

# Aportaciones de Ampliando Democracia al V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029<sup>1</sup>

## 1. Título de la aportación

**Regular la actividad de los grupos de interés (*lobbies*).**

## 2. Compromiso con el que se relacionan

Compromiso 3: Integridad y rendición de cuentas.

## 3. Motivación

Según los datos del Eurobarómetro de 2022, el 93% de la clase política española cree que los grupos de interés (también denominados grupos de presión o *lobbies*) no están suficientemente regulados en España y el 46% de los políticos españoles encuestados cree que la opacidad es el peor aspecto de la industria del *lobby*. Según la OCDE, *“Los grupos de presión forman parte de la vida pública de todos los países. Tienen el potencial de promover la participación democrática y puede proporcionar a los responsables de la toma de decisiones valiosas perspectivas y facilitar el acceso de las partes interesadas al desarrollo y la aplicación de las políticas públicas”*<sup>2</sup>.

En este sentido, la regulación de los *lobbies* en España sigue siendo una de las grandes asignaturas pendientes y resultaría clave para promover mayores niveles de transparencia e integridad en el ámbito público, para cambiar la relación entre empresas y política y, al mismo tiempo, significaría un gran avance para nuestra calidad democrática y del Estado de derecho.

Los grupos de interés (*lobbies*) ejercen una gran capacidad de influencia transformando demandas de las minorías en demandas sociales de una mayoría -que puede ser aparente- e influyendo en decisiones gubernamentales para beneficiar los intereses que representan. Es decir, ejercen un poder fáctico o real importante en los procesos de toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto, sin que estas demandas necesariamente representen el interés común.

Por su lado, la Unión Europea ha instado repetidamente a España a que apruebe una regulación de grupos de interés a nivel nacional, que incluya un registro. En el último informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea, publicado en julio de 2023, se incluye una recomendación expresa a España a que *“proceda a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés”*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Aportaciones realizadas por Political Watch en nombre de la plataforma Ampliando Democracia en base al contenido del "[Manifiesto por la ampliación de la democracia](#)", al que a 20 de marzo de 2024 se han adherido 44 personas y 38 organizaciones que secundan estas peticiones. El listado de adhesiones puede consultarse [aquí](#) y también se adjunta como fichero.

<sup>2</sup> <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>

<sup>3</sup> [https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

Resulta necesario asegurar que los poderes públicos escuchen a todas las personas que potencialmente se pueden ver afectadas por las decisiones políticas garantizando que ello tenga lugar de forma equilibrada y en igualdad de acceso. Una adecuada regulación de los grupos de interés contribuye a reducir los riesgos de fraude, corrupción y conflictos de intereses, mejora la calidad en los procesos de toma de decisiones en democracia y promueve un mayor nivel de integridad y transparencia de las instituciones públicas. Organizaciones de la sociedad civil llevan años instando al Gobierno la aprobación de una ley nacional comparable a la de países de nuestro entorno y a la luz de los estándares internacionales.

#### **4. Propuestas de mejora e implementación**

##### **Reactivar la tramitación del Anteproyecto de ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés<sup>4</sup>**

La regulación de los grupos de interés es uno de los compromisos asumidos por España en el marco del [IV Plan de Gobierno Abierto](#) (2020-2024). En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha elaborado y publicado en 2022 un Anteproyecto Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, que fue sometido a trámite de Información Pública el 14 de noviembre de 2022. Desde entonces no hay información pública sobre el estado de la tramitación normativa.

Exigimos, por tanto, que este proyecto sea incorporado al Plan Normativo del 2024 y que se comprometa su tramitación en el marco del V Plan de Gobierno Abierto, ya que contar con un registro de *lobbies* a nivel centralizado resulta clave para prevenir y luchar contra la corrupción y asegurar la integridad de las instituciones públicas.

##### **Ampliar el alcance del Anteproyecto de ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés**

Una de las principales limitaciones que tiene el Anteproyecto es que se limita exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE), lo cual resulta restrictivo si se tienen en cuenta otras regulaciones en la materia a nivel comparado. En este sentido, sería importante que además de regularse las actividades de los grupos de interés en el ámbito de la AGE, también se proponga una regulación en el ámbito legislativo.

Asimismo, se debe explicitar de qué manera ésta regulación a nivel nacional va a impactar en las regulaciones sobre transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés de las Comunidades Autónomas y entidades locales que ya cuentan con sus propios registros o regulaciones en la materia<sup>5</sup> y prever la aplicación supletoria de esta normativa en las Comunidades Autónomas que aún no cuentan con legislación. Ello es importante para asegurar la efectiva materialización de la interoperabilidad de los registros de grupos de interés en España.

---

<sup>4</sup> El anteproyecto puede consultarse aquí:

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Ley-Transparencia-Ley-NT8-11-22-1.pdf>

<sup>5</sup> La bibliografía adicional sobre normativa a nivel autonómico y local en España puede consultarse aquí: <https://docs.google.com/document/d/1fUY-73MITK9ZqXHScV38imoCX3iZr-0zdYuEp-H4I9U/edit>

Finalmente, aunque se lleve a cabo por tramitaciones separadas, creemos que es importante que todos los poderes del Estado tengan una trazabilidad en tanto a la influencia que reciben de grupos de interés.

