenorizado de la evolución histórica del cabildeo político, que probablemente haya existido desde los albores de la Humanidad, al menos desde que empezó a haber grupos organizados de humanos de alguna forma jerarquizados²³. Y tampoco debemos detenernos en exceso en una explicación, o hipótesis al menos, de por qué el fenómeno del *lobbying* se desarrolla fundamentalmente en los países anglosajones, sobre todo en los entonces nacientes Estados Unidos (aunque también, y aun antes, en Alemania, Francia, Inglaterra, etc.), aunque sí citaremos como factores coadyuvantes la existencia de democracia parlamentaria, un cierto nivel económico y cultural y una cierta propensión a los habitantes a participar de forma activa en la vida social y política preocupándose por la solución de los problemas en vez de retraerse y dejar que otros decidan.

Pero, aun sin entrar a fondo ni de modo muy teórico en estas cuestiones, sí conviene dedicar un momento a la fundamentación de la existencia de los lobbies así como a la percepción que de los mismos se tiene.

2.1. Fundamentación de su necesidad o del porqué de su existencia

Aunque su origen sea anterior, como se ha dicho de pasada más arriba, la existencia sistematizada y formalizada de los lobbies es, al menos en una larga fase inicial, muy fundamentalmente un fenómeno anglosajón y, más concretamente, norteamericano, fenómeno hoy ya más extendido.

²² CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». Revista Latina de Comunicación Social, 72, p. 785. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1192/42es.html>, DOI: 10.4185/RLCS-2017-1192. Y así lo prevé la normativa del registro de grupos de interés de la Unión Europea, en que pueden estar presentes, y de hecho lo están, comunidades autónomas, ayuntamientos, organismos estatales, etc. Vid. también CABALLERO, D. (2018) Y ÓLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019), pp. 93 y 94, que destaca la relevancia del lobby desarrollado por regiones de distintos Estados Miembros (cita el ejemplo de Cataluña), «con oficinas permanentes en la capital europea para presionar por sus intereses domésticos y persuadir en el proceso de toma de decisiones, bien sea en el Parlamento Europeo, en el Consejo Europeo, o en la Comisión Europea, donde ejercen un fuerte *lobby* hacia proyectos de financiamiento comunitario o frente a políticas sensibles para sus economías, como la PAC (Política Agraria Común)».

²³ Para un recorrido breve e interesante sobre la evolución histórica de los lobbies, *vid.* CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D., y XIFRA TRIADÚ, J. (2013). Historia y comunicación social, Vol. 18, n.º Extra 3 (Diciembre), 2013, pp. 879-892.

Es frecuente citar a Tocqueville²⁴ como uno de los primeros autores notables que escribió, admirativamente en su caso, sobre los grupos de presión, si no ya —*avant la lettre*— sobre lo que hoy consideraríamos lobbies, explicando de camino el porqué de su proliferación en Estados Unidos, fundamentando su existencia. En efecto, según Alexis de Tocqueville,

«no hay países donde las asociaciones sean más necesarias para impedir el despotismo de los partidos o la arbitrariedad del príncipe que aquéllos cuyo estado social es democrático. En las naciones aristocráticas, los cuerpos secundarios forman asociaciones naturales que detienen los abusos de poder. En los países donde asociaciones semejantes no existen, si los particulares no pueden crear, artificial y momentáneamente, algo que se les parezca, no percibo ya dique para ninguna clase de tiranía, y un gran pueblo puede ser oprimido por un puñado de facciosos y por un solo hombre».

Carrillo considera, no ya sólo que el lobby tenga fundamento en la esencia del sistema democrático norteamericano sino que, casi a la inversa, «la praxis de un lobby fundamenta el propio concepto democrático en el cual se asientan los principios fundacionales de la nación»²⁵. Esa idea refuerza que sean muchos ciudadanos quienes, a título privado, financian (...) buscando posicionarse en contextos determinados de cambio político. Y es algo lógico y entendible, ya que los ciudadanos quieren formar parte de las normativas que les afectan»²⁶.

De una forma más general, con una visión más panorámica en este punto, García-Pelayo vincula la relevancia de los partidos políticos con la de los grupos de presión, de forma que «mientras más fuertes y representativos de los intereses de los núcleos sociales sean los partidos, menos extensión tienen los grupos de presión. Eso explica que sean relativamente escasos en Inglaterra; más fuertes, quizá, en Francia, y fortísimos en los Estados Unidos...», con la consecuencia, en este último país, de que «...la complejidad de los grupos e intereses sociales tienen posibilidad de condicionar la actividad estatal de modo adecuado a sus intereses y, desde luego, con una flexibilidad y adaptación mayor que cualquier representación de tipo rígido»²⁷. De hecho, y referido a Estados Unidos, con-

²⁴ TOCQUEVILLE, A. DE (1835-1840). *La democracia en América*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1985, pp. 86 y 87.

²⁵ Alexander Hamilton, uno de los «padres fundadores» de Estados Unidos, sostenía ya en 1788 que «...es esencial para la libertad que el gobierno en general deba tener un interés común con el pueblo, por lo que es particularmente esencial que la rama del gobierno que estamos considerando [se refiere al Legislativo] tenga una dependencia inmediata de, y una íntima simpatía con, el pueblo...», HAMILTON (1788), p. 278.

²⁶ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 21 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

²⁷ GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993, p. 197.

sidera que «su significado en la vida constitucional americana es tan extraordinario que se ha podido afirmar que constituyen una especie de representación funcional destinada a complementar la territorial y dotada de mucha mayor sensibilidad y flexibilidad para los intereses de las gentes que los partidos políticos, los cuales son indiferentes en muchos casos a una serie de problemas de primera importancia, al menos para ciertos núcleos de gentes»²⁸.

Rubio (2002) sitúa la fundamentación de los grupos de presión (y como consecuencia, entendemos nosotros, de los lobbies en tanto que instrumentos de aquéllos) en el distinto entendimiento que se tenga del papel de la sociedad civil en un sistema democrático, desde una aproximación más republicana o más liberal, más inclinada a lo público o a lo privado, distintas vías que «coinciden en presentar la separación de los ciudadanos de la política como el elemento común aplicable a todas las crisis» que degradan la democracia²⁹.

Entiende este autor que desde hace un tiempo se vienen produciendo una serie de fenómenos (acumulación de poder en el Ejecutivo, partidocracia, etc.) que hace que la forma tradicional de relacionarse los individuos con el Estado, de ser representados, ya no responda a la realidad³⁰. Lo que difícilmente resulta rebatible. Pero, en nuestra opinión, y con ser cierta esa observación, dado que la existencia y aun los albores de la regulación de los grupos de interés e incluso de los lobbies es previa a la exacerbación de estos fenómenos de degradación democrática o de esterilización de la representación de los ciudadanos ante los poderes públicos, el fundamento de aquéllos no puede estar en estos males, que sólo explican por qué ahora son más necesarios los grupos de presión y los lobbies y, por ende, por qué están más extendidos que nunca.

Y recuerda que, en Estados Unidos, la protección que de siempre han disfrutado estos grupos proviene del derecho constitucional a la libertad de expresión, garantizado en su Primera Enmienda, del que deriva el derecho de todo grupo a defender sus intereses ante los poderes públicos³¹.

La fundamentación conceptual y jurídica de la regulación de la actividad de los grupos de interés, de presión y de los lobbies se ha buscado también en determinados principios u objetivos democráticos: la soberanía popular, la igualdad política, la dignidad de la persona y una serie de derechos civiles como los de libertad de expresión, de reunión, de asociación, de participación y de petición³².

²⁸ *Ibidem*, pp. 416 y 417.

²⁹ RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 168. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>.

³⁰ *Op. cit.*, p. 169 y 169.

³¹ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 174 y 179. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

³² ARAGUÁS GALCERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, pp. 255 y 256 y las citas allí detalladas.

Otra razón para esa protección estribaría en su utilidad o aun necesidad, que a continuación analizaremos en el punto 2.2.

2.2. Percepción pública

Como hemos visto, Tocqueville³³, que dada su biografía tenía comprensiblemente una cierta prevención frente a posibles derivaciones de la democracia (en sentido literal y etimológico del término, que rara vez coincide, si se lleva al extremo, con lo que hoy entendemos por una democracia en el sentido de que lo sea parlamentaria y de Derecho, con imperio de la ley, etc.) y conocía la posibilidad de manipulación de ésta por las personas en el poder, consideraba saludable, para los ciudadanos y para el sistema, que los individuos se agrupen y establezcan estrategias para ganar fuerza y poder así defender intereses frente al poder. Algo especialmente relevante, añadimos nosotros, cuando los llamados «cuerpos intermedios», que antaño existieron en las sociedades, desaparecen, como ha venido ocurriendo, al menos en Occidente, sobre todo desde la llamada Ilustración.

Por distintas razones, Pineda Cachero, cuando explica la posición de Key, ofrece una visión favorable de los lobbies: «un factor económico paralelo es la importancia de la eficacia, aupada por el progreso tecnológico, que tiene un fuerte apoyo en la información técnica proporcionada por el *lobbying*. En la práctica política contemporánea, la diversificación social, económica y profesional genera la multiplicación y especialización de los grupos y una creciente complejidad de las decisiones. En ello se amparan los *lobbymen* y sus teóricos al fundamentar su quehacer: la obtención y cesión de información técnica precisa (que ha de ser cierta y exhaustiva) en el momento justo y ante la instancia adecuada para que sea tenida en cuenta a la hora de tomar una decisión política que influye en una actividad empresarial o de otro tipo»³⁴.

