

ESTUDIOS

LA REALIDAD DEL *LOBBY* EN ESPAÑA

DR. ALFREDO ARCEO VACAS
DR. SERGIO ÁLVAREZ SÁNCHEZ

PREFACIO DE ALFONSO ALONSO
Presidente de Acento Public Affairs

© Alfredo Arceo Vacas y Sergio Álvarez Sánchez, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Junio 2025

Depósito Legal: M-14802-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-153-5

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-154-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

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

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

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

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

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

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

Índice General

	<i>Página</i>
PREFACIO	9
1	
PRÓLOGO	17
2	
QUÉ ES EL LOBBY EN ESPAÑA Y EN EUROPA	23
2.1. El estado de la cuestión	29
2.1.1. Elementos de la práctica del lobbying: definiciones clásicas y nuevos conceptos	32
2.1.2. Avances teóricos sobre la transparencia	35
2.1.3. Actualizaciones para la medición de la capacidad de influencia ..	41
2.2. La legislación sobre lobby en España	50
2.2.1. Legislación estatal	50
2.2.1.1. El Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.	50
2.2.1.2. Normativas en las Cortes.	52
2.2.1.3. La Ley de Transparencia en vigor	55
2.2.1.4. La regulación de la financiación de los partidos políticos	56
2.2.2. Legislación europea	57
2.2.2.1. El marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)	57
2.2.2.2. Los Acuerdos Interinstitucionales	58

2.2.2.3.	Otros textos que afectan al Registro de Transparencia.	62
2.2.2.4.	El futuro de la regulación de los lobbies en Europa.	64
2.2.3.	<i>Legislaciones autonómicas.</i>	66
2.2.3.1.	Comunidad de Madrid	66
2.2.3.2.	Cataluña	67
2.2.3.3.	Aragón	68
2.2.3.4.	Castilla-La Mancha	69
2.2.3.5.	Comunidad Valenciana	71
2.2.3.6.	Navarra.	73
2.3.	La regulación sobre lobby en una muestra de países de la UE. . .	74
2.3.1.	<i>El lobby en Francia.</i>	78
2.3.2.	<i>El lobby en Bélgica</i>	81
2.3.3.	<i>El lobby en Irlanda</i>	82
2.3.4.	<i>El lobby en Alemania</i>	84
2.3.5.	<i>El lobby en Italia</i>	86
3		
	LA RADIOGRAFÍA DEL LOBBY EN ESPAÑA	89
3.1.	Cómo ha variado la participación de los actores sociales en los procesos de transparencia en los últimos años	91
3.1.1.	<i>Los puntos de partida en España y Europa</i>	91
3.1.2.	<i>Los últimos años de tendencias de la transparencia en España . .</i>	94
3.1.3.	<i>Avance de resultados de campo sobre la transparencia de los lobbies</i>	96
3.2.	Dos estudios para aclarar el panorama: 2022 y 2024.	100
3.2.1.	<i>La metodología del trabajo de campo</i>	102
3.2.1.1.	<i>Herramientas para el análisis</i>	103
3.2.2.	<i>La opinión de los expertos del sector</i>	121
3.2.3.	<i>Las claves de los grupos de interés</i>	138
3.2.4.	<i>Los hallazgos sobre el papel de la transparencia</i>	152

	<i><u>Página</u></i>
3.2.5. <i>Las consultoras de asuntos públicos: el mayor cambio de actitud en el sector</i>	154
3.3. La transparencia guarda correlación con la capacidad de influencia	162
3.3.1. <i>Evolución de la capacidad de influencia de las asociaciones empresariales</i>	162
3.3.1.1. Ranking de las 20 organizaciones más influyentes del año 2022	162
3.3.1.2. Ranking de las 20 organizaciones más influyentes del año 2024	163
3.3.1.3. Sectores recogidos para las asociaciones empresariales y profesionales, ordenados por sus puntuaciones medias por capacidad de influencia	164
3.3.1.4. La evolución de los rankings, sector por sector ...	167
3.3.2. <i>Los 10 primeros grupos de interés social españoles por capacidad de influencia (2022 vs. 2024)</i>	181
3.3.2.1. Las líderes indiscutibles: COCEMFE y la ONCE ..	182
3.3.2.2. Los factores del éxito de COCEMFE y la ONCE ..	184
3.3.2.3. Evolución de los diez primeros puestos de los grupos de interés social	186
3.3.3. <i>Las consultoras se benefician de sus buenas prácticas</i>	187
3.3.3.1. El Ranking de Buenas Prácticas, Rendición de Cuentas y Transparencia de las consultoras	187
3.4. Resumen de las actividades declaradas por los grupos de interés más influyentes en España	189
3.4.1. <i>Grupos de interés del sector de la transición digital</i>	190
3.4.1.1. IAB Spain	190
3.4.1.2. Asociación Española de Empresas de Ingeniería Consultoría y Servicios Tecnológicos (TECNIBERIA)	192
3.4.1.3. Asociación Española de la Economía Digital (ADIGITAL)	193
3.4.1.4. Asociación Multisectorial de la Electrónica, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de las Telecomunicaciones y de los Contenidos Digitales (AMETIC)	195

	<i><u>Página</u></i>
3.4.1.5. Asociación Española para la Digitalización (DigitalES).....	196
3.4.2. <i>Grupos de interés del sector de la salud</i>	197
3.4.2.1. Asociación Nacional Empresarial de la Industria Farmacéutica (FARMAINDUSTRIA)	197
3.4.2.2. Federación Nacional de Asociaciones de mayoristas Distribuidores de Especialidades Farmacéuticas y Productos Parafarmacéuticos (FEDIFAR)...	199
3.4.2.3. Asociación Española de Bioempresas (ASEBIO) ..	200
3.4.2.4. Sociedad Española de Farmacia Hospitalaria (SEFH).....	203
3.4.2.5. Asociación Española de Medicamentos Genéricos (AESEG)	204
3.4.3. <i>Grupos de interés del sector de la construcción</i>	205
3.4.3.1. Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN).....	205
3.4.3.2. Asociación Española de Sociedades de Protección contra Incendios (TECNIFUEGO)	207
3.4.3.3. Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA)	209
3.4.3.4. Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida (HISPALYT).....	210
3.4.3.5. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (CICCP)	211
3.4.4. <i>Grupos de interés del sector agroalimentario</i>	212
3.4.4.1. Cooperativas Agro-alimentarias de España	212
3.4.4.2. Asociación Empresarial Cárnica (ANAFRIC)	214
3.4.4.3. Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino (ANPROGAPOR).....	215
3.4.4.4. Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA)	216
3.4.4.5. Confederación Española de Fabricantes de Alimentos Compuestos para Animales (CESFAC)...	219
3.4.5. <i>Grupos de interés del sector energético</i>	221
3.4.5.1. Asociación Española del Gas (SEDIGAS)	221

