

INFORME

LA REGULACIÓN DEL

LOBBY:

DIAGNÓSTICO

COMPARADO Y

PROPUESTAS



CARIOTIPO

Lobby in Spanish

SINCE 1997

La actividad de los grupos de interés o lobby: comparativa, análisis, y propuestas ante la normativa en tramitación

La actividad de influencia ante la toma de decisiones públicas, o lobby según la RAE, está en entredicho a raíz de las últimas informaciones que se han publicado en los medios de comunicación. Si bien es cierto que cada vez más organizaciones entienden el valor estratégico de esta actividad, la ausencia de una normativa específica y unificada en España provoca una creciente desconfianza hacia el lobby. La transparencia y la independencia política son dos factores fundamentales para poder diferenciar el lobby profesional del tráfico de influencias.

Sin duda, contar con una regulación al efecto ayudará a normalizar la actividad de influencia y a establecer una serie de estándares para que el lobby se lleve a cabo desde la integridad, la ética y la profesionalidad.

En la actualidad, existen dos textos normativos en tramitación para regular la actividad de lobby o actividad de influencia:

- **Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés**, presentado a las Cortes Generales en febrero de 2025 de la mano del Ministerio de Transformación Digital y de la Función Pública. El Proyecto de Ley desarrolla un nuevo marco regulatorio para transparentar las actividades de influencia dentro de la Administración General del Estado (AGE). Esto es, se trata de la primera propuesta de regulación del lobby o de la actividad de los grupos de interés a nivel nacional en el Ejecutivo (sin contar el registro de la CNMC).
- **Proposición de reforma del Reglamento del Congreso para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y los incumplimientos o infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios**, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en mayo de 2025. Por su parte, la proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados es un nuevo intento por regular la actividad de lobby ante la Cámara Baja. Llama la atención que no se haga lo propio con el Senado de España.

De esta forma, España quiere sumarse a la lista de países que cuenta con una regulación en esta materia. Sin embargo, la presentación casi a la par de dos propuestas de regulación de la misma actividad, aunque en ámbitos distintos, refleja en buena medida el desconocimiento existente sobre la actividad de lobby.

Hay que tener en cuenta los pilares elementales que debe considerar cualquier regulación dirigida a transparentar la actividad de influencia en la toma de decisiones pública, que se erigen e interaccionan entre sí para responder a la siguiente pregunta:

¿Quién hace lobby, a quién y sobre qué? O, lo que es lo mismo, cuales son intereses particulares y quién está detrás de ellos para influir en la toma de decisiones pública.

De esta forma, aunque no son los únicos, consideramos que estos elementos son fundamentales para que una regulación sobre el lobby sea efectiva y cumpla con su cometido:

- 1** Definición amplia basada en la actividad. Sin excepciones. Clasificación de los agentes que ejercen la actividad de influencia según naturaleza de la organización.
- 2** Sujetos receptores, incluidos los partidos políticos y un marco claro y conciso.
- 3** Registro único y bidireccional. De fácil acceso y actualizado de forma periódica. Debería ser capaz de cruzar la actividad de los agentes que ejercen actividades de influencia, con la agenda pública de los sujetos receptores de la misma.
- 4** Independencia y capacidades de la autoridad competente. Nombramiento independiente, presupuesto suficiente y un régimen sancionador con verdadera capacidad de actuación ante infracciones.
- 5** Régimen de incompatibilidades y conflictos de interés. Independencia política. Código de conducta. Periodo de enfriamiento ampliado a lobistas.