Esta opinión favorable, y en esencia por las mismas razones, es la más habitual en Estados Unidos, donde «...no se ve mal —todo lo contrario— que los lobistas sean pagados con jugosas remuneraciones por desarrollar acciones de influencias y relaciones públicas sobre funcionarios federales. (...) El propio Congreso reconoció que la labor de los lobistas ayudaría a incrementar la confianza pública en la acción del Gobierno»³⁵. «(...) muchos ciudadanos en Estados Unidos, hay que volver a recordarlo, respaldan este ejercicio y

³³ TOCQUEVILLE, A. DE (1835-1840). *La democracia en América*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1985, pp. 195 a 198.

³⁴ PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, p. 97.

³⁵ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 21 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

aprueban, mientras cierto control administrativo se siga ejerciendo, su necesario funcionamiento»³⁶.

De forma más general, Rubio (2002)³⁷ intenta sintetizar las opiniones favorables y desfavorables:

Entre los argumentos de los partidarios menciona el que los lobbies se constituyen en una «nueva forma de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan», fortaleciendo así el impulso democrático; que los representantes públicos de los ciudadanos «tomarán mejores decisiones si tienen en cuenta la opinión popular y favorecen el debate público sobre los grandes temas que afectan a la vida de las personas»³⁸; que «la combinación de la democracia representativa con instituciones de democracia directa pueden ofrecer la ocasión para una participación sustantiva de los ciudadanos que estimule, apoye, controle o, incluso, rectifique decisiones adoptadas por los representantes»³⁹, que han dado un «salto de la corrupción a la información» y su «labor principal sería entonces comunicar a los poderes públicos los efectos que determinadas medidas van a despertar en sectores determinados o en la generalidad de la población. Estamos por tanto ante lo que se denomina acciones de doble vía o de beneficio mutuo, en las que los grupos alcanzan la atención a sus peticiones y razonamientos, que luego pueden ser o no tenidos en cuenta, y los poderes públicos obtienen información de primera mano de personas relacionadas o afectadas por la materia objeto de legislación».

Entre los argumentos de los detractores de los lobbies, cita Rubio el que se generen intereses que, unidos a procedimientos informales, pueden degenerar en corrupción; que las corporaciones pueden apropiarse de estas iniciativas⁴⁰, etc.

En nuestras latitudes tal vez sea más frecuente la percepción negativa, especialmente si nos referimos a la visión que la sociedad en general tiene de los lobbies, más que la de los especialistas en la materia:

«En esta era de la posverdad y las *fake news*, realidad e invención discurren por el mismo cauce, arrastrando a su paso todo cuanto se cruce en él.

³⁶ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». Revista Tribuna Norteamericana, n.º 27, 2018, p. 27 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

³⁷ RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), pp. 170 y 176-177. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

³⁸ BLAIR, A., La tercera vía, El País-Aguilar, Madrid, 1999, cit. en RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), p. 170. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

³⁹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Los problemas constitucionales de la representación política», Revista Jurídica del Perú, núm. 11, abril-junio 1997, cit. en RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), p. 170. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

⁴⁰ RUBIO NUÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), pp. 170 y 171. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

Este, precisamente, es el caso de los lobbies a nivel mundial, europeo, español, autonómico y local. Toda esfera en la que aparezcan los especialistas en *public affairs* —como se hacen llamar por algunos— es sinónimo de oscurantismo, tráfico de influencias, corrupción. Resulta indiferente si tal empresa ha influido o condicionado realmente a cual político; un lobby siempre será considerado como el enemigo de la sociedad...»⁴¹.

O, como resume Martínez-Maíllo, los lobbies tienen mala prensa y generan sospechas «en la medida que se asocia[n] indebidamente a comportamientos al borde de la legalidad, cuando no directamente de corrupción. Ni su actividad es tan oscura, ni son tan excepcionales como se cree»⁴².

Y más negativa aún es la visión social generalizada que recoge Transparencia Internacional en el resumen ejecutivo de su Evaluación sobre el lobby en España correspondiente a 2014:

«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.

(...) 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 políticas⁴³».

Esa visión simplista del lobby como una fuente de corrupción y como de poderosas organizaciones que influyen notablemente en la actividad legislati-

⁴¹ CABALLERO, D. (2018). «El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia», Diario ABC, edición digital del 24 de diciembre de 2018.

⁴² MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO, F. (2021). «La necesaria regulación del “lobby” en España», *Economist & Jurist*, Vol. 29, n.º 250, 2021, p. 1.

⁴³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas», https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf, septiembre 2014, p. 3.

va y política en general obedece en buena medida al desconocimiento y a un cierto oscurantismo —y, a qué negarlo, a no pocos abusos—.

De todas formas, y pese a que el informe de Transparencia Internacional afirme lo arriba transcrito y que en los tres factures que principalmente mide, «la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso a los responsables públicos», en los tres aspectos «España está muy por debajo de la situación deseable, obteniendo un rotundo suspenso (21 %)⁴⁴, pese incluso a citar ejemplos concretos de «casos en distintos sectores relacionados con riesgos de corrupción, y con malas prácticas o prácticas no éticas», pese a concluir que «el lobby tiene hoy una connotación muy negativa en el imaginario público», la opinión de sus autores parece ser más favorable que la que advierten en el público, pues expresamente afirman que «se trata de una actividad ineludible en una democracia y que puede aportar elementos muy positivos a la toma de decisiones»⁴⁵.

Por mucho que quieran los profesionales del cabildeo, su capacidad de conseguir los objetivos es mucho más limitada de lo que pudiera parecer, aunque sólo sea por el hecho de que suele haber quien hace presión en sentido inverso, por lo que a lo más que puede aspirar un lobista profesional es a proporcionar datos, información, puntos de vista de sus «defendidos», a generar opinión pública favorable o desfavorable a una determinada iniciativa, etc., y a destacar el impacto favorable o desfavorable para el interés general de la propuesta que quieran que sea apoyada o rechazada. Cuando una propuesta es aprobada, normalmente no obedece (o no lo hace únicamente) a que haya sido impulsada por los lobistas de turno, sino a un conjunto de razones.

De hecho, esa capacidad de proporcionar explicaciones, informes, fundamentación de posiciones, información y datos, etc., que tienen los lobbies es algo que le viene muy bien a los políticos y a los funcionarios de alto nivel y asesores, por ejemplo en Bruselas donde están más acostumbrados a la interrelación con los lobbies y donde su presencia es casi ubicua. Con frecuencia son tales representantes políticos los que los solicitan de los lobbies, pues así obtienen información sólida que de otra forma les costaría tiempo y esfuerzo construir.

Esto ocurre también al nivel de las naciones, porque «el Estado no puede, por sí mismo, implementar todas sus políticas y necesita la participación y la cooperación de los grupos sociales», sin perjuicio de que «únicamente los órganos, especialmente legitimados para la creación de normas imperativas, están facultados para adoptar decisiones vinculantes socialmente, limitándose la participación de los entes asociativos a unas funciones de consulta acerca de las decisiones políticas a practicar»⁴⁶.

⁴⁴ *Op. ult. cit.*, p. 4.

⁴⁵ *Id.*, p. 4.

⁴⁶ CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, p. 785. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1192/42es.html>, DOI: 10.4185/RLCS-2017-1192.

Los particulares colaboran con los legisladores porque éstos no pueden, por sí solos, desarrollar toda la normativa⁴⁷ con criterio («no tienen por qué saber de todo sobre lo que legislan ni de todo con el máximo detalle, como sí conocen quiénes son especialistas en la materia⁴⁸») y con conocimiento (aunque sean los únicos que puedan aprobarla e imponerla) y porque los grupos de interés son, eso, los interesados en el resultado de la actividad legislativa. La falta de colaboración pudiera llevar a una normativa alejada de la realidad social o de los intereses reales, perdiendo incluso legitimidad el legislador a ojos de la sociedad⁴⁹ 50. La relación, pues, pudiera ser simbiótica, en una visión un tanto idealizada.

En cuanto al oscurantismo de la actuación de los lobbies, ciertamente ha ido a menos, sea de grado o por fuerza de las legislaciones que poco a poco se han ido aprobando y que requieren, en general, como veremos, unos registros y unas medidas de transparencia que hacen menos probable que pueda haber abusos o actuaciones impropias, aunque por supuesto donde hay factor humano siempre cabe lo mejor y lo no tan bueno. Los profesionales del sector suelen aducir que son los no profesionales los que generan la mala imagen, y tal vez lo digan con razón, porque estos no profesionales en ocasiones intentan presionar en pro de sus objetivos pero sin los filtros, controles y métodos de los profesionales, con riesgo por tanto de incurrir incluso en actuaciones delictivas⁵¹ que pueden bordear el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias, la corrupción en definitiva. De hecho, los profesionales de la función de lobby son de los principales impulsores de que haya reglas claras de funcionamiento⁵².

En parte para combatir ese desconocimiento social respecto de su actuación y la impresión de voluntad de actuar desde la oscuridad, y en parte —sustancialmente más relevante— porque una de las funciones de los lobbies

⁴⁷ Especialmente en una época, la actual (pero desde hace años ya), en que el Estado (y por tal aludimos a los poderes públicos en general, cualquiera que sea su naturaleza, su *nomen iuris* y su competencia territorial) tiene una propensión innecesaria y —a juicio perfectamente subjetivo y discutible de quien suscribe— pernicioso de regular cada vez más y más aspectos de la vida en sociedad y de los individuos.

⁴⁸ GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2023/01/20/cinco-lecciones-del-qatargate-para-la-regulacion-del-lobby/>, 20 de enero de 2023.

⁴⁹ CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, p. 786.