	<i><u>Página</u></i>
3.4.5.2. Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA)	223
3.4.5.3. Confederación Nacional de Asociaciones de Empresas Instaladoras y Mantenedoras de Energía y Fluidos (CONAIF)	225
3.4.5.4. Unión Española Fotovoltaica (UNEF)	227
3.4.5.5. Asociación Española de Baterías y el Almacenamiento Energético (AEPIBAL)	229
3.4.6. <i>Grupos de interés del sector del transporte y la movilidad</i>	230
3.4.6.1. Asociación Española de la Carretera (AEC)	230
3.4.6.2. Asociación Española de Proveedores de Automoción (SERNAUTO)	232
3.4.6.3. Asociación Nacional de Empresas del Sector Dos Ruedas (ANESDOR)	233
3.4.6.4. Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC)	234
3.4.6.5. Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM)	237
3.4.7. <i>Grupos de interés del sector del turismo y la hostelería</i>	239
3.4.7.1. Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT)	239
3.4.7.2. Confederación Empresarial de Hostelería de España (CEHE)	241
3.4.7.3. Federación Española de Asociaciones de Viviendas y Apartamentos Turísticos (FEVITUR)	243
3.4.7.4. Federación Española de Empresas de Distribución a Hostelería y Restauración (FEDIS HORECA)	244
3.4.7.5. Federación Nacional de Empresarios de Ocio y Espectáculos (ESPAÑA DE NOCHE)	245
3.4.8. <i>Grupos de interés del sector del turismo y la hostelería</i>	246
3.4.8.1. Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA)	246
3.4.8.2. Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)	250

	<i><u>Página</u></i>
3.4.8.3. Asociación Española de Asesores Fiscales (AE-DAF)	254
3.4.8.4. Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)	255
3.4.8.5. Asociación Española de Banca (AEB)	257
3.4.9. <i>Grupos de interés multisectoriales</i>	260
3.4.9.1. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)	260
3.4.9.2. Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP).....	265
3.4.9.3. Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)	266
3.4.9.4. Foment del Treball Nacional (FTN).....	269
3.4.9.5. Fundación Universidad-Empresa (FUE).....	270
3.4.10. <i>Organizaciones de la Sociedad Civil</i>	271
3.4.10.1. Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE)	271
3.4.10.2. Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE).....	273
3.4.10.3. Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE)	275
3.4.10.4. Greenpeace España.	277
3.4.10.5. Fundación Secretariado Gitano	279
ANEXO LEGISLATIVO	283
BIBLIOGRAFÍA	291

Qué es el *lobby* en España y en Europa

SUMARIO: 2.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. 2.1.1. *Elementos de la práctica del lobbying: definiciones clásicas y nuevos conceptos.* 2.1.2. *Avances teóricos sobre la transparencia.* 2.1.3. *Actualizaciones para la medición de la capacidad de influencia.* 2.2. LA LEGISLACIÓN SOBRE LOBBY EN ESPAÑA. 2.2.1. *Legislación estatal.* 2.2.1.1. El Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés. 2.2.1.2. Normativas en las Cortes. 2.2.1.3. La Ley de Transparencia en vigor. 2.2.1.4. La regulación de la financiación de los partidos políticos. 2.2.2. *Legislación europea.* 2.2.2.1. El marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). 2.2.2.2. Los Acuerdos Interinstitucionales. 2.2.2.3. Otros textos que afectan al Registro de Transparencia. 2.2.2.4. El futuro de la regulación de los lobbies en Europa. 2.2.3. *Legislaciones autonómicas.* 2.2.3.1. Comunidad de Madrid. 2.2.3.2. Cataluña. 2.2.3.3. Aragón. 2.2.3.4. Castilla-La Mancha. 2.2.3.5. Comunidad Valenciana. 2.2.3.6. Navarra. 2.3. LA REGULACIÓN SOBRE LOBBY EN UNA MUESTRA DE PAÍSES DE LA UE. 2.3.1. *El lobby en Francia.* 2.3.2. *El lobby en Bélgica.* 2.3.3. *El lobby en Irlanda.* 2.3.4. *El lobby en Alemania.* 2.3.5. *El lobby en Italia.*

La Unión Europea (UE) es una de las estructuras políticas supranacionales más complejas y ambiciosas del mundo. Esto le hace estar, en no pocas ocasiones, en el punto de mira de un número significativo de actores interesados que buscan influir en sus decisiones: corporaciones multinacionales, asociaciones industriales, organizaciones no gubernamentales y representantes de intereses específicos. Todos son actores lícitos, como lo son también sus propósitos. Este fenómeno, conocido como *lobby*, plantea cuestiones fundamentales sobre la transparencia y la legitimidad democrática en el proceso de toma de decisiones de la Eurocámara.

GAVILANES, Miguel Ángel, TORRECILLAS, Carmen y ZORNOZA, María G. (2021), denuncian que la mitad de los eurodiputados no da cuenta de las reuniones con los *lobbies*, y añaden que la regulación de la transparencia del *lobby* de la Eurocámara tiene un fuerte carácter voluntario y solo obliga a rendir cuentas de aquellas reuniones con actores privados, organismos públicos u oenegés cuyo objetivo sea influir en las políticas o en la toma de decisiones de las instituciones europeas. Y no a todos los parlamentarios: solo a los ponentes y presidentes de una comisión y durante la redacción de sus informes. Aunque el Parlamento acaba de aprobar un endurecimiento de los registros de lobistas, todavía queda mucho por hacer.

El *lobby* en la UE está regulado principalmente a través del *Registro de Transparencia*, una base de datos voluntaria que fue creada en 2011 y es gestionada conjuntamente por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Este registro busca ofrecer información pública sobre qué actores intentan influir en la elaboración de políticas, cuánto dinero gastan en estas actividades y qué objetivos persiguen.

Sin embargo, el carácter voluntario del registro ha sido objeto de críticas constantes. Aunque algunos actores clave, como grandes corporaciones y ONG internacionales, participan activamente en el sistema, otros, incluyendo grupos más pequeños o representaciones no oficiales de Estados, suelen mantenerse al margen. Esto genera un vacío de información que debilita la eficacia del registro.

El informe *Influencia encubierta, acceso privilegiado* de TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), analiza la práctica del *lobby* y los intentos de regular esta actividad en 19 países europeos, incluyendo España, y en tres instituciones fundamentales de la UE. Los resultados generales de la investigación son preocupantes, pues sugiere que los esfuerzos para promover estándares de *lobby* abiertos y éticos han sido esporádicos y poco eficaces. La mayor parte de la influencia sigue siendo oculta e informal, con conflictos de intereses serios y ciertos grupos disfrutando de acceso privilegiado a los encargados de tomar decisiones.

Ante este panorama descrito, en 2021 la *Comisión Europea*, bajo el liderazgo de VONDER LEYEN, Ursula, anunció medidas para fortalecer la transparencia en el *lobby*, incluyendo la obligatoriedad de inscribirse en el *Registro de Transparencia* para aquellos que deseen reunirse con altos cargos de la Comisión. Aunque este movimiento representa un avance, la falta de aplicación uniforme entre las instituciones de la UE limita su impacto.