1. DEFINICIÓN Y EXCEPCIONES

Proyecto de Ley	Reforma Reglamento Congreso
Art. 2. Grupo de interés es aquel que realice actividad de influencia. Se incluyen bastantes excepciones a la consideración de grupo de interés. Art. 4. Se considera actividad de influencia [...] cualquier comunicación directa o indirecta realizada por un grupo de interés [...] con la finalidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones públicas o en los procesos de diseño y aplicación de políticas públicas y de elaboración de proyectos normativos. La diferencia entre comunicación directa o indirecta se establece, básicamente, en la participación de intermediarios (art. 4.), esto es, consultores y/o asesores. Son actividades de influencia, entre otras, las realizadas por los grupos de interés consistentes en: a) Organizar [...] reuniones, conferencias, cursos de formación u otros actos a los que asista como persona invitada o ponente el personal público. b) Proponer el desarrollo de consultas, audiencias u otras iniciativas públicas similares. c) Organizar campañas de comunicación, plataformas, redes e iniciativas similares dirigidas al personal público [...] d) Poner a disposición del personal público documentos relativos a iniciativas públicas y documentos de posición y enmiendas, así como otros materiales relativos a tales iniciativas.	Art. 209. Grupo de interés es aquel que realice actividad de influencia. No incluye excepciones. Art. 210. Se considera actividad de influencia [...] toda comunicación, directa o indirecta, [...] que pretenda influir en la elaboración, tramitación o aprobación de proyectos y proposiciones legislativas o de otras iniciativas parlamentarias. No especifica qué es comunicación directa o indirecta. En la disposición adicional primera se establece que no es necesaria la inscripción de ciertos tipos de organizaciones en el registro correspondiente, aunque se les reconoce su actividad de defensa de intereses.

REFLEXIONES:

- Tal y como está planteada la definición en el proyecto de ley, deja fuera de la consideración de grupo de interés a un gran número de agentes y operadores de actividades de influencia. Además, especifica lo que considera actividad de influencia o no. En esta línea, la diferenciación entre comunicación directa o indirecta es, a nuestro juicio, errónea en el proyecto de ley.
- Por su parte, la reforma del reglamento establece una definición mucho más amplia, en la que no se incluyen excepciones a la consideración de grupo de interés. Sin embargo, no se entiende que, reconociendo que ciertas organizaciones defienden intereses, se les deje fuera de la obligación de inscripción en el registro.
- Ninguna de las propuestas incluye una categorización de los grupos de interés.

2. SUJETOS RECEPTORES

Proyecto de Ley	Reforma Reglamento Congreso
Administración General del Estado (AGE). Cuatro categorías: personal alto cargo; miembros de los gabinetes; personal directivo público; Resto de personal de la AGE y de su sector público institucional que participen en la toma de decisiones públicas, en la elaboración de normas o en la ejecución de políticas públicas.	Art. 210. [...] Miembros o empleados públicos del Congreso de los Diputados o de los Grupos Parlamentarios [...].

REFLEXIÓN:

- Si bien es cierto que en ambos textos se explicita a quiénes va dirigida la actividad de influencia sujeta a registrarse, todavía sigue siendo demasiado vaga (resto de personal). A nuestro juicio, queda más delimitado en la propuesta de reforma del Reglamento.

3. REGISTRO Y HUELLA LEGISLATIVA

Proyecto de Ley	Reforma Reglamento Congreso
Arts. 5-9. Registro de Grupos de Interés de la AGE y su sector público institucional	Art. 212. Registro de Grupos de interés del Congreso de los Diputados
De carácter obligatorio, salvo para las excepciones no consideradas grupo de interés (art. 2).	De carácter obligatorio, salvo para las organizaciones especificadas que no es necesario que se registren (disposición adicional primera).
Se especifican derechos y obligaciones de los inscritos (arts. 8-9)	Los diputados o grupos parlamentarios deberán comunicar sus interacciones independientemente de si son considerados grupos de interés o no. Además, al registrar una iniciativa parlamentaria, los miembros del Congreso de los Diputados deben comunicar si ha sido promovida por un grupo de interés (art. 213, 214 y disposición adicional primera).
Las actividades de influencia serán reflejadas por parte del departamento competente en un informe de huella normativa, al cual se hará referencia en la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (art. 11).	
Disposición Adicional Primera. [...] <i>se promoverán criterios de interoperabilidad entre los registros de grupos de interés existentes, y se establecerán canales de comunicación para facilitar la utilización, en el ámbito de sus respectivas competencias, de la información contenida en dichos registros</i>	Los servicios de la Cámara elaborarán un informe por cada una de las iniciativas que se tramiten (art. 214).