⁵⁰ Cuando en 2011 se aprobó un acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión, dando lugar a la creación del registro común de lobbies (*Transparency Register*), el entonces presidente del Parlamento, antes Primer Ministro polaco, Jerzy Buzek, manifestó que «Necesitamos apoyo y los grupos de presión son útiles para conocer el impacto que nuestra legislación podría tener» [cit. en SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017)].

⁵¹ CABALLERO, D. (2018). «El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia», *Diario ABC*, edición digital del 24 de diciembre de 2018.

⁵² GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023), «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2023/01/20/cinco-lecciones-del-qatargate-para-la-regulacion-del-lobby/>, 20 de enero de 2023, haciéndose eco de lo manifestado por APRI, asociación nacional de profesionales para la función de lobby y las relaciones institucionales en España.

es precisamente la de generar estados de opinión favorables a los intereses que defienden, cada vez es mayor la presencia de los lobbies en la prensa⁵³.

III. REGULACIÓN ACTUAL SOBRE LOS LOBBIES

La primera legislación moderna en la materia fue la de Estados Unidos (ya desde una resolución de la Cámara de Representantes, en 1876), seguida luego de Alemania (1951), Australia (1983) y Canadá (1989), expandiéndose más tarde por el mundo, incluidos algunos países asiáticos (Taiwán, 2007) o iberoamericanos (Perú, 2003), por citar sólo algunos ejemplos. En 2015 eran una veintena⁵⁴ y en estos apenas ocho años hay otra decena⁵⁵, aproximadamente. Ese incremento de regulación viene propiciado, entre otros factores, por el hecho de que algunas organizaciones internacionales, como la OCDE, lo recomienden.

Las legislaciones en general, según resume Rubio —que entendemos no está de acuerdo con ese enfoque—, tienden a partir de la consideración del «lobby como enemigo de las instituciones, que busca promover intereses particulares, que serían por definición contrarios al interés general», se centran «exclusivamente en la transparencia del sujeto “sospechoso”, y acaban siendo ineficaces porque abocan a los lobbies a funcionar en el terreno de la informalidad⁵⁶. Entre esas actuaciones o prácticas informales que pueden lindar con la corrupción o, al menos, la falta de ética, menciona⁵⁷ la financiación de partidos políticos, puertas giratorias, captura regulatoria y técnica, influir en la adopción de normas que voluntariamente tengan lagunas que permitan escapar a su aplicación, influir en la adopción de normas que debiliten restricciones o controles o la probabilidad de aplicación de sanciones, redacción de pliegos de contratación enfocados a la adjudicación de contrato público a un determinado sujeto, etc⁵⁸.

⁵³ Para un análisis y estadísticas en España, CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 793 a 798.

⁵⁴ Alemania (1951), Australia (2009), Austria (2011), Brasil (desde un código de autorregulación del Ejecutivo, de 1999), Canadá (1988), Chile (2008), Eslovenia (2010), Estados Unidos (distintas normas que citamos en el texto), Francia (2010), Georgia (mediados de los 90), Hungría (2006), Irlanda (2015), Israel (2008), Lituania (2001), Macedonia (2008), Montenegro (2014), Perú (2003), Polonia (2005), el Reino Unido (2014) y Taiwán (2007). Fuente: Introducción a los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby y bases de datos legislativas de dichos países. Algunas de esas normas, que en algunos casos tenían precedentes parciales, fueron posteriormente modificadas o sustituidas por otras. No hemos pretendido aquí hacer una historia legislativa exhaustiva de la materia sino meramente ejemplificativa de la evolución del interés por la regulación del cabildeo en el mundo.

⁵⁵ HONG, ROSEN y CHUGH, (2023). <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>

⁵⁶ RUBIO NÚÑEZ, R. (2023). «Parlamentos abiertos como complemento en la regulación del “lobby” parlamentario», *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* / coord. por Asunción de la Iglesia Chamarro, 2023, pp. 203 y 204 y ss.

⁵⁷ Siguiendo a Villoria y Revuelta.

⁵⁸ RUBIO NÚÑEZ, R. (2023). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* / coord. por Asunción de la Iglesia Chamarro, 2023, p. 215.

Vamos a hacer un mínimo recorrido por algunas de estas legislaciones, deteniéndonos sólo en EE. UU., Unión Europea y España.

3.1. Regulación en Estados Unidos

La regulación estadounidense, que en la actualidad es particularmente minuciosa⁵⁹, principia con una resolución de 1876, adoptada por la Cámara de Representantes, reconociendo la existencia y legalidad de los lobistas y exigiendo su registro con el «House Clerk».

Con posterioridad, en 1938 se aprueba la *Foreign Agents Registration Act*, de objetivo concreto, y en 1946 se aprueba la más amplia *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA), que estableció ya de modo más claro una normativa de registro y de obligatoria transparencia, exigiendo a quien quisiera influir en la aprobación o rechazo de legislación en el Congreso que se registrara y publicara informes financieros trimestrales, so pena de 5.000 dólares (de la época), un año de prisión o tres años de prohibición de actuar como lobista⁶⁰.

Más tarde se aprueba la *Lobbying Disclosure Act* de 1995 (LDA), que introduce cambios importantes como consecuencia de algunos escándalos previos de corrupción en los años ochenta. En esta ley la definición de lobista incluye tanto el que profesionalmente intenta promover los intereses de su cliente, que no tiene por qué compartir, como el de quien forma parte de lo que hemos definido como grupo de interés o del grupo de presión. Y aplica también a más funcionarios y altos cargos, no sólo a los congresistas sino al personal del Congreso y a miembros del Ejecutivo.

La LDA fue a su vez modificada por la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, de 1998 y, de nuevo⁶¹, en 2007 por la *Honest Leadership and Open Government Act*, cuyo nombre es una bienintencionada declaración de intenciones probablemente más que una descripción, y que incrementa los requisitos (incluido el tener que informar periódicamente de quiénes son los clientes, cuánto se ingresa, etc.) y las sanciones y baja el umbral de quiénes tienen que registrarse, aumentando por tanto el número de los sujetos pasivos de la norma⁶².

⁵⁹ GARCÍA GARCÍA, J. F. (2008). «Modelo de regulación del “lobby” en el derecho comparado». Revista chilena de derecho, Vol. 35, n.º 1, 2008, p. 111.

⁶⁰ HONG, ROSEN y CHUGH, (2023). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. Int Groups Adv 1, 75–104 (2012). <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>, resaltan —cabe entender que como defecto de esa ley— que no aplicara al personal del Congreso, el poder ejecutivo, etc., y que fue una norma no muy cumplida.

⁶¹ Una vez más como consecuencia de un caso de «corrupción» en sentido lato, o «maquinación de cabildear» (además de evasión de impuestos y otros), el de Jack Abramoff. (<https://ethicsunwrapped.utexas.edu/case-study/abramoff-presionando-al-congreso-2?lang=es>).

⁶² Por ejemplo, tendrá que hacerlo cualquier compañía si dedica 14.000 USD (3.000 USD si es un lobby «externo», que no pertenece al grupo de presión sino que es una empresa que profesionalmente se dedica a ello), o tiene un empleado que dedique el 20 % de su tiempo, en un trimestre, a acciones de cabildeo.

La normativa estadounidense considera *lobbying* el intentar influir tanto en miembros del Legislativo como del Ejecutivo, entendiendo por tales a miembros del Congreso, oficiales electos de cualquiera de las Cámaras, determinados empleados del Legislativo, Presidente, Vicepresidente, oficiales o empleados de la Oficina Ejecutiva del Presidente y otros empleados con retribución por encima de determinadas cifras.

E incluye esencialmente cualquier contacto (salvo que sean irrelevantes o esporádicos) o acto preparativo o de planificación del mismo, por cualquier medio, si se hace en interés de un cliente, para intentar influir en una política pública o norma (sea la adopción o modificación o formulación de normas federales; normas administrativas federales o reglamentos, órdenes ejecutivas o cualquier otro programa, política o posición del ejecutivo; administración o ejecución de políticas o programas, incluyendo adjudicación de contratos, licencias, etc.; o la proposición de un nombramiento que requiera confirmación del Senado).

A diferencia de lo previsto en la normativa de la Unión Europea que luego veremos someramente, el Registro de lobbies en los Estados Unidos es obligatorio, con normativa estricta e imperativa en cuanto a la inscripción, extensa en cuanto a la información requerida (no sólo datos del registrado sino de sus clientes, importes de ingresos y gastos, intereses defendidos, etc.), y continua en cuanto a la obligación de actualizar periódicamente dicha información.

La información, en general, es pública y supervisada por el Secretario de la Cámara de Representantes.

Pudiera sin duda sostenerse que la legislación estadounidense puede, y aún debe, endurecerse para no dejar intersticios por los que pudiera pasar incontrolada la actividad de lobistas profesionales a tiempo parcial (que tengan una dedicación inferior al umbral que fija la norma, 20 % de su tiempo), entre otras objeciones posibles. Pero ello no obsta para que se pueda concluir, en nuestra opinión, que se trata de una legislación minuciosa y exigente, especialmente en términos comparativos.

3.2. Regulación europea

En la actualidad, de la aproximadamente treintena de países del mundo que tienen legislación sobre esta materia, la mayoría son europeos (destacando tal vez el Reino Unido por su pragmatismo y confianza, especialmente en una fase inicial, en la autorregulación de los propios lobbies, más que optar por legislar en exceso al respecto⁶³ aunque finalmente promulgara una ley en 2014).

⁶³ GARCÍA GARCÍA, J. F. (2008). «Modelo de regulación del “lobby” en el derecho comparado». Revista chilena de derecho, Vol. 35, n.º 1, 2008, p. 120.