A pesar de los esfuerzos legislativos, el sistema presenta serias lagunas que dificultan la construcción de una verdadera cultura de transparencia, tan demandada en nuestra sociedad para alcanzar un alto grado de fiabilidad en las instituciones:

— Carácter fragmentado de las normativas: no todas las instituciones de la UE están obligadas a adherirse a las mismas reglas de transparencia. Mientras que la *Comisión Europea* promueve un enfoque estructurado y accesible, el *Parlamento Europeo* ofrece un entorno más pluralista, centrado en los debates parlamentarios. Por otro lado, el *Consejo de la Unión Europea* presenta un escenario más opaco y dependiente de las dinámicas nacionales. Estas diferencias reflejan las distintas funciones y mecanismos de toma de decisiones de cada institución, subrayando la necesidad de enfoques adaptados por parte de los grupos de interés. Hay, por tanto, una brecha que permite a los lobistas operar en las sombras.

La *Comisión Europea*, como órgano ejecutivo de la UE, es responsable de proponer legislación y supervisar su implementación. Los lobistas interactúan principalmente con los funcionarios y directores generales de la Comisión, quienes tienen un papel clave en la redacción de propuestas legislativas. La Comisión mantiene un *Registro de Transparencia* obligatorio, en el que las organizaciones deben inscribirse para participar en actividades de *lobby* (COMISIÓN EUROPEA, 2023, p. 12). Este registro busca garantizar la transparencia y permite identificar a los grupos de interés que influyen en las políticas comunitarias.

La Comisión también realiza consultas públicas abiertas antes de redactar propuestas legislativas, lo que permite a los ciudadanos, empresas y organizaciones expresar sus opiniones. Estas consultas son esenciales para asegurar que las políticas reflejan una amplia gama de intereses (GREENWOOD, 2017, p. 85). Así, el procedimiento de *lobby* en la Comisión se caracteriza por su enfoque estructurado y accesible.

El *Parlamento Europeo*, como órgano legislativo directamente elegido por los ciudadanos de la UE, es un importante objetivo de las actividades de *lobby*. Los eurodiputados (Miembros del Parlamento Europeo) tienen un papel crucial en la enmienda y aprobación de las legislaciones. El acceso de los lobistas al Parlamento está regulado también a través del *Registro de Transparencia*, que permite a los grupos de interés solicitar reuniones con los Miembros del Parlamento Europeo o asistir a audiencias y eventos públicos (DÖRRENBÄCHER y MASTENBROEK, 2019, p. 213).

Una característica distintiva del *lobby* en el Parlamento es la atención en los comités parlamentarios, donde los eurodiputados debaten y revisan propuestas legislativas. Los lobistas buscan influir especialmente en los ponentes o *rapporteurs* responsables de preparar los informes legislativos (KÖHLER-KOCH y RITTBERGER, 2020, p. 178). Esta interacción directa ofrece oportunidades para moldear las posiciones del Parlamento, aunque también está sujeta a un escrutinio público considerable.

El Consejo de la Unión Europea representa a los Estados miembros y es el órgano donde los ministros nacionales negocian y adoptan legislación. A dife-

rencia de la Comisión y el Parlamento, el *lobby* en el Consejo es menos transparente y está más centrado en los gobiernos nacionales. Los *lobistas* tienden a dirigirse a los representantes permanentes de los Estados miembros en Bruselas o a las capitales nacionales para influir en las posiciones que estos adoptan en el Consejo (HÖRITSCH y KÖNIG, 2021, p. 92).

La naturaleza intergubernamental del Consejo implica que las interacciones de *lobby* sean más opacas, ya que las deliberaciones internas suelen ser confidenciales. Además, la influencia del *lobby* puede variar dependiendo de las prioridades y estrategias de cada Estado miembro (BOUWEN, 2020, p. 112). En resumen, podemos señalar que en la Unión Europea se percibe:

- Falta de sanciones efectivas: aunque existen reglas sobre divulgación y conducta, las sanciones por incumplimiento son limitadas o inexistentes, lo que desalienta la participación honesta y fomenta prácticas opacas.
- Insuficiencia de recursos: la supervisión y verificación de la información proporcionada al *Registro de Transparencia* son tareas monumentales que a menudo carecen de los recursos necesarios. Esto permite que datos inexactos o incompletos pasen desapercibidos.
- Divergencia en los intereses nacionales: los Estados miembros tienen diferentes niveles de regulación y tradiciones respecto al *lobby*. Esta disparidad complica la armonización de un enfoque paneuropeo.

El caso de la UE contrasta con países como Canadá o Estados Unidos, donde la regulación del *lobby* es más estricta y transparente. En Estados Unidos, por ejemplo, la LDA de 1995 y sus enmiendas posteriores establecen la obligatoriedad de registrar las actividades de *lobby*, incluyendo detalles financieros y temáticos. Aunque el sistema estadounidense no está exento de críticas, ofrece un modelo más robusto que podría inspirar reformas en la UE.

Canadá y Estados Unidos han demostrado que es posible regular el *lobby* de manera más efectiva, logrando un equilibrio entre la participación de los actores interesados y la transparencia pública. Aunque sus sistemas tienen áreas de mejora, ofrecen un marco valioso que otras regiones, incluida la Unión Europea, podrían adaptar para fortalecer la confianza en las instituciones democráticas.

El sistema canadiense se distingue por su claridad y responsabilidad. En Canadá, la regulación del *lobby* se rige por la *Lobbying Act* de 1985 (modificada por última vez el 26 de julio de 2022), la cual establece un marco legal obligatorio para todos los actores involucrados en actividades de influencia política. El sistema incluye el *Registro de Lobistas*, una base de datos pública administrada por la *Oficina del Comisionado de Lobby*.

En 2023, el *Registro de Lobistas* de Canadá contabiliza más de 10.000 entradas activas, que incluyen detalles sobre los temas tratados, las organizaciones representadas y los destinatarios de las actividades de *lobby* (*Oficina del Comisionado de Lobby*, Canadá).

El *Comisionado de Lobby* informa que aproximadamente el 80% de las actividades registradas están relacionadas con temas económicos y medioambientales, lo que refleja las prioridades actuales del Gobierno y del sector privado. La monitorización de las actividades de *lobby* en Canadá se articula a través de las siguientes dinámicas de trabajo:

- Un registro obligatorio: todas las personas y entidades que practican *lobby* deben registrarse si cumplen ciertos umbrales de tiempo o impacto.
- Informes regulares: los *lobistas* deben actualizar su información de manera periódica, asegurando la transparencia continua.
- Supervisión estricta: el Comisionado tiene el poder de investigar denuncias de incumplimiento, con sanciones que incluyen multas y la posibilidad de enjuiciamiento penal.