REFLEXIONES:

- Dos registros distintos e independientes. Aunque el registro previsto en el proyecto de ley incluye una disposición para promover la interoperabilidad con otros registros, no queda claro ni cómo ni en qué plazo se podría llevar a cabo.
- Se incluyen excepciones en ambos textos a ciertas organizaciones de la obligación de registrarse. Mientras que en el proyecto de ley la exclusión radica en no ser considerados grupos de interés atendiendo a la naturaleza de la organización, en la reforma del Reglamento pese a que se indica que no es necesario el registro para determinadas organizaciones, los diputados tienen deber de comunicar dichas interacciones.
- No quedan claros límites a la confidencialidad a la hora de aportar información que es necesaria en determinados asuntos (competencia, secretos comerciales, etc).
- No se contempla la bidireccionalidad de la información.

4. AUTORIDAD COMPETENTE

Proyecto de Ley	Reforma Reglamento Congreso
Art. 5.2 y disposición final primera Uno. Oficina de Conflictos de Interés (OCI) adscrita, a efectos presupuestarios y organizativos, a la Secretaría de Estado de Función Pública. Se le pretende reforzar su carácter independiente dentro del texto y dotar de más estructura para la gestión del Registro (disposición final primera).	Art. 212. Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales, dependiente de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

REFLEXIÓN:

- Organismos ya existentes, ambas dependientes de un órgano superior. A priori, sin independencia política. Capacidades de control y sanción limitadas.

5. CÓDIGO DE CONDUCTA. INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERÉS

<i>Proyecto de Ley</i>	<i>Reforma Reglamento Congreso</i>
Desarrollado en el artículo 10. Basado en principios de integridad y transparencia. Disposición final primera Dos. Periodo de enfriamiento de dos años de los sujetos receptores a trabajar en entidades inscritas en el Registro, en ninguna de las materias relacionadas con las competencias del departamento, organismo o entidad en los que prestaron servicios como alto cargo.	Se establecen DOS códigos de conducta: El primero en el artículo 211, más básico; mientras que el segundo se propone desarrollar en la Disposición Adicional Segunda al Reglamento. Es en esta última donde se tratan de fijar los estándares éticos, como el <u>compromiso de no actuación</u> en representación de los grupos de interés durante un periodo de dos años aquellos que salgan de la política, ya sea representante público o alto cargo (Disposición adicional segunda)

REFLEXIÓN:

- Distintos códigos de conducta para la misma actividad. No se contempla periodo de enfriamiento para lobistas.



Pabellón del Consejo, Complejo de la Moncloa, Madrid

CONSIDERACIONES FINALES:

Sin duda alguna la tramitación, tanto del proyecto de ley como de la propuesta de reforma del Reglamento, suponen un avance para la transparencia en la toma de decisiones públicas. Asimismo, suponen un paso más hacia la normalización de una actividad que es fundamental en una democracia y que concierne a diferentes actores de la vida pública como parte activa de las decisiones de los Gobiernos.

No obstante, **ambos textos precisan de un mayor desarrollo de determinados aspectos para garantizar la seguridad jurídica de todas las partes implicadas en las actividades de los grupos de interés. En concreto, adolecen en algún punto de falta de claridad, coherencia y concisión al definir elementos clave.** En este sentido, es relevante señalar que la Real Academia Española (RAE) define el término '*lobby*' como la '*actividad cuyo objetivo es influir en la toma de decisiones en el ámbito público o privado en favor de intereses determinados*', por lo que podría nombrarse en alguna parte del texto este término.