Pero nos centraremos únicamente en destacar algunos aspectos básicos de la **normativa de la Unión Europea**, apenas unas pinceladas, y no la particular de estados concretos miembros de la Unión.

El 22 de julio de 2011, por un acuerdo interinstitucional entre la Comisión y el Parlamento Europeos, se creó el Registro de Transparencia⁶⁴, registro conjunto de ambas instituciones, que se basó en los sistemas de registro existentes creados y puestos en marcha por el Parlamento Europeo en 1996 y por la Comisión Europea en junio de 2008, con las mejoras derivadas de lo aprendido en esos años⁶⁵. En 2012 se aprueba un Código de Conducta de los eurodiputados. En 2014 se regula nuevamente el Registro de transparencia, el 16 de abril de 2014 (DOUE 19.09.2014). Posteriormente se aprueba el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, publicado en el DOUE núm. 207, de 11 de junio de 2021.

La normativa de la UE no distingue expresamente entre lobistas que forman parte de organizaciones que se dedican profesionalmente a ello (lobistas externos) y los que pertenecen al grupo de interés (internos), aunque más probablemente afectará la normativa a los primeros y aunque indirectamente pueda deducirse esa distinción entre los externos y los internos a partir de la categorización de organizaciones que se deben inscribir en el registro de transparencia de la UE. En todo caso, se centra en quienes desarrollen una determinada actividad, «todas las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia, sea cual sea su estatuto jurídico, que lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del mismo» (art. 9 del Acuerdo de 2011), «las actividades realizadas por representantes de intereses con el objetivo de influir en la formulación o la ejecución de políticas o legislación, o en los procesos de toma de decisiones de las instituciones firmantes u otras instituciones, órganos y organismos de la Unión» (art. 3.1 del Acuerdo de 2021).

Se prevé en el artículo 4 del Acuerdo de 2021 una exclusión de aplicación de la normativa sea (a) por razón de la actividad (jurídica, en procedimientos judiciales o administrativos, diálogo social, respuestas a solicitudes directas de instituciones de la Unión, etc., o (b) por razón de los sujetos (exclusión matizada porque hay supuestos en que deberán inscribirse para desarrollar determinadas actividades): autoridades públicas de Estados miembros, organizaciones internacionales, iglesias y comunidades religiosas, partidos políticos, autoridades territoriales, etc.

⁶⁴ Más técnicamente, “Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea 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», DOUE 22 de julio de 2011.

⁶⁵ Al menos, esa era la proclamación expresa del citado Acuerdo en su artículo 2.

La legislación de la Unión en esta materia aplica a quienes intentan influir en la toma de decisiones de la Unión, participando en audiencias o consultas, organizando campañas de comunicación, preparando informes o estudios, etc., pero no aplica a información suministrada en un procedimiento legal o administrativo o en reuniones espontáneas.

En cuanto al registro de lobistas, que puede ser de hecho obligatorio (para quien quiera reunirse con responsables políticos, por ejemplo), y que el legislador comunitario aparentemente quisiera configurar como obligatorio (si debemos atenernos al nombre de la norma, antes citado íntegramente: «Acuerdo Interinstitucional ... sobre un Registro de transparencia obligatorio» o a lo indicado en su punto (7): «Es necesario hacer obligatorio el registro implantando...») pero con carácter general es legalmente voluntario, las normas de la UE requieren actualizaciones de los datos que constan en el registro, para incluir datos sobre materias promovidas, clientes representados o recursos invertidos. Su contenido aparece regulado en el Anexo II del Acuerdo de 2021 y es bastante minuciosa: información general de la entidad declarante⁶⁶, vínculos con instituciones de la Unión, información financiera⁶⁷, etc.

Las consecuencias del incumplimiento van en la normativa comunitaria más bien en el sentido de prohibición de actuaciones y pérdida de privilegios (y acaso de reputación) más que en el de sanciones pecuniarias: la suspensión de la inscripción en el Registro o la cancelación de la misma; publicidad de dicha medida en la web del Registro; y, en su caso, la retirada de la tarjeta de acceso al Parlamento Europeo en poder de las personas interesadas y, eventualmente, de las organizaciones a las que pertenecen.

Hay también un canal de denuncia (Anexo III del Acuerdo de 2021), que no es anónimo con lo que su funcionamiento será más responsable pero ciertamente menos útil. La normativa específica para los europarlamentarios intenta evitarles conflictos de interés, regula cómo pueden relacionarse con determinados terceros y puede conllevar la aplicación de sanciones.

3.3. Regulación en España

En España se puede hallar una «petición de regulación» en el artículo 9.2 de la Constitución, según el cual *corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. Artículo que normalmente se puede entender como referido a otro tipo de

⁶⁶ Incluidos intereses representados, estimación anual de la equivalencia en tiempo completo correspondiente a las personas que participan en actividades incluidas según los siguientes porcentajes de una actividad a tiempo completo: 10 %, 25 %, 50 %, 75 % o 100 %; objetivos, competencias, ámbitos de interés y nivel geográfico de participación; organizaciones de las que sea miembro el declarante y entidades a las que esté afiliado el declarante; pertenencia o afiliación del declarante a redes y asociaciones pertinentes, etc.)

⁶⁷ Subvenciones y ayudas recibidas de la Unión (importe y origen); estimación de costes; intermediarios utilizados y sus costes; ingresos anuales generados con la actividad; etc.

iniciativas aunque también se ha mencionado como fundamento de la admisibilidad e incluso necesidad de la existencia de los lobbies como un cauce para facilitar el que los ciudadanos puedan participar en la vida política.

Dada la redacción del referido artículo, debería interpretarse como un imperativo dirigido a los poderes públicos. Sin embargo, se trata de un imperativo incumplido por el destinatario, al menos en el ámbito nacional y si nos centramos en la normativa del lobby, objeto de estas páginas. Quizás porque, como tantas otras declaraciones de nuestro texto constitucional, adolece de un cierto voluntarismo y de excesiva generalización, de ausencia de concreción, de falta de previsión de consecuencias para el supuesto de incumplimiento —todo ello lógico, en buena medida, dado el tipo de norma de que hablamos—.

También se ha señalado⁶⁸ como fundamento constitucional para la regulación de los lobbies en España lo dicho por el artículo 77.1: *Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas*.

En la práctica, y por lo que a la regulación de los lobbies y de los grupos de presión se refiere, el legislador español de momento ha sido bastante renuente, pese a algunas Propositiones No de Ley de los años 90. Lo que tiene sentido, dado que se optó por un sistema donde se situaba el poder en los partidos políticos y se ubicaba la soberanía nacional, a efectos prácticos, a través del Parlamento, no dejando hueco formal para la «democracia directa» o para la influencia de los particulares (más allá de la iniciativa legislativa popular y el referéndum, de poco impacto práctico hasta ahora)⁶⁹. Se perdió tal vez una ocasión propicia cuando se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.

En 2015 se aprobó una resolución de CiU en el debate del estado de la Nación, pero no se tradujo en una reforma del Reglamento del Congreso ni en ninguna medida legislativa concreta. El Grupo Mixto presentó —fue admitida por la Mesa del Congreso— una Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies. En febrero de 2017 se aprobó la tramitación parlamentaria de una ley, propuesta por Ciudadanos, que se quería integral de lucha contra

⁶⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017). «Lobbies (II): El bueno, el lobby y el malo», blog Fundación Hay Derecho, 24 de febrero de 2017.

⁶⁹ Resulta muy interesante, e instructiva, la lectura del enfrentamiento, en el seno de la ponencia constituyente, entre las tesis de Manuel Fraga, semidirectista y temerosa de que con el peso excesivo de los partidos «no hacemos una Constitución democrática en el sentido propio de la palabra», y la posición representativa pura, del resto de constituyentes, que evidentemente fue la que salió adelante. Un resumen de esta cuestión, en RUBIO NÚÑEZ, R. (2002), «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), pp. 172 y 183. También lo recoge ARAGUÀS GALCERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, p. 253, si bien sin mencionar al autor de la propuesta que resultó derrotada.

la corrupción y protección de los denunciantes y que pretendía regular los lobbies. Tal vez pudiéramos traer a colación otros intentos o amagos pero, por ahora, poco productivos a escala nacional⁷⁰.

Y sin embargo, existe lo que podríamos describir como algo más que una invitación de la Unión Europea a que los Estados miembros regulen esta materia, invitación que se advierte en diversas normas y en informes de Buen Gobierno y Anticorrupción, a través de GRECO o de la Comisión Europea⁷¹. de otro lado, se ha ido promulgando un número no escaso de normas en una serie de Comunidades Autónomas (y aun alguna Diputación y algún Ayuntamiento). Así, con cierto detalle pero sin ánimo exhaustivo porque la realidad impuesta por la organización territorial de España conlleva una profusión y dispersión legislativa notables, citaremos por vía de ejemplo la existencia de regulación en Aragón⁷², Asturias⁷³, Castilla-La Mancha⁷⁴, Cataluña^{75 76}, Madrid⁷⁷

⁷⁰ Quizás uno algo más interesante fuese la Resolución del Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de 26 de febrero de 2016, al que nos referiremos más adelante.

⁷¹ Comisión Europea (2022), p. 3.

⁷² Ley 5/2017, de 1 de junio, de integridad y ética públicas.

⁷³ Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés.