El sistema de Estados Unidos se define como un modelo de divulgación exhaustiva. En este país, la regulación del *lobby* está cubierta por la LDA de 1995 y la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007 (en adelante, HLOGA). Estas leyes requieren que los lobistas registrados divulguen información detallada sobre sus actividades, ingresos y gastos. Según el *Center for Responsive Politics*, durante 2023, se reportaron más de 12.000 lobistas activos en el registro público, representando a una amplia gama de industrias y organizaciones. El gasto en actividades de *lobby* alcanzó los 4.000 millones de dólares, una cifra récord que subraya la importancia del *lobby* en el contexto político estadounidense.

Estados Unidos, por tanto, exige un nivel de divulgación más detallado, especialmente en aspectos financieros y el sistema depende más de sanciones *post facto*. Algunas de las dinámicas de trabajo más destacadas son:

- Información financiera detallada: los informes trimestrales deben incluir el gasto exacto y los temas de *lobby* abordados.
- Cobertura amplia: la ley abarca tanto a *lobistas* individuales como a organizaciones que emplean personal interno para influir en las decisiones gubernamentales.
- Sanciones severas: las violaciones a la LDA pueden resultar en multas significativas y daños reputacionales.

En contraste a lo que se observa en Canadá y Estados Unidos, la Unión Europea parece rezagada en la implementación de medidas que permitan un

monitoreo efectivo y sistemático del *lobby*. Las diferencias culturales y políticas entre sus Estados miembros parece que complica la adopción de un enfoque uniforme.

El sistema de *lobby* de la Unión Europea está lejos de ser transparente y equitativo. La combinación de un registro voluntario, sanciones débiles y una divulgación inconsistente socava la confianza ciudadana en las instituciones comunitarias. Aprender de modelos internacionales, como los de Canadá y Estados Unidos, podría ser clave para reforzar la rendición de cuentas y garantizar que el proceso de toma de decisiones refleje verdaderamente el interés público.

En particular en España, la Mesa del Congreso de los Diputados acuerda el 7 de febrero de 2025 encomendar la aprobación del Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, tras haber aprobado el Consejo de Ministros el anteproyecto el 28 de enero de 2025. Un avance importante para la normalización del *lobby*, y una gran oportunidad para fomentar la transparencia y el diálogo responsable entre instituciones, empresas y sociedad civil. La aprobación definitiva significará que cualquier grupo de interés que quiera relacionarse con representantes de la Administración Central tendrá que inscribirse en el Registro Central de Grupos de Interés, que gestionará y supervisará la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI), dependiente de la Secretaría de Estado de Función Pública; en dicha inscripción, deberá aportar sus ámbitos de interés, finalidad y objeto social, así como su información financiera del último ejercicio contable; tendrá que aceptar un Código de Conducta asociado a dicho registro y habrá un régimen sancionador por sus incumplimientos.

El proyecto contempla tres tipos de sanciones, desde muy graves (la inscripción de datos falsos, por ejemplo), que acarrearían la cancelación de la inscripción y prohibición de volver a solicitarla en dos años; las graves (el incumplimiento del código de conducta, por ejemplo) con suspensión de inscripción entre tres y seis meses; y leves (por dar otro ejemplo, el retraso en la actualización de información de inscripción), sancionadas con un apercibimiento.

A diferencia de otros países miembros de la UE, España carecía de una legislación nacional específica que regulase de manera integral las actividades de *lobby*. Aunque existen iniciativas a nivel autonómico y municipal, como en Cataluña y Madrid, la regulación nacional se limitaba a disposiciones generales incluidas en leyes como la Ley 19/2013.

Uno de los principales problemas del sistema español es la opacidad en las interacciones entre grupos de interés y responsables públicos. Según un informe de *Access Info Europe*, España se encuentra entre los países europeos con menor transparencia en las actividades de *lobby*. Por ejemplo, las agendas de los altos cargos públicos no siempre son públicas ni detalladas y no existe

una obligación de registrar reuniones entre representantes de interés y decisores políticos.

Esta falta de información dificulta que la ciudadanía y los medios de comunicación puedan supervisar cómo se toman las decisiones públicas y qué intereses están influyendo en ellas. Se percibe en España un contexto de creciente debate sobre la regulación de los grupos de presión, en el que el anteproyecto de ley del *lobby* se presenta como un intento de abordar la opacidad que ha caracterizado estas actividades durante años.

Según un artículo de MUNÁRRIZ, Ángel, en *El País*, titulado *El agujero de descontrol y opacidad del lobby en España* (22 de septiembre de 2024), la falta de una regulación clara dificulta identificar las influencias reales sobre el proceso legislativo. Mientras que en Bruselas y Estados Unidos existen registros obligatorios de *lobbies*, España continúa rezagada en esta materia.

El Proyecto de Ley de transparencia y de integridad en las actividades de los grupos de interés en España incluye medidas clave para mejorar la transparencia y la ética en las actividades de *lobby*. El Registro deberá plasmar cualquier comunicación realizada por un grupo de interés con el personal público, con la intención de influir en procesos de toma de decisiones públicas o en los procesos de diseño y aplicación de políticas públicas o de elaboración de proyectos normativos. Por otro lado, el personal público tendrá limitaciones en el ejercicio de esta actividad. En algunos casos, se les prohibirá hacer *lobby* durante dos años después de finalizar su etapa en la Administración Pública, en materias relacionadas con las competencias del departamento, organismo o entidad en los que prestaron servicios.

En nuestro país, el *lobby* corporativo tiene un peso considerable frente a otros tipos de grupos de interés, como las ONG o los sindicatos. Un estudio de la Fundación Civio muestra que las grandes empresas y sus asociaciones sectoriales son responsables de más del 70% de las interacciones documentadas con altos cargos del Gobierno central. Este desequilibrio genera preocupaciones sobre la equidad en la representación de intereses y el riesgo de captura regulatoria.

2.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las organizaciones que practican el *lobbying* lo hacen para influir sobre los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas. No obstante, el *lobbying* conlleva al mismo tiempo la identificación de intereses diversos, detectando puntos de encuentro entre ellos (FERNÁNDEZ-RÚA, FERNÁNDEZ-RÚA y VILLORIA, 2023, p. 31). De esta manera, mediante el *lobbying* se transmiten las demandas de los diferentes colectivos, generándose la institucionalización de una práctica que siempre ha existido históricamente, por la que cada grupo dentro de la ciudadanía defiende legítimamente sus intereses (CRESPÓ VAL, 2023). La propia *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*

(OCDE) describe el *lobbying* como un acto legítimo de participación pública. Por su parte, la ONG *Transparencia Internacional* considera que el *lobbying* comprende aquellas actividades de comunicación directa o indirecta con representantes de instituciones públicas, que tienen *la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado* (en VILLORIA MENDIETA, REVUELTA y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2015, p. 4).

Sin embargo, conviene realizar algunas apreciaciones sobre las delimitaciones terminológicas de conceptos que, en la práctica, se van a emplear indistintamente a lo largo de esta obra, en la que hemos utilizado indistintamente los términos *lobbying* y asuntos públicos. Esto es especialmente habitual en el mundo hispanohablante, donde José y Jorge FERNÁNDEZ-RÚA (2023, p. 35) defienden que se siga normalizando el uso del término *lobby* con su connotación positiva de ejercer la participación democrática, y se dejen de utilizar tanto las denominaciones de asuntos públicos, gubernamentales, regulatorios..., etc.