- Con el fin de garantizar los principios fundamentales de transparencia e integridad en la actividad de lobby, **cualquier normativa al respecto debería articularse exclusivamente en torno a la actividad de influencia y no contemplar excepciones.** A continuación, las organizaciones que ejercen esa actividad se podrían categorizar por grupos, tal y como sucede en el Registro de Transparencia de la UE.
- El lobby lo ejercen un gran número de entidades de distinta naturaleza. La discriminación en la implementación de esta regulación podría tener efectos contrarios a los deseados, como una potencial concentración en la defensa de intereses de terceros alrededor de los agentes eximidos de la obligación de inscribirse en el registro de grupos de interés. Sería **el caso de las patronales, sindicatos, los colegios profesionales y los partidos políticos** sobre los que, al no tener la consideración de grupo de interés se pierde el control y la capacidad de identificar la huella normativa.
- Se podría plantear que la regulación incluya **incentivos reales** para fomentar la inscripción en el registro de grupos de interés, y que otorgue derechos diferenciados frente a los no inscritos. Un ejemplo a seguir sería, de nuevo, la regulación de la UE, que permite a los inscritos participar en grupos de trabajo con instituciones europeas durante las distintas fases de elaboración de políticas públicas. El poder reunirse o no con un decisor público no es un incentivo suficiente.
- Sería oportuno definir con mayor claridad las **obligaciones, competencias y responsabilidades de los funcionarios públicos y de los miembros del Congreso** (representantes, asesores o empleados) en el cumplimiento y control de esta normativa. Por ejemplo, una mayor transparencia en los plazos de cada etapa o promover el derecho a una atención adecuada por parte del personal de la AGE y de los miembros del Congreso de los Diputados.

- Se recomienda establecer **un registro único para todo el país** y todas las entidades sujetas a influencia. Esto permitiría cumplir con las recomendaciones de organismos internacionales y comunitarios, como son la OCDE y la UE. Para mejorar la transparencia, sería conveniente garantizar la interoperabilidad o integración de los nuevos registros con los ya existentes. Aunque la disposición adicional primera prevé esta **interoperabilidad**, es necesario desarrollar criterios claros para garantizarla, ya sea en el articulado del Proyecto de Ley o mediante un real decreto que defina los mecanismos para su aplicación, así como el tratamiento y protección de los datos.
- Habría que plantearse el desarrollo de registros de transparencia en los partidos políticos, y ser considerados como sujeto receptor de actividad de influencia. Por tanto, la incompatibilidad se vería ampliada a cargos de responsabilidad dentro de un partido político.
- Se debería trabajar en una **homogenización de los requisitos generales y de la información** que debe aportarse para la inscripción en los registros de grupos de interés ya existentes en las diferentes comunidades autónomas, siempre respetando las competencias correspondientes, para facilitar no solo la inscripción, si no para garantizar un acceso equitativo y un mayor grado de transparencia.
- Con relación a la **aportación de información** sobre las actividades de influencia, así como los datos aportados por los grupos de interés para su inscripción en el registro, **se deberían contemplar límites claros en aras de garantizar la confidencialidad** de determinadas informaciones que se les exigen.
- Debería promoverse **un único código de conducta**, basado en los principios de integridad, ética y transparencia. La **independencia política** habría de tenerse en cuenta como uno de los puntos imprescindibles del código de conducta. Sería conveniente establecer un **periodo de enfriamiento** para aquellas personas que, habiendo ejercido como **lobistas**, quieran ir al sector público a continuar con su carrera profesional (Administración o Instituciones).
- Por último, habría que incluir una **dotación presupuestaria específica**, suficiente y comprometida a medio plazo.



Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid.



CARIOTIPO

Lobby in Spanish

SINCE 1997



Número de teléfono

+34 914 11 13 47



Correo electrónico

jrua@cariotipomh5.com



Sitio web

www.cariotipomh5.com



Dirección

Calle de Velázquez, 24
4 Izquierda 28001,
Madrid