⁷⁴ Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha; Acuerdo de 9 de mayo de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la obligación de publicar las agendas de los altos cargos y asimilados en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos; Decreto 7/2018, de 20 de febrero, de la Presidencia de la Junta, por el que se aprueba el Código Ético para los Altos Cargos o Asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Decreto 8/2018, de 20 de febrero, de la Presidencia de la Junta, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

⁷⁵ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público; Resolución JUS/2104/2015, de 21 de septiembre, del Departamento de Justicia, por la que se aprueban los modelos de formularios electrónicos de solicitudes de inscripción/enmiendas de la inscripción de grupos de interés ante el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público, y se establecen las condiciones para su presentación; Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, por el que se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública; Decreto 244/2021, de 19 de junio, del Departamento de la Presidencia, de modificación del Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

⁷⁶ Para un resumen y análisis detallados de la regulación en Cataluña hasta 2016, ARAGUÀS GALCERÀ (2016), «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), pp. 267 a 279.

⁷⁷ Comunidad de Madrid: Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid: Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, de 27 de julio de 2016; Acuerdo de 28 de junio de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se establecen las líneas básicas del Registro de lobbies regulado en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid; Acuerdo de 20 de diciembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban los criterios sobre el funcionamiento del Registro de Lobbies regulado en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

—tanto la Comunidad como la ciudad—, Guipúzcoa⁷⁸, Navarra⁷⁹, Valencia⁸⁰, etc. En su mayor parte son normas por las que se generan registros de grupos de interés referidos a esas administraciones regionales o locales, normas «aplaudibles pero claramente insuficientes, ..., iniciativas particulares, que adolecen de una regulación legal nacional que las ampare»⁸¹.

Y ciertamente la legislación española, por su ausencia o fraccionamiento y limitaciones, no contribuye a que España mejore en los tres vectores fundamentales que suelen medirse para determinar la «calidad» de la regulación y de la realidad práctica de un país en materia de lobbies: transparencia, integridad e igualdad de acceso. En estos campos, según el estudio de Transparencia Internacional de 2014, nuestro suspenso era clamoroso, como ya se dijo anteriormente, con puntuaciones de 10 %, 35 % y 17 % sobre 100, respectivamente⁸².

Más recientemente parece que se está poniendo en marcha esta regulación, si bien ciertamente no al ritmo de otras preocupaciones gubernamentales o impulsadas por el Ejecutivo, aunque tramitadas en el Legislativo.

Así, el **Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés**, sometido a Trámite de Información Pública con fecha 14 de noviembre de 2022, que de forma más política e ideológica que jurídica y práctica explica en su Exposición de Motivos que este hipotético futuro cuerpo legal tiene como pilares los de cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en concreto, el objetivo 16, «Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas») y «el objetivo de la modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza con una proyección más estratégica y con un

⁷⁸ Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de buen gobierno en el marco de la gobernanza pública foral; Norma Foral 13/2022, de 13 de septiembre, por el que se crea y se regula el Registro de Grupos de Interés de la Diputación Foral de Guipúzcoa y de su sector público.

⁷⁹ Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

⁸⁰ Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunidad Valenciana; Resolución de 11 de febrero de 2022, de la Consejería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, por la que se crean los sellos electrónicos para las actuaciones administrativas automatizadas del Registro de Grupos de Interés de la Generalidad; Resolución de 11 de febrero de 2022, de la Consejería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, por la que se declara la disponibilidad de la aplicación informática que da soporte al Registro de Grupos de Interés de la Generalidad, para su puesta en funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunidad Valenciana; este mismo decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell.

⁸¹ MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO, F (2021). «La necesaria regulación del “lobby” en España», *Economist & Jurist*, Vol. 29, n.º 250, p. 2.

⁸² TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas», p. 4, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf, septiembre 2014.

seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas», dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y más en concreto su IV «política palanca», «[u]na Administración del siglo XXI». Y ello, fundamentado en que «la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos supone una exigencia reconocida en los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución Española, tanto en relación a la elaboración de las políticas públicas como a la adopción de las decisiones que afectan a sus intereses, y resulta imprescindible en un sistema democrático que requiere, asimismo, que los cauces de participación evolucionen y se adecuen constantemente a las cambiantes exigencias de la sociedad».

Ese Anteproyecto de Ley prevé una estructura de tres títulos. En el Título I se indica que aplica a toda persona (da igual su naturaleza) que «se configure como grupo de interés y realicen actividad de influencia en relación con el personal público de la Administración General del Estado y de su sector público, sea cual sea su forma o estatuto». Parece laudable la primera idea, de amplitud de quién sea «grupo de interés» (en nuestra definición, más bien el Anteproyecto debería hablar de «lobby» o, como mínimo, de «grupo de presión», porque los grupos de interés, como vimos, no necesariamente ejercen influencia o adoptan actitud proactiva) dado que a su vez hace una definición amplia de «actividad de influencia».

En el Título II se crea el Registro —obligatorio— de Grupos de Interés y Código de Conducta, pero nuevamente referido tan solo a actividades con la Administración General del Estado, bajo el paraguas de la Oficina de Conflictos de Intereses, cuya estricta dependencia ministerial (funcional, presupuestaria y de nombramientos, entre otros aspectos) permite generar serias dudas sobre la pertinencia de la elección de órgano supervisor del Registro, por mucho que el Anteproyecto establezca (*excusatio non petita*...) que *[d]e acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 de la ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, la OCI actuará con plena autonomía funcional en el ejercicio de las funciones atribuidas en esta ley.*

Inscripción, contenido de la información, etc., del Registro, así como lo relativo a Código de Conducta y «huella normativa» están también previstos con cierta amplitud en este Título.

En el Título III, por fin, se regula el régimen sancionador aplicable a los grupos de interés, se tipifican las infracciones y las correspondientes sanciones y se precisan los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores. Las sanciones no son pecuniarias sino únicamente de prohibición de desarrollo de determinadas actividades en un plazo breve. En la línea de la normativa de la U.E. a que antes aludimos, y poco disuasoria de actividades indebidas, en nuestra opinión. Aunque es cierto que alguna de las infracciones especialmente graves podría tal vez llevar aparejado otro tipo de sanciones si llegan a poder ser encuadrables en determinados tipos delictivos, claro.

La disposición adicional única, por fin, «prevé la promoción de la interoperabilidad del Registro de grupos de interés con el fin de facilitar a otras Administraciones y entidades públicas el acceso a la información contenida en el mismo», pero no la interconexión con los Registros equivalentes de otras administraciones (autonómicas, y aun de ámbito territorial menor), y lo limita a acceso de Administraciones y entidades públicas, no de particulares, en una restricción de propósitos innecesaria.

IV. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA UNA FUTURA LEY ESPAÑOLA SOBRE LOS LOBBIES

4.1. Que se regule, y se regule cuanto antes

La primera recomendación sería la de que en efecto se desarrolle pronto una legislación nacional, estatal, sobre la materia. Pudiera parecer una obviedad, al igual que su urgencia⁸³ incluso para los que consideran que la ley es necesaria, pero esa supuesta obviedad no lo es tanto, habiendo pareceres en un sentido y otro. Aun así, con Rubio (2002), entendemos que «a pesar de la experiencia de otros países, legislar la materia es la única vía posible para lograr un correcto posicionamiento de los grupos en el sistema»⁸⁴, y porque no sirve de nada negar la realidad de algo existente y, además, trascendental para la actividad legislativa⁸⁵. Aunque no se nos escapa que no por mucho regular desaparecerán los riesgos y que «no existe un marco homogéneo ni de evaluación ni de sujeción que no sea susceptible de vulneración por parte del ejército lobista...»⁸⁶.

Sin embargo, como avanzábamos, esta opinión no es, ni tiene por qué ser, unánime. Debemos reconocer que el argumento de que «hay que regularlo porque no se puede negar la realidad de su existencia» es, en sí, un argumento poco relevante, insustancial. También el tráfico de droga, por poner un ejemplo clásico donde se lleva mucho tiempo discutiendo la conveniencia o no de la legalización mayor o menor, es una realidad, existe, y sin embargo no por ello hay necesariamente que legislarlo en forma permisiva, ni siquiera con restricciones o con registros públicos de traficantes, etc.

⁸³ GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, 20 de enero de 2023.

⁸⁴ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 168.

⁸⁵ *Op. cit.* p. 180.

⁸⁶ OLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019). «Estudio comparado de la regulación del Lobbying. Reino Unido, Francia y la Unión Europea», *aDRresearch: Revista Internacional de Investigación en Comunicación*, n.º 20, p. 91.

Entre los argumentos contrarios a la regulación de los lobbies se pueden destacar⁸⁷ los siguientes:

- i. que esa regulación atentaría contra la igualdad de los particulares, pues sólo los inscritos en el Registro de lobbies podrían desarrollar esa actividad (pero creemos que basta con que la regulación permita una amplia definición de quién puede inscribirse, no exija requisitos difícilmente asumibles y que se centre más en la actividad y menos en la definición del sujeto, como luego desarrollaremos);
- ii. que debería haber confidencialidad (y en ese caso riesgo de oscurantismo y de sospecha de falta de corrección o, al menos, alejamiento de la deseable transparencia) para evitar un incremento de los que quieran «aportar» a una determinada deliberación o propuesta, incremento que podría hacer la actividad legislativa premiosa (lo que no deja de ser un argumento un tanto pobre, en nuestra opinión, porque es tanto como decir que resulta preferible trabajar menos aunque las leyes sean peores; y porque lógicamente no todas las reuniones o propuestas escritas tendrían que darse con los legisladores directamente, sino con el amplio cuerpo de asesores, colaboradores varios, etc., que pueden filtrar ese trabajo);
- iii. esta regulación sería un obstáculo a la libre participación porque podría crear la percepción de que la única vía de defender intereses ante los parlamentarios es mediante el uso de lobbies⁸⁸; y
- iv. la regulación, creación de un Registro, control del mismo, etc., supondrían un coste que no hay por qué asumir.