Sin embargo, en el ámbito académico, los asuntos públicos o su denominación en inglés (*public affairs*), se refieren al mantenimiento de relaciones entre organizaciones, basadas en la defensa de unas políticas determinadas en la esfera pública (DAVIDSON, 2015, pp. 617-618). Esto va más allá de la mera actividad de *lobbying* como esfuerzo de influencia sobre los poderes gubernamentales o legislativos (FERRER, 2014), y abarca la gestión de *issues* o temas candentes, la gestión de la reputación, el activismo corporativo... (LABARCA, ARCENEUX y GOLAN, 2020, p. 1). En definitiva, los asuntos públicos constituyen toda una función especializada dentro de la disciplina de las relaciones públicas. Por su parte, los citados poderes ejecutivo y legislativo ante quienes se ejerce el *lobbying* pueden corresponder al ámbito nacional, internacional, regional o local.

Los agentes que lo practican son una de las cuestiones más discutidas en las definiciones de *lobbying*. Así, para el catedrático RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2002), los sindicatos y movimientos sociales no podrían considerarse grupos de presión. Por el contrario, para ÁLVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014, p. 361) son grupos de interés incluso las organizaciones de activismo. Recientemente, RIDAO, Joan e ARAGUÁS, Irene (2024, p. 28), criticaron el uso del término *grupo de interés* para evitar el anglicismo *lobby*, precisamente porque el carácter de práctica en grupo excluiría a los actores individuales (personas físicas), que para ellos constituyen otra forma más de ejercer influencia junto con las organizadas (empresas, asociaciones, plataformas, redes, etc.).

En la práctica, el término *lobby* es utilizado tanto como sinónimo de grupo de interés, como para referirse a la propia actividad de influencia, acepción por la que José y Jorge FERNÁNDEZ-RÚA (2023, pp. 32-33) se decantan: «*aquella acción o grupo de acciones coordinadas y dirigidas a influenciar la toma de decisiones pública, en cualquiera de sus ámbitos de decisión y fases de desarrollo, en favor de intereses determinados*».

Asimismo, los lobistas siempre serán las personas físicas que se encarguen de mantener los contactos para realizar la actividad de *lobbying* en nombre propio, como parte de una estructura en la que se encuentran integrado, o trabajando para clientes a los que representen (RIDAO y ARAGUÁS, 2024, p. 29). La participación de lo que RUBIO NÚÑEZ (2002, pp. 179-180) entiende como grupos de presión es algo que, según él, buscan los propios grupos parlamentarios, ya que la información proporcionada les asiste en la toma de decisiones políticas. Ahora bien, se tiene que garantizar la democracia interna en dichos grupos, y combatir toda desigualdad de acceso para las asociaciones y empresas más pequeñas.

Como actividad de influencia sobre los poderes públicos, el catedrático de Ciencia Política Manuel VILLORIA (2017) clasifica las actividades de *lobbying* en tres categorías, en función de su motivación: económica (si promueve los intereses de empresas en el mercado); profesional (incluyendo en este punto las actuaciones de asociaciones empresariales, sindicatos, corporaciones profesionales y Cámaras de Comercio), y de interés público (incidencia política en causas sociales, como sería el caso de las ONG). En este sentido, los especialistas tratan de delimitar incluso la diferencia entre un grupo de presión y un grupo de interés: aunque no existe un acuerdo total al respecto, el primero se distinguiría del segundo por su capacidad para coaccionar al poder político con técnicas que exceden las comunicativas (PINEDA CACHERO, 2002). Por su parte, RUBIO NÚÑEZ (2002, p. 166) escoge precisamente el término *grupo de presión* para referirse a «*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*». En cambio, un grupo de interés consistiría en cualquier grupo de personas organizado para defender un interés común de forma colectiva, aunque esta defensa no se realice con objeto de influir en dichos poderes públicos (ÁLVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO, 2014, p. 361).

En los últimos tiempos, académicos españoles inciden en ubicar las actividades de *lobbying* dentro del campo de la comunicación política, en tanto que aquellas forman parte de las estrategias de comunicación de las organizaciones en el marco de discusiones públicas (ALMANSA-MARTÍNEZ y FERNÁNDEZ SOUTO, 2020). De hecho, para MORENO CABANILLAS, CASTILLO ESPARCIA y CASTILLERO OSTIO (2024, p. 2), la práctica del *lobbying* es en sí misma una estrategia de comunicación. Englobar el ejercicio del *lobbying* como disciplina de la comunicación política es particularmente apropiado en el caso español, donde los lobistas que no trabajan en empresas lo hacen principalmente en consultoras de comunicación especializadas. Así se desprende del análisis de 370 perfiles de profesionales del *lobbying* realizado por CASTILLO ESPARCIA, MORENO CABANILLAS y ALMANSA MARTÍNEZ (2023). Podemos constatar con nuestros trabajos de campo realizados en 2022 y 2024 cómo la mayoría de los lobistas españoles proceden de estudiar titulaciones de Comunicación, cursando posteriormente posgrados en Ciencias Políticas o Sociología.

Como estrategia, se pueden adoptar dos grandes formas que son combinables, continúan MORENO CABANILLAS, CASTILLO ESPARCIA y CASTILLERO OSTIO (2024, p. 4):

- El *lobbying* directo o *inside lobbying*, que implica una relación mano a mano con los decisores políticos, sin necesidad de trabajar previamente el estado de la opinión pública sobre un *issue* determinado.

Entre las técnicas comprendidas en el *lobbying* directo, encontramos las entrevistas cara a cara, la entrega de documentación, o la participación en comisiones legislativas y gubernamentales.

- El *lobbying* indirecto u *outside lobbying* también tiene como destinatario final al legislador, pero sirve para crear previamente un estado de opinión favorable a los intereses de nuestro grupo de interés, que a su vez sirva para reforzar su posición ante los decisores. Esta estrategia de *lobbying* abarca la relación con los medios de comunicación, el uso de redes sociales, el fomento de la participación en manifestaciones, recogidas de firmas... etc. Sin embargo, CASTILLO ESPARCIA et al. (2023) constatan que sólo se centran en este tipo de *lobbying* el 12% de los 370 profesionales que analizaron en LinkedIn para su estudio.

2.1.1. ELEMENTOS DE LA PRÁCTICA DEL LOBBYING: DEFINICIONES CLÁSICAS Y NUEVOS CONCEPTOS

El término *lobbying* tiene sus raíces en el siglo XVII, derivado de la palabra inglesa *lobby*, que hace referencia a los pasillos o antesalas de las asambleas legislativas donde los ciudadanos podían interactuar con los parlamentarios. En su definición más básica, el *lobbying* es el acto de influir en las decisiones de los responsables públicos en nombre de un grupo de interés (THOMAS & HREBENAR, 1996).