### **Propuestas concretas para la regulación de *lobbies* en España<sup>6</sup>**

Una vez se reactive la tramitación del Anteproyecto de ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, existen algunas cuestiones de dicha regulación que creemos es necesario tener en cuenta:

- Definir con mayor claridad el ámbito subjetivo de la norma.
- Regular con mayor claridad los supuestos de excepciones, como los referidos a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y sus fundaciones o colegios profesionales.
- Se debe aclarar expresamente que se trata de un registro único o centralizado, a los fines de eliminación de cargas burocráticas y simplificación de la transparencia (es decir, permitir consultar toda la información en un mismo sitio).
- Asegurar la interoperabilidad de la información del registro para que esté interconectada con otras bases de datos.
- Garantizar la autonomía funcional, independencia e imparcialidad del órgano de aplicación de la normativa, así como dotarla de recursos suficientes y adecuados para cumplir con sus tareas.
- Reforzar las obligaciones de rendición de cuentas del órgano encargado de cumplir esta misión.
- Ampliar el contenido del registro, detallando en mayor medida qué tipo de información debe ser objeto de inscripción.
- Mencionar expresamente que se trata de un registro obligatorio y detallar de manera clara cuáles son las consecuencias y sanciones para quienes no se registren o incumplan la normativa, contemplando incluso sanciones económicas para los casos de incumplimiento.
- El órgano sancionador debe ser un órgano independiente y no político y contar con la estructura, medios y recursos suficientes para llevar a cabo la instrucción de estos procedimientos.

### **Huella normativa**

A día de hoy y con la información publicada a lo largo del proceso de elaboración normativa no es fácil conocer la plena trazabilidad de las normas, su estado de tramitación ni la forma en la que los distintos actores han influido en su elaboración.

<sup>6</sup> Véase para más información el documento de aportaciones presentado por Transparencia Internacional España:

[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/12/2022\\_12\\_5\\_Aportaciones-APL-transparencia-de-las-actividades-de-los-grupos-de-interes-TI-Espana-CC%83a\\_VF.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/12/2022_12_5_Aportaciones-APL-transparencia-de-las-actividades-de-los-grupos-de-interes-TI-Espana-CC%83a_VF.pdf)

Para solucionarlo, lo que se propone es, en línea con el compromiso 4 del actual IV Plan de Gobierno Abierto, disponer de un sistema que mejore la trazabilidad del proceso de elaboración normativa y de la participación en los trámites de consulta previa, información pública, tramitación y aprobación normativa.

En lo relativo a las fases de tramitación y aprobación normativa en sede parlamentaria, este compromiso con la huella normativa (o huella legislativa) implicaría la elaboración de una ficha pública para cada proyecto o proposición de ley en la que se señale qué grupos parlamentarios presentaron enmiendas durante el proceso, qué votaron y quién intermedió o negoció con ellos sobre las materias relevantes, de modo que quede constancia real de los procesos de influencia sobre cada texto legislativo. Para que esta implementación de la huella sea factible en las Cortes Generales, es requisito la previa regulación de los grupos de interés que concurren en los procedimientos de tramitación parlamentaria, tal y como se ha señalado previamente.

Por último, resulta necesario asegurar que el sistema de huella normativa permite la trazabilidad de las actividades de influencia cuando éstas se den de forma continua en distintas instancias y administraciones (en los casos, por ejemplo, en que la actividad de influencia se inicie en una Comunidad Autónoma, llegue a las Cortes Generales y finalmente se decida en la Administración General del Estado). En este supuesto, con la actual redacción del Anteproyecto de Ley parece que no quedaría asegurada la trazabilidad de la influencia.

#### **Otras recomendaciones adicionales:**

- Promover mayor acceso a la información pública en materia de grupos de interés: disponibilidad, accesibilidad, actualidad, documentación, interoperabilidad de la información y posibilidad de descarga en formatos abiertos.
- Establecer sanciones claras, coherentes y evitar la superposición normativa y/o las potenciales incongruencias con otras normativas (incluidas las disposiciones del Código Penal, en particular en todo lo que atañe a régimen sancionador).
- Establecer mecanismos de control independientes en el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la normativa. No basta con la publicación de un informe anual, se sugiere además de ello establecer otros mecanismos de control y cumplimiento.
- Mantener un estricto criterio en la definición de excepciones, respecto a: (i) cuáles no son consideradas actividades de influencia y (ii) quiénes quedan excluidos de la consideración como grupos de interés.
- Cuando la participación o influencia se da en el marco de procesos reglados, como órganos consultivos de la Administración o en el marco del diálogo social de sindicatos y patronal, esta participación quedaría excepcionada de lo que se considera 'actividad de influencia' y, por tanto, debería quedar fuera del ámbito de esta regulación.

- Incorporación de la perspectiva de género en materia de regulación de grupos de interés, a los fines de conocer de qué manera las actividades de los grupos de interés afectan o pueden afectar de manera diferenciada a mujeres, por un lado; y por el otro, si las mujeres participan e influyen de manera igualitaria en los procesos de toma de decisiones.