Entre los argumentos a favor, lógicamente, los antitéticos a los recién expuestos:

- i. que la regulación contribuiría a dotar de transparencia al fenómeno del cabildeo y conlleva una mejor detección de irregularidades⁸⁹;
- ii. relacionado con el anterior, se entiende que esa transparencia disminuiría la probabilidad de corrupción y, al menos, de desconfianza entre los ciudadanos acerca de la limpieza de funcionamiento de sus representantes públicos; y

⁸⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017), «Lobbies (II): El bueno, el lobby y el malo», blog Fundación Hay Derecho, 24 de febrero de 2017, a quien seguimos parcialmente en el esquema de argumentos en contra y a favor.

⁸⁸ ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, p. 256.

⁸⁹ GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, 20 de enero de 2023.

- iii. la regulación puede incluir la creación de herramientas formales de comunicación entre los grupos de interés y la esfera política para mejorar la democracia con una mayor transparencia y mayor calidad en la toma de decisiones.

Por nuestra parte, insistimos, consideramos necesaria y conveniente su regulación por las razones que se derivan de lo expuesto, por su fundamentación conceptual y porque creemos, en definitiva, que con ello podría mitigarse en alguna medida el riesgo de actividad incorrecta o incluso ilegal en estos ámbitos, actividad que de todas formas va a existir y que es preferible que esté controlada. De hecho, y aunque esto en sí no sea un argumento ni mucho menos definitivo sino la constatación de una mera concurrencia de opiniones, la propia Comisión Europea (2023)⁹⁰ recomienda al Reino de España «proceder a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés».

4.2. Que se regule en función de la actividad, no de su ejerciente

Una segunda recomendación sería la de **no intentar regular los lobbies en función de quiénes desarrollen la actividad** (personas físicas o jurídicas y, dentro de éstas, asociaciones, fundaciones, empresas, corporaciones, etc.), **sino en función de la actividad que desarrollan y con quién** (legislativo, ejecutivo) la desarrollan, siempre que la desarrollen de manera habitual o profesional.

Distinguir entre los sujetos o su naturaleza jurídica o su ámbito de interés es difícil, obligaría a una regulación extraordinariamente casuística, con mayor probabilidad de técnica defectuosa, y sería probablemente tan artificioso como innecesario. Lo relevante es qué se hace y ante quién, y no tanto distinguir entre los «tipos» de quiénes lo hacen ni entre los que actúan por cuenta propia o por cuenta ajena, por usar terminología un tanto laboralista.

Los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, a que luego aludiremos, en esta línea que sugerimos, proponen que se considere lobista a «cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de lobby

⁹⁰ Comisión Europea (2023). DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Informe sobre la situación del Estado de Derecho en 2023, Bruselas, 5.7.2023, SWD(2023) 809 final, p. 3.

(esto es, “cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”⁹¹), ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración», dando por tanto una definición amplia y que se despreocupa del tipo de persona, de su forma jurídica, etc.

Aunque pudiera tener sentido la exclusión, como hace la normativa de la Unión Europea entre otras, de determinadas administraciones públicas (y no porque no pretendan influir en otras, sino porque la regulación puede ir por otras vías), representantes patronales o sindicales (por el mismo motivo) y confesiones religiosas (aquí, con más dudas en quien suscribe, dependiendo acaso nuestra opinión, a su vez, de la definición de confesión religiosa: tendría sentido excluir a las confesiones «tradicionales», de más o menos amplia implantación, pero tal vez no a grupúsculos sedicentemente religiosos insuficientemente conocidos, aun siendo conscientes de que esto pueda ser incoherente o discriminatorio por lo que la redacción debería incluir criterios objetivos para distinguir entre unos y otros).

4.3. Que se propicie la publicidad y se dote de contenido al Registro

Además, sugeriríamos la **mayor publicidad** (incluso con proactividad, no sólo como reacción a demandas de información por parte del público, de interesados o de administraciones, pudiendo por supuesto acceder a ella cualquier interesado y no sólo las administraciones públicas) y **contenido posibles al Registro**, que debería ser **único, estatal, obligatorio, públicamente abierto y accesible**, de manera que aparezcan todos los cabilderos o lobistas (sin lo cual no podrían legalmente desarrollar su labor), su «titularidad real» (por usar el concepto mercantil, societario), los intereses que defiende y/o por cuenta de quién actúa (listado de clientes en caso de despachos, etc.), volumen de negocio (ingresos —pagos recibidos de los clientes— y gastos o dinero invertido en su labor y cómo), e informes o actualización periódica de datos⁹². Quien no estuviera registrado no podría

⁹¹ La definición que dan esos Estándares de las «cuestiones públicas», a su vez, va más allá de la tradicional del objeto de regulación en materia de lobbies, pues incluye «adopción y reforma de leyes u otras medidas reglamentarias; la formulación, modificación e implementación de políticas, estrategias y programas públicos; y la adjudicación de contratos o subsidios gubernamentales, decisiones administrativas o cualquier otra decisión relativa al gasto público». https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

⁹² Los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby sugieren, en su punto 3 de los relativos al Registro, que ese contenido incluya:

«Información publicada: entre otras cosas, el registro debe contener información sobre:

- (a) la identidad de los lobistas
- (b) el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados
- (c) el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)

legalmente desarrollar esta actividad, con lo que habría una, como mínimo, presunción (*iuris tantum*, por supuesto) de actividad *non sancta* en quien incurriera en ella sin estar registrado y en el parlamentario o miembro del Ejecutivo que participase.

Conviene que entre la información que conste en el Registro, como ya se ha señalado, se encuentre la relativa a los ingresos y pagos, buscando la mayor transparencia posible, en especial en relación con el origen, importe y destino de las contribuciones económicas, para evitar en lo posible supuestos de financiación ilegal de los partidos, por ejemplo⁹³.

Y los Registros nacional y los distintos regionales deberían estar automáticamente conectados, de manera que sea necesario registrarse únicamente en uno y, con ello, estar registrado en todos, recibir el interesado un número o código válido para todos los Registros, y ser visible la información sobre ese lobby buscándola en cualquiera de los Registros, estatal o autonómicos.

4.4. Que se someta al control de un organismo independiente

Todo ello debe estar controlado por un organismo independiente.

Se ha sugerido que ese organismo controlador podría ser la Mesa del Congreso⁹⁴ pero, aun siendo una propuesta interesante, nos tememos que esto llevaría a la politización de un sistema que debiera ser más aséptico y profesional. Si el riesgo que se corre con la actividad de los lobbies es el de incurrir en corrupción política o algo cercano a ello, algo en lo que siempre hay dos partes intervinientes, dejar el control de la actividad a una de dichas partes intervinientes

-
- (d) la institución destinataria y/o el cargo público implicado
 - (e) el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby
 - (f) toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos
 - (g) gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)
 - (h) fuentes de financiación, por cliente y por dossier
 - (i) todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie
 - (j) cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares
 - (k) fondos públicos recibidos».

⁹³ ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2016), «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, pp. 287-288, sugiere que se siga en esto el camino emprendido en el Reino Unido «donde la *Transparency of Lobbying, Non-Party, Campaigning and Trade Union Administration Act*, aprobada en 2014, además de crear un registro público de lobbies, también regula los gastos de las campañas electorales en relación a quienes no ostenten la condición de candidatos ni de partido político» (para evitar —o intentarlo, al menos— que las donaciones vayan a fundaciones y empresas creadas por los partidos y ayunas de control).

⁹⁴ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), p. 184.

parece un riesgo innecesario⁹⁵, al menos (y siendo optimista) desde el punto de vista estético, tan cercano al ético.

Por el mismo motivo, no parece que ese organismo controlador pueda seriamente ser la Oficina de Conflictos de Interés, dentro de la Secretaría de Estado de Función Pública que, por su propia definición y encuadre, que expresamente dice de sí misma que es herramienta de ejecución de políticas del Gobierno⁹⁶, difícilmente va a poder verse como independiente. De hecho, aun con sus funciones actuales únicamente, ya se ha indicado repetidamente la necesidad de reforzar la independencia de esta oficina⁹⁷.

Estimamos que un organismo específico, pero más del estilo de una Comisión Nacional del Mercado de Valores⁹⁸ (no ésta, lógicamente, sino otro organismo con funciones supervisoras de esa actividad de lobby y de quienes intervienen en la misma, en concreto) o la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, independiente —en teoría, al menos— del Ejecutivo y supervisado por el Legislativo, podría ser más adecuado.

Hoy existe en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, por Resolución de 26 de febrero de 2016 de su Presidente, un «Registro de Grupos de Interés» (sic), donde están presentes entidades fundamentalmente del sector empresarial y de base asociativa (un total de 347 entidades); asociaciones profesionales, empresariales y sindicales (267); sector de servicios de consultoría y asesoramiento (146); organizaciones no gubernamentales (127); etc⁹⁹. Pero creemos que la solución de momento adoptada adolece de los defectos de no

⁹⁵ De hecho, una de las posibles causas del llamado «Qatargate» que afectó al Parlamento Europeo estriba en que la responsabilidad de controlar el Registro de Transparencia recaía en una secretaría técnica dependiente de la propia Presidencia y mesa del Parlamento Europeo, una de cuyas vicepresidentas fue destituida y entró en prisión... control que ciertamente no fue el correcto. Mayor detalle en GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, 20 de enero de 2023.

⁹⁶ «Mediante el Real Decreto 1230/2023, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, corresponde al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de administración pública, función pública y gobernanza pública, quedando adscrita la Secretaría de Estado de Función Pública a ese departamento ministerial», según se lee en la página web de dicha Secretaría de Estado (<https://funcionpublica.digital.gob.es/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica.html>, consultada el 21 de mayo de 2024).