Una de las primeras definiciones académicas la ofrece MILBRATH (1960), quien describe el *lobbying* como el proceso de comunicación entre el grupo de presión y el gobierno, con objeto de influir en la formulación y aplicación de políticas. Esta definición subraya dos elementos clave: la comunicación como herramienta central del *lobbying* y la intención de influir en el proceso político.

Desde esta perspectiva, el *lobbying* no se limita a actividades realizadas en beneficio de empresas o corporaciones. También incluye la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, asociaciones profesionales y grupos de ciudadanos.

El *lobbying* se estructura en torno a varios elementos esenciales:

- Grupos de interés: son los actores principales del *lobbying*. Representan una variedad de intereses, desde empresas hasta movimientos socia-

les. OLSON (1965) destaca que la capacidad de los grupos para influir está determinada por su organización interna y sus recursos.

- Responsables públicos: son los destinatarios de las actividades de *lobbying*. Pueden incluir legisladores, funcionarios gubernamentales o representantes locales. DAHL (1971) sostiene que la capacidad de los responsables públicos para responder al *lobbying* depende de la estructura política en la que operan.
- Técnicas de influencia: entre las herramientas utilizadas por los lobistas están las reuniones personales, la provisión de informes técnicos y el financiamiento de campañas políticas. DE FIGUEIREDO y RICHTER (2014) argumentan que la elección de la técnica depende del objetivo específico y del contexto político.

Últimamente podemos observar que la práctica del *lobbying* ha evolucionado de manera significativa debido a factores como la globalización, el avance tecnológico y la creciente demanda de transparencia.

En muchos países, la percepción negativa del *lobbying* ha llevado a la implementación de leyes y mecanismos de transparencia. Podemos tomar como ejemplo el ya citado *Registro de Transparencia de la Unión Europea* en 2011 para documentar las actividades de los grupos de interés. Este registro incluye información sobre los objetivos, los clientes y el presupuesto de los lobistas (TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, 2015).

El avance tecnológico está dando lugar al *digital lobbying*, que utiliza plataformas digitales y redes sociales para influir en las decisiones públicas. Este enfoque permite a los grupos de interés llegar directamente a los ciudadanos y movilizar apoyo público. Según KREISS y MCGREGOR (2018), las redes sociales han democratizado parcialmente el acceso al *lobbying*, permitiendo que incluso pequeños grupos ejerzan influencia. El *digital lobbying* es una evolución inevitable en un mundo cada vez más interconectado. Si bien ofrece oportunidades únicas para democratizar el acceso a los procesos políticos, también plantea riesgos significativos que deben abordarse mediante una regulación adecuada y prácticas éticas. Como afirman KREISS y MCGREGOR (2018, p. 174), *el futuro del lobbying dependerá de nuestra capacidad para equilibrar el poder de la tecnología con los principios democráticos*.

El *digital lobbying* representa una evolución en cómo los grupos de interés comunican sus mensajes y movilizan apoyo. Entre los elementos clave de esta práctica destacan el uso de las redes sociales, la utilización del *big data*, los algoritmos y las movilizaciones digitales.

Las plataformas como X, Facebook e Instagram permiten a los lobistas llegar directamente a la ciudadanía. Según KREISS y MCGREGOR (2018, p. 162), *las redes sociales democratizan parcialmente el acceso al lobbying, permitiendo que grupos pequeños influyan en la opinión pública*. Por ejemplo, campañas como #NetNeu-

trality en Estados Unidos demuestran cómo un movimiento en línea puede presionar a los legisladores.

Además, la utilización de datos masivos y de inteligencias de aprendizaje permite a los lobistas segmentar audiencias y personalizar mensajes de manera automatizada. SELLARS (2010, p. 89) señala que la capacidad de analizar datos en tiempo real otorga a los grupos de interés una ventaja estratégica sin precedentes. Desde esta base de trabajo estratégico, las peticiones en línea y los movimientos virales son herramientas fundamentales de presión indirecta. Plataformas como *Change.org* permiten que los ciudadanos participen en causas específicas, facilitando el apoyo masivo a iniciativas promovidas por lobistas.

El *digital lobbying* ofrece varias ventajas respecto al *lobbying* tradicional pues amplía el acceso (lo que permite que grupos con recursos limitados lleguen a audiencias globales), aumenta de forma vertiginosa la rapidez y la flexibilidad pues las plataformas digitales permiten respuestas rápidas a los cambios en el entorno político, además de que algunos expertos argumentan que el rastro digital facilita la supervisión pública (TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, 2015, p. 43).

A pesar de sus beneficios, el *digital lobbying*, hoy en día, también plantea ciertas desigualdades en el acceso, dado que los grupos con mayores recursos pueden invertir más en tecnología y datos, lo que puede generar un rango mayor de desigualdad. En este sentido, GILENS y PAGE (2014, p. 577) advierten que *la tecnología no elimina las desigualdades estructurales; en muchos casos, las amplifica*.

No debemos echar en saco roto que el uso de algoritmos para dirigir información personalizada puede derivar en algunos casos en campañas desinformativas. El caso de *Cambridge Analytica* en 2016 es un ejemplo destacado sobre la injerencia digital en elecciones. Las normativas actuales no siempre contemplan las especificidades del *lobbying* digital. DE FIGUEIREDO y RICHTER (2014, p. 499) ya sugerían que *es necesario actualizar los marcos regulatorios para abordar los riesgos del entorno digital*.

El futuro avanza de la mano de la ética y la regulación. El progreso del *digital lobbying* requiere un enfoque ético y regulatorio equilibrado. DAHL (1971, p. 45) decía que *una democracia saludable requiere que todos los ciudadanos tengan una voz efectiva*. Para lograr esto, es fundamental que sepamos implementar códigos éticos (en los que los lobistas se comprometan con principios como la transparencia y la honestidad), fortalecer las regulaciones con actualizaciones que incluyan el *lobbying* digital (garantizando la equidad y la protección contra abusos) y fomentar la educación digital para que los ciudadanos puedan estar informados sobre cómo se utilizan sus datos y cómo pueden participar activamente en los procesos democráticos.

La globalización ha expandido el alcance del *lobbying* más allá de las fronteras nacionales. Organismos internacionales como la *Organización Mundial de*

Comercio (OMC) y las *Naciones Unidas* se han convertido en objetivos clave para los lobistas. SELLARS (2010) destaca que el *lobbying* global plantea nuevos desafíos regulatorios, ya que los marcos jurídicos nacionales no siempre son aplicables a contextos internacionales.

2.1.2. AVANCES TEÓRICOS SOBRE LA TRANSPARENCIA

La transparencia ha emergido como un concepto central en los debates académicos y de aplicación profesional sobre gobernanza, derechos humanos y desarrollo sostenible. Podemos definirla como el acceso público a información relevante, por lo que la transparencia está estrechamente vinculada a la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

El concepto de transparencia influye significativamente en la percepción de los ciudadanos sobre las instituciones públicas y políticas, pero sus efectos reales son complejos y a menudo contradictorios. Aunque representa un avance en la democratización de la información, su aplicación efectiva requiere un enfoque más crítico y estructural que aborde las limitaciones actuales.