⁹⁷ Así, TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2021), p. 3.

⁹⁸ Si se piensa, las funciones y naturaleza de la CNMV, *mutatis mutandis*, son las mismas que podrían requerirse de ese organismo. Así, según la web de esta Comisión (<https://www.cnmv.es/portal/quees/funciones-cnmv.aspx>, consultada el 23 de noviembre de 2023), la misma «es el organismo encargado de la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles [en nuestro caso, sería de la actividad de lobistas y de su relación con miembros del Ejecutivo y de Legislativo] y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos. (...) El objetivo de la CNMV es velar por la transparencia de los mercados de valores españoles y la correcta formación de precios [nuestro “organismo independiente supervisor” tendría el objetivo similar de velar por la transparencia de la actividad de lobby y de los grupos de presión], así como la protección de los inversores. La CNMV, en el ejercicio de sus competencias, recibe un importante volumen de información de y sobre los intervinientes en los mercados, gran parte de la cual está contenida en sus Registros Oficiales y tiene carácter público [exactamente igual que preconizamos de esta actividad: existencia de Registro público de lobistas, información periódica de los mismos, etc.]».

⁹⁹ <https://rgi.cnmv.es/>, consultado el 26 de noviembre de 2023.

ser un Registro obligatorio, de no tener consecuencias reales el no estar registrado, y estar incardinado en un organismo, la CNMC que tiene unas funciones más variadas y enfocadas lógicamente a ejercer determinados controles sobre la actividad empresarial, concertación de las empresas entre sí en detrimento de los consumidores o del mercado, efecto de determinadas operaciones societarias, etc.; mientras que el Registro de lobbies (o de grupos de interés o de presión, si se le quiere llamar, como parece, de una de estas formas aunque entendemos preferible lo contrario) debiera afectar —de hecho, afecta— a un espectro de sujetos más amplio, no sólo empresas (incluyendo organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, incluso organismos públicos o aun administraciones territoriales), y a actividades que no tienen por qué tener influencia en los consumidores ni en los mercados. Creemos que tendría más sentido una «Comisión Nacional» específica. Aun a riesgo de incrementar aún más la elefantiásica nómina de organismos que padecemos. O bien, como se ha sugerido por APRI en su «Propuesta de regulación de la transparencia en la defensa de intereses ante los poderes públicos» (art. 20), adscribirla al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ya existente y con una finalidad que sí tiene relación y coherencia con el objeto de estas páginas, si bien debiéndose entonces modificar la legislación que actualmente le es aplicable para darle cabida a su gestión del referido Registro y para ampliar sus facultades incluyendo las sancionadoras¹⁰⁰.

4.5. Que se establezcan requisitos para las proposiciones y actuaciones de los lobbies

Una recomendación más sería la de **exigir a los lobbies y grupos de presión una justificación** escrita y razonada **de** por qué **su petición** es favorable para el interés general, quiénes la apoyan, qué grupo tienen detrás y datos del mismo o, al menos (para permitir así el lobby a favor de los intereses de una empresa concreta, por ejemplo) que la petición no resulta incompatible con dicho interés general. Aunque no se nos escapa que la definición y determinación de que sea interés general o bien común, o conceptos jurídicos indeterminados similares, es cuestión vidriosa en la que no podemos entrar en esta ocasión. De hecho, no se nos escapa que pudiera verse esta sugerencia como un alarde de ingenuidad, si se considera que la naturaleza de la actividad de lobby radica precisamente en la defensa de intereses particulares. Y, sin embargo, aunque en efecto lo que mueva al cabildeo sea el interés particular, su traducción en norma o en acción pública debe ser, al menos, compatible con el interés público, general (que nunca puede ser universal, pero al menos sí mayoritario de entre los destinatarios o afectados por la norma o acción que se promueva o que se pretenda impedir).

¹⁰⁰ ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES (2020), artículos 25, 26 y concordantes de su Propuesta.

Rubio pide también que a las proposiciones se exigiera «profesionalidad, datos contrastados, conclusiones lógicas fruto de la información, el estudio y el análisis de la situación¹⁰¹», aunque uno tendería a creer que esas características o requisitos deberían darse en todo caso, no ya tanto por exigencia legal como porque son condiciones para que la proposición, informe, actuación, puedan tener éxito o ser, al menos, bien recibidas por el destinatario. Si un lobby es chapucero, no cumple fechas si se comprometió a enviar informes, los datos que proporciona resultan ser incorrectos y dejan en mal lugar a quien se apoye en ellos, etc., en buena lógica debería tener una carrera con escaso recorrido por delante.

4.6. Que se regule el lobby no sólo sobre el Legislativo sino también sobre el Ejecutivo

Una sugerencia ulterior consistiría en **que se regulara también el lobby sobre el poder Ejecutivo y aun sobre los partidos políticos, no sólo sobre el Legislativo**. Somos conscientes de que ahí es todavía más tenue la línea que puede separar la información y la cierta presión de la pura corrupción, pero resultaría ingenuo pensar que sin regulación ello no se da, mientras que la regulación podría al menos propiciar una cierta transparencia (y, donde hay luz, hay menos actuación inconfesable).

De otro lado, el Ejecutivo, por vía de decretos o de otras formas de iniciativa normativa, tiene un enorme peso en la creación de leyes y normas (en una faceta más del incremento de poder del Ejecutivo —y de los partidos políticos— frente a la tradicional división de poderes), con lo que si la justificación de la existencia y regulación de los lobbies es, entre otras, la de poder proporcionar información y datos y visiones a los legisladores, en puridad es necesario que puedan hacerlo también con los miembros del Ejecutivo en esa faceta suya de impulso normativo.

De hecho, según Transparencia Internacional,

«la actividad de lobby más importante que se realiza en España no [es] ante el poder legislativo, sino ante el poder ejecutivo y las cúpulas de los partidos más importantes, que han adquirido un papel preponderante en la política. 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 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 tiene mayoría ab-

¹⁰¹ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 182.

solta 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**¹⁰².

4.7. Prever y desarrollar los Códigos de conducta para los poderes públicos y las normas sobre «puertas giratorias»

En relación con lo anterior, debería haber **Códigos de conducta para los poderes públicos**¹⁰³. Esto, en buena medida, ya existe, tanto en materia de incompatibilidades de altos cargos, como en el propio Código penal y otros cuerpos legales, nacionales y autonómicos, pero debería probablemente coordinarse con la regulación en materia de lobbies de suerte que no haya ni incoherencias ni lagunas (ni, lógicamente, doble sanción por un mismo hecho).

Suele incluirse entre las obligaciones de los cargos públicos la de una incompatibilidad de dos años para poder desarrollar luego determinadas tareas, intentando evitar las llamadas «puertas giratorias».

Existen previsiones legales en España en ese sentido y las recomendaciones van en esa línea o incluso en la de aumentar la duración de la incompatibilidad. Sin embargo, aunque entendemos la intención —correcta— de tales normas, creemos que una extensión excesiva puede ser contraproducente y generar consecuencias opuestas a las pretendidas. Si un político o un alto cargo es experto en un campo determinado (y sería deseable que lo fuera!), cuando regrese a la «vida privada» es razonable pensar que pretenda trabajar en el sector en el que es experto. Bien está que haya un período en que no pueda hacerlo para evitar riesgos de actuaciones, por ejemplo, de lobby, precisamente ante quienes hasta

¹⁰² Ciertamente, con posterioridad al informe que citamos se han aprobado una serie de normas autonómicas y aun municipales y provinciales, como hemos señalado, pero la conclusión sigue perfectamente vigente, en nuestra opinión.

¹⁰³ Según los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, «...podrán depender de cada institución en particular, pero deberán incluir en todos los casos:

- a. Principios fundamentales de comportamiento, incluyendo transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público.
- b. La obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, incluido encuentros con lobistas.
- c. La obligación de no mantener contactos de lobby con lobistas que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas sobre lobby a superiores u organismos relevantes.
- d. La obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información.
- e. Un mecanismo integral para resolver conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes, incluidas las incompatibilidades que supone desempeñar labores como lobista.
- f. Pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos.
- g. Un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sus familiares y socios comerciales, dependiendo del poder de decisión que ejerza el empleado en cuestión».

poco antes han sido sus compañeros o incluso sus subordinados, con riesgo de uso de información confidencial, etc. Es lógico y saludable. Pero si se extiende esa restricción demasiado tiempo, casi inevitablemente esa persona va a tener la tentación, o casi la necesidad, de buscar el modo indirecto, con personas interpuestas, etc., de trabajar en ese sector, lo que sin duda sería peor porque al riesgo de la actuación se le sumaría el de su ocultación, su falta de transparencia.

4.8. Que quede constancia de la «huella legislativa»

Debe quedar constancia de la llamada «**huella legislativa**», «es decir el recorrido de las normas desde que son meros borradores hasta su publicación definitiva. Esto permitiría examinar si los posibles cambios en la redacción de una norma están orientados a beneficiar a algún sector o empresa determinada. Eso sí, esto obligaría definitivamente a dotar de más medios y recursos tanto al Consejo de Transparencia¹⁰⁴ como a los distintos órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, dado que son los encargados de controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa¹⁰⁵».

O, por expresarlo en palabras de Plaza Jiménez, es «necesaria una regulación de la actividad de lobbying que marque unas reglas de juego totalmente transparentes en el ejercicio de los distintos poderes, para que el ciudadano tenga conocimiento en todo momento de las personas que participan en cada uno de los procesos normativos, cómo participan y ante quién intervienen, es decir lo que se conoce como “huella normativa”, y todo ello en condiciones de igualdad y acceso¹⁰⁶».