En España, este fenómeno responde a una creciente demanda ciudadana por un gobierno abierto y responsable, así como a la puesta en marcha de normativas como la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Sin embargo, la aplicación de la transparencia no está exenta de críticas y paradojas, lo que plantea interrogantes sobre su efectividad real para restaurar la confianza ciudadana en las instituciones.

La transparencia ha sido conceptualizada, en general, como un valor instrumental que facilita la rendición de cuentas y fomenta la participación ciudadana. Según HEALD (2006, pp. 25-40), este concepto implica no solo la disponibilidad de información, sino también su accesibilidad y utilidad para los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la transparencia es un pilar fundamental en las democracias modernas, ya que permite a los ciudadanos evaluar el desempeño de sus instituciones.

Uno de los avances más destacados en la teoría de la transparencia es su relación con la gobernanza democrática. DAHL (1971, p. 52) argumenta que una democracia efectiva requiere que los ciudadanos tengan acceso a información relevante para tomar decisiones informadas. En este sentido, la transparencia se presenta como una condición necesaria para fortalecer la participación ciudadana y el control social sobre los gobernantes. GRIGORESCU (2003, p. 645) amplía esta perspectiva al vincular la transparencia con los mecanismos internacionales de gobernanza. Según este autor, organismos como las *Naciones Unidas* y el *Banco Mundial* han adoptado principios de transparencia para legitimar sus decisiones frente a los Estados miembros y las poblaciones afectadas. Esta tendencia refleja cómo la transparencia ha trascendido las fronteras nacionales para convertirse en un estándar global.

Desde esta perspectiva de incremento de la transparencia en las instituciones públicas y políticas, se constata que en la actualidad es una exigencia de las sociedades conocer quiénes son sus *lobbies*, qué les interesa y qué objetivos tienen al respecto. Un ejercicio transparente de las acciones de *lobbying* es fundamental para unas instituciones de calidad, que estarán basadas en unos procesos de decisión acordes a esa transparencia, y serán más inclusivas. En España, el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer las reuniones que mantienen sus representantes públicos durante los procesos de tramitación de normas, lo que va más allá del derecho de acceso y requiere de publicidad activa por parte de las instituciones (PONCE SOLÉ, 2019, p. 59).

Diversos estudios han evaluado el impacto de la transparencia en la percepción ciudadana en nuestro país. Según el *Barómetro del CIS* (2021), la corrupción sigue siendo percibida como uno de los principales problemas del país, a pesar de los avances en transparencia. Solo un 28% de los ciudadanos considera que las medidas de transparencia han mejorado significativamente la confianza en las instituciones públicas.

Por otro lado, el informe anual de *TRANSPARENCY INTERNATIONAL* (2022) muestra una mejora gradual en el *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) de España, pasando de 58 puntos en 2013 a 62 puntos en 2021. Sin embargo, esta mejora es modesta en comparación con otros países europeos, lo que indica que la transparencia por sí sola no es suficiente para cambiar radicalmente la percepción ciudadana.

La transparencia ha tenido un impacto desigual en la percepción de diferentes organizaciones públicas en España. Mientras que las administraciones locales y autonómicas han mostrado avances significativos en la publicación de datos abiertos, las instituciones centrales, como el Gobierno y el Parlamento, enfrentan críticas por su falta de proactividad en la divulgación de información clave (VILLORIA & JIMÉNEZ, 2017, pp. 30-35).

Además, sectores como la justicia y las fuerzas de seguridad aún son percibidos como opacos por una parte importante de la población. Esto evidencia que la transparencia no ha sido implementada de manera uniforme en todas las áreas de la administración pública.

En el ámbito político, la transparencia ha generado un cambio significativo en las expectativas ciudadanas. Los ciudadanos demandan ahora mayor claridad en la financiación de los partidos políticos, la selección de candidatos y la toma de decisiones internas. Sin embargo, los partidos políticos son percibidos como una de las instituciones menos transparentes, según el informe del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (2020, pp. 45-50).

Esto requiere de una metodología más exhaustiva que las que se vienen desarrollando hasta ahora, a la hora de reflejar adecuadamente las interacciones entre quienes buscan ejercer influencia, y los decisores públicos (LABOUT-

KOVÁ y VYMETAL, 2023, p. 349). Esta transparencia de las organizaciones tiende a ser analizada casi exclusivamente de forma cualitativa: la calidad del proceso de toma de decisiones se basa en quién está influyendo sobre él y cómo lo está haciendo. Un entorno de *lobbying* transparente es vital para que la legitimidad de las instituciones y la de sus procesos de elaboración de políticas se alineen, evitando la percepción de que exista una serie de grupos de interés privilegiados en el acceso a los legisladores. Insisten LABOUTKOVA y VYMETAL (2023) en que se examine la transparencia del *lobbying* dentro de todo el contexto más amplio de toma de decisiones, lo que conlleva categorizar los diferentes entornos en los que se puede practicar, y que todas las mediciones abarquen no sólo a los lobistas, sino también a los poderes políticos sobre los que pretenden influir; los principios por los que estos actores se guían con convicción (es decir, que no pretendan ser transparentes sólo porque lo exija la norma), y todos los esfuerzos de monitorización e incluso sanción establecidos regulatoriamente.

OCHOA MONZÓ (2023) describe lo que él denomina la *función poliédrica* de la regulación, basada en tres pilares que tienen su correlato en las regulaciones autonómicas: la transparencia, la participación y el gobierno abierto. Una vez más, para este académico, los *lobbies* tienen que ser vistos como una oportunidad para la participación ciudadana, en vez de exclusivamente como una práctica a vigilar. Sin embargo, todavía escasean las organizaciones que declaren formalmente todas las medidas que intentan conseguir que las instituciones públicas aprueben.

La teoría de la gobernanza abierta, promovida por organismos internacionales como la OCDE (2016, pp. 112-135), subraya que la transparencia no debe limitarse a la publicación de datos, sino que debe estar integrada en los procesos de toma de decisiones para garantizar su efectividad. Sin embargo, autores como ROBERTS (2009, pp. 85-102) advierten que la transparencia puede ser utilizada como una herramienta de control burocrático, en lugar de empoderar realmente a los ciudadanos.

En el contexto español, VILLORIA y JIMÉNEZ (2017, pp. 23-45) destacan que la transparencia es frecuentemente interpretada de manera restrictiva, centrada en el cumplimiento normativo más que en la transformación cultural de las instituciones. Esto limita su impacto en la confianza pública, especialmente cuando no se acompaña de otras medidas como la lucha efectiva contra la corrupción y la promoción de la participación ciudadana.

Además, existe una crítica sobre la *transparencia cosmética*, en la cual las instituciones divulgan información que, aunque técnicamente cumple con los estándares legales, no aporta valor significativo para los ciudadanos (ROBERTS, 2009). Este enfoque puede perpetuar el desencanto ciudadano al no satisfacer las expectativas de mayor control y rendición de cuentas.

La perspectiva más tradicional contempla la transparencia fundamentalmente como la publicación de cómo se llevan a cabo las acciones de *lobbying*, y por parte de quién; esto lleva a que la mayoría de los estudios se centren en la cantidad de información que los lobistas proporcionan (en especial, aquellos estudios que analizan hasta dónde llegan las legislaciones de cada territorio). Sin embargo, para BITONTI y MARIOTTI (2022, p. 144) esta visión es demasiado normativa; en exceso basada en los conceptos de gobierno abierto y democracia deliberativa. Por el contrario, ellos proponen que, junto con la transparencia, se tengan en cuenta como principios para la práctica del *lobbying* el acceso justo e igualitario de todos los *stakeholders* a la confección de políticas, y la rendición de cuentas de los decisores.

Otros críticos de la noción de transparencia son FASONE y LUPO (2015), quienes sostienen que el empeño por la transparencia total estaría desplazando el centro de la toma de decisiones real a lugares más opacos.

Por su parte, el especialista en Derecho VÁZQUEZ-PORTOMENÉ, Fernando (2022) sostiene que toda influencia ilegítima sobre las decisiones públicas (conocida como *lobbying oculto*) se incluya en el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, ratificado por España en el año 2010 (Instrumento de Ratificación del Convenio penal sobre la corrupción —Convenio número 173 del Consejo de Europa— hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999); y que se aplique el artículo 430 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante, Código Penal) para castigar a quienes intenten burlar los controles democráticos para influir en las decisiones políticas.

Es de nuevo CASTILLO ESPARCIA (2018) quien, gracias a la huella normativa en los registros de transparencia, observa cómo crecen la cantidad de *lobbies* y agentes de la Sociedad Civil organizada que vienen participando en los últimos tiempos en los procesos de elaboración legislativa. No obstante, detecta igualmente que la institucionalización característica del sistema español lleva a que la participación de las patronales, empresas y asociaciones profesionales en este trabajo legislativo sea muy superior al de otros perfiles de grupos de interés.

Otro enfoque teórico relevante es el que conecta la transparencia con la lucha contra la corrupción. ROSE-ACKERMAN, Susan (1999, p. 91) reconoce que la corrupción prospera en contextos de opacidad, donde los actores públicos y privados pueden ocultar transacciones indebidas. En este sentido, la transparencia actúa como un mecanismo de prevención al exponer las actividades de los actores corruptos al escrutinio público.

FOX (2007, p. 667) distingue entre *transparencia clara* y *transparencia opaca*. La primera se refiere al acceso a información comprensible y accionable, mientras que la segunda implica datos técnicos o inaccesibles para el público general.

Este marco teórico subraya que la transparencia efectiva no solo depende de la cantidad de información disponible, sino también de su calidad y utilidad.

En las últimas dos décadas, el avance tecnológico también ha transformado el concepto de transparencia. FUNG, GRAHAM y WEIL (2007, p. 105) desarrollaron el modelo de *transparencia dirigida*, que enfatiza el uso de plataformas digitales para difundir información relevante a grupos específicos de la población. Este enfoque ha sido adoptado en iniciativas de gobierno abierto, como las plataformas de datos abiertos implementadas por diversas administraciones nacionales y locales. Sin embargo, algunos autores advierten sobre los riesgos de la tecnología en relación con la transparencia. HEALD (2006, p. 30) introduce el concepto de *transparencia inversa*, en el que la información sobre los ciudadanos aumenta mientras que la de los gobiernos disminuye. Esto plantea interrogantes éticos sobre el uso de tecnologías de vigilancia que pueden socavar los principios democráticos en lugar de fortalecerlos.

La pandemia de COVID-19 ha supuesto un punto de inflexión sobre la importancia de la transparencia en la gestión de crisis. BOLLYKY y BOWN (2020, p. 1195) señalan que los países que implementaron estrategias transparentes para informar a sus poblaciones han logrado una mayor confianza pública y mayor cumplimiento de las medidas sanitarias. No obstante, también se han evidenciado fallos en la comunicación transparente, como la diseminación de información contradictoria por parte de las autoridades.

Debemos reconocer asimismo el hecho de que, aunque la transparencia es ampliamente valorada por la opinión pública en general, no está exenta de críticas. O'NEILL (2002, p. 74) argumenta que una obsesión por la transparencia puede generar *distracción burocrática*, donde las organizaciones priorizan la producción de informes sobre el logro de resultados tangibles. Además, STRØM (2017, p. 45) advierte que la transparencia puede ser utilizada como una herramienta política para desacreditar adversarios, en lugar de promover una rendición de cuentas genuina.

Los avances teóricos sobre la transparencia han ampliado su comprensión como un principio fundamental de la gobernanza moderna. Desde su relación con la democracia hasta su papel en la lucha contra la corrupción y la tecnología, la transparencia sigue evolucionando como un concepto multifacético. Sin embargo, también es crucial reconocer sus limitaciones y riesgos potenciales para evitar una aplicación superficial o contraproducente.

La implementación de la transparencia en España enfrenta varios desafíos y paradojas. Uno de los principales retos es la sobrecarga informativa. Aunque se ha incrementado la cantidad de datos disponibles, muchos ciudadanos carecen de las herramientas y conocimientos necesarios para interpretarlos y utilizarlos de manera efectiva (ROBERTS, 2009, pp. 90-92). Esto plantea la necesidad de complementar la transparencia con iniciativas de educación cívica y alfabetización digital.

ESTUDIOS

Ya sean empresas, asociaciones sectoriales o grupos de la sociedad civil, cada vez más organizaciones buscan participar en la elaboración de políticas públicas y nuevas regulaciones que afectan a sus intereses. Esta situación genera todo un ámbito en comunicación sobre el que poner la lupa; un campo al que los autores del presente libro han dedicado la mayor parte de su actividad investigadora de los últimos años: ¿cuál es el escenario legislativo actual para la práctica del lobby en España y en Europa?; ¿qué actores son los más influyentes?; ¿qué consultoras especializadas y grupos de interés son los más transparentes con sus esfuerzos de impacto normativo y su inversión en actividades de Asuntos Públicos? En esta obra, los Drs. Arceo y Álvarez presentan una radiografía exhaustiva, basada en una rigurosa metodología de evaluación elaborada con ayuda de profesionales de referencia. Gracias a este conocimiento de causa, realizan recomendaciones que no pueden caer en saco roto ante la tramitación de Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, si realmente queremos disfrutar de una esfera pública en la que el conjunto de la ciudadanía pueda confiar, gracias al deber de honestidad y transparencia por parte de unos participantes legitimados para expresar sus posicionamientos a los poderes públicos.

ISBN: 978-84-1085-153-5



9



ER-0280/2005



GA-2005/0100