4.9. Que se prevean sanciones, incluidas las pecuniarias

Las normas tienen que prever sanciones. Si se regula la figura pero el incumplimiento de la norma no tiene consecuencias, no sólo no sirve de nada tal regulación sino que incrementa el descrédito y genera desigualdades entre cumplidores e incumplidores, con la previsible consecuencia de que el número de los primeros disminuya y el de los segundos aumente.

Esas sanciones, en nuestra opinión, no pueden ser únicamente reputa-

¹⁰⁴ En nuestra opinión, dotarle de más medios puede ser necesario o, al menos, conveniente. Pero más útil sería establecer sanciones para la falta de cumplimiento de las normas que obligan a publicar determinada información, documentación y actividades de los poderes públicos, que tienden hoy día a incumplirlas con lastimosa frecuencia.

¹⁰⁵ CALOMARDE GARCÍA, J. C. (2020). «Algunas propuestas para regular los lobbies en España», blog Fundación Hay Derecho, 12 de agosto de 2020.

¹⁰⁶ PLAZA JIMÉNEZ, V. E. (2020). *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Tesis Doctoral, Salamanca, 23 de octubre de 2020, p. 7.

cionales¹⁰⁷ ni limitadas a impedir (como en la normativa comunitaria) el desempeño de actividades de cabildeo durante un período determinado o la prohibición de entrar en determinados edificios públicos (porque eso no afectaría a quien tuviera interés en una única, o esporádica, actuación para un fin concreto, por ejemplo). Tiene que ser, creemos, pecuniaria y modulada de alguna forma en proporción al impacto económico o volumen de intereses afectados por la actuación.

4.10. Que se parta de los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby y los Principios de la OECD para la Transparencia y la Integridad en la acción de lobby

Y, en general, sugeriríamos **partir** de dos fuentes fundamentales, además de otras, como APRI, algunas de cuyas propuestas ya se han citado anteriormente en este trabajo.

De un lado, **de los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby**¹⁰⁸, impulsados por Transparencia Internacional, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, con treinta y ocho estándares o proposiciones que, según su propia introducción, «son más ambiciosas que otras iniciativas anteriores y aspiran a ser estándares de aplicabilidad internacional, pero teniendo en cuenta y respetando las diferencias nacionales». Parte de esos estándares ya los hemos mencionado en relación con puntos anteriores, pero dicho cuerpo de recomendaciones incluye otros adicionales relativos al registro de actividades de lobby, acceso público a información, integridad de cargos públicos y lobistas, participación pública en la toma de decisiones, grupos de expertos o asesoría, restricciones a los incentivos a lobistas; supervisión, gestión y sanciones, etc.

De otro, de los **Principios de la OECD para la Transparencia y la Integridad en la acción de lobby**¹⁰⁹, que propugnan «incrementar la transparencia por medio de la legislación», «promover la integridad por la autorregulación» y que han ido desarrollando una serie de principios basados en unas recomendaciones iniciales, de 2010. Como se lee en el propio documento de la OECD (2024), sus recomendaciones, que fueron «el primer estándar internacional para regular los riesgos de transparencia e integridad relacionados con

¹⁰⁷ Hace tiempo que Pedro Crespo dijo aquello de que «Al rey la hacienda y la vida / se ha de dar, pero el honor / es patrimonio del alma, / y el alma sólo es de Dios...» No parece probable que podamos dejar la normativa de los lobbies al albur de la conciencia y honor de los interesados, por mucho que (en el caso de los cargos públicos) juren «por su conciencia y honor», según el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas.

¹⁰⁸ https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

¹⁰⁹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>, y también, para su revisión actual (2023-2024), <https://www.oecd.org/corruption-integrity/getinvolved/private-sector/trusted-dialogue-series/>

las prácticas lobistas», han sido ahora revisadas por el Consejo de la OECD en reunión a nivel ministerial el 3 de mayo de 2024 «para reflejar la evolución de la acción de lobby y del panorama de la influencia, y para ayudar a los actores en puestos de gobierno, negocios y sociedad civil a reforzar los marcos de transparencia e integridad en la creación de políticas»¹¹⁰.

V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, n.º 106 (septiembre - diciembre), 2016, pp. 249-253.
- ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES (2020). «Propuesta de regulación de la transparencia en la defensa de intereses ante los poderes públicos». Consultada en el portal de transparencia del Gobierno: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:ebeae65f-aecf-48ca-b177-dc154e420f75/propuesta_APRI_regulacion_transparencia.pdf
- BILIOURI, D. (1999). «Environmental Ngos in Brussels: How powerful are their lobbying activities?» *Environmental Politics*, 8:2, 173-182, DOI: 10.1080/09644019908414472
- CABALLERO, D. (2018). «El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia», *Diario ABC*, edición digital del 24 de diciembre de 2018.
- CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D., XIFRA TRIADÚ, J. (2013). *Historia y comunicación social*, ISSN 1137-0734, Vol. 18, n.º Extra 3 (Diciembre), 2013, pp. 879-892.
- CALOMARDE GARCÍA, J. C. (2020): «Algunas propuestas para regular los lobbies en España», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2020/08/12/algunas-propuestas-para-regular-los-lobbies-en-espana/>, 12 de agosto de 2020.
- CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, ISSN-e 1889-6871, n.º 27, 2018 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos), pp. 18-27.
- CASTILLO ESPARCIA, A., SMOLAK LOZANO, E., FERNÁNDEZ SOUTO, A. (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 783 a 802. <http://www.revistalatinacs.org/072pa->

¹¹⁰ OECD (2024), «Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence», OECD/LEGAL/0379, p. 3.

- per/1192/42es.html, DOI: 10.4185/RLCS-2017-1192.
- COMISIÓN EUROPEA (2023). DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Informe sobre la situación del Estado de Derecho en 2023, Bruselas, 5.7.2023, SWD(2023) 809 final, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/24_1_52576_coun_chap_spain_es.pdf
- GARCÍA GARCÍA, J. F. (2008). «Modelo de regulación del “lobby” en el derecho comparado». *Revista chilena de derecho*, ISSN 0716-0747, ISSN-e 0718-3437, Vol. 35, n.º 1, 2008, pp. 107-134.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993.
- GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2023/01/20/cinco-lecciones-del-qatargate-para-la-regulacion-del-lobby/>, 20 de enero de 2023.
- HOLMAN, C., LUNEBURG, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Int Groups Adv* 1, 75-104 (2012). <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>
- HONG, K, ROSEN, T.Y CHUGH, A. (2023). «Lobbying regulation: a global phenomenon», *Westlaw Today*, Thomson Reuters, 6 de noviembre de 2023 (<https://www.reuters.com/legal/legalindustry/lobbying-regulation-global-phenomenon-2023-11-06/>)
- LUNDY, D. (2017). «The Corporate Europe Observatory guide to the murky world of EU lobbying», *Corporate Europe Observatory*, Bruselas, 2017.
- MADISON, J. (1788). «The House of Representatives», *Federalist No. 52*, en *The Federalist Papers* (Hamilton, A, Madison, J. y Jay, J.) 1787-1788, Ed. Chartwell Books, 2021, Nueva York.
- MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO, F. (2021). «La necesaria regulación del “lobby” en España», *Economist & Jurist*, ISSN 2444-3166, Vol. 29, n.º 250, 2021, pp. 1-3.
- OECD (2024). «Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence», OECD/LEGAL/0379.
- OECD/LEGAL/0379 OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2018). «Aproximación conceptual y longitudinal del concepto lobby», *Revista de Comunicación de la SEECI*. Año XXII, n.º 46, 15 julio -15 noviembre, 65-76.
- OLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019). «Análisis y regulación del lobby en la Unión Europea». *Vivat Academia*, ISSN-e 1575-2844, n.º 149, 2019, pp. 91-108.
- OLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019 II). «Estudio comparado de la regula-

- ción del Lobbying. Reino Unido, Francia y la Unión Europea», *aDResearch: Revista Internacional de Investigación en Comunicación*, ISSN 1889-7304, n.º 20, 2019, pp. 50-65.
- PLAZA JIMÉNEZ, V. E. (2020). *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Tesis Doctoral, Salamanca, 23 de octubre de 2020.
- PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, 87-122.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), 165-186. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2023). «Parlamentos abiertos como complemento en la regulación del “lobby” parlamentario», *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, coord. por Asunción de la Iglesia Chamarro, 2023, ISBN 978-84-124487-8-8, pp. 197-230.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017). «Lobbies (II): El bueno, el lobby y el malo», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2017/02/24/hd-joven-bueno-lobby-malo/>, 24 de febrero de 2017.
- TOCQUEVILLE, A. DE (1835-1840). *La democracia en América*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1985.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ACCESS INFO EUROPE, OPEN KNOWLEDGE, SUNLIGHT FOUNDATION (2015). «Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación». https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas», https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf, septiembre 2014.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2021). Aportaciones de Transparency International España. Consulta pública previa sobre el «Anteproyecto de Ley de prevención de conflictos de intereses del personal al servicio del sector público», 28 de mayo de 2021, <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/10/ALEGACIONES-TI-ESPAN%C3%A9A-A-CONSULTA-PU%C3%A9BLICA-PREVIA-SOBRE-ANTEPROYECTO-DE-LEY-DE-PREVENCIO%C3%A9N-DE-CONFLICTOS-DE-INTERESES-DEL-PERSONAL-AL-SERVICIO-DEL-SECTOR-PU%C3%A9BLICO.pdf>