

¿Es corrupción la actividad lobista? La respuesta penal frente al fenómeno *lobby* en el entorno de la Unión Europea *

M.^a Concepción Pérez Villalobos

Universidad de Granada

PÉREZ VILLALOBOS, M.^a CONCEPCIÓN. ¿Es corrupción la actividad lobista? La respuesta penal frente al fenómeno *lobby* en el entorno de la Unión Europea. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2023, núm. 25-10, pp. 1-41.
<http://criminet.ugr.es/recpc/25/recpc25-10.pdf>

RESUMEN: El fenómeno lobista en la Unión Europea y en los Estados miembros, ha tenido un desarrollo importante en los últimos años. Si bien no es nuevo ni desconocido en los estados democráticos, en los que se considera una actividad legítima y necesaria, es preciso establecer acciones legislativas y de control sobre estos grupos de interés para evitar el riesgo de corrupción política. Hasta ahora, se han venido rigiendo por lo establecido en una serie de estándares construidos, en gran parte, sobre las prácticas comúnmente aceptadas y las reglas establecidas en las legislaciones existentes; pero la necesidad de someter estas actividades a las normas sobre transparencia, la exigencia de rendición de cuentas a quienes toman decisiones políticas y legislativas y el escaso tratamiento penal de estas conductas corruptas, obligan a replantearse el tratamiento de esta cuestión, aplicando criterios generales a nivel de la Unión.

PALABRAS CLAVE: *Lobby*, Corrupción, Regulación de lobbies, Grupos de presión, Grupos de interés, Influencia, Legislación de la UE.

TITLE: **Is Lobbying Corruption? The criminal law response to lobbying in the European Union context**

ABSTRACT: The lobbying phenomenon in the European Union and in the Member States has developed significantly in recent years. Although it is neither new nor unknown in democratic states, where it is seen as a legitimate and necessary activity, it is crucial to establish legislative and control actions regarding these interest groups in order to avoid the risk of political corruption. Until now, they have been guided by a series of standards based on the commonly accepted practices and the rules established in existing legislation; but the need to submit these activities to the rules on transparency, the demand for accountability to political and legislative decision-makers, and the poor criminal treatment of corrupt conduct, require a rethinking of the treatment of this issue, with general criteria to be applied at the EU level.

KEYWORDS: Lobbying, Corruption, Lobby regulation, Interest groups, Influence groups, EU law.

Fecha de recepción: 15 mayo 2023

Fecha de publicación en RECPC: 31 julio 2023

Contacto: mcpvilla@ugr.es

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La cuestión preliminar del concepto. Lobbies, grupos de presión y grupos de interés. 3. La regulación de los lobbies en la Unión Europea. 4. El control de la actividad lobista. 5. Regulación en los Estados miembros. 6. Los lobbies, la corrupción y el tratamiento penal de la cuestión. 7. Propuestas de reforma. 8. Reflexión final. Bibliografía.

* Esta publicación es parte del Proyecto de I+D+i “Transparencia, control de la gestión pública y respuestas jurídico-penales en relación a la corrupción privada” (PID2019-110864GB-I00), financiado por MCIN/AI/10.13039/501100011033, así como de los Proyectos: Acción Jean Monnet, LUDELOR, “Lucha contra la delincuencia organizada. Enfoques normativo, operativo y judicial en la recuperación y gestión de activos derivados del crimen”, 2020-2022, con número de referencia 620390-EPP-1-2020-1-ES-EPPJMOPROJEC; y el proyecto con número de referencia A-SEJ-054- UGR-18 del programa operativo FEDER de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía (Lucha contra la delincuencia organizada. Enfoques normativo, operativo y judicial en la recuperación y gestión de activos derivados del crimen).

1. Introducción

A finales del pasado año 2022, se produjo la detención por la policía belga de cinco personas relacionadas con el Parlamento europeo, a las que la fiscalía investigaba por aceptar sobornos, corrupción y tráfico de influencias. En la investigación estaban involucrados países como Qatar o Marruecos— si bien con relación a este último, a fecha de terminación de este artículo, no se habían encontrado evidencias judiciales para vincularlo a la misma trama—, que utilizaron grupos de presión para tratar de influir en la posición política de la Eurocámara. El caso, conocido ya como *Qatargate*, trae de nuevo a primera línea el problema de los lobbies en Europa y los pone en el punto de mira de la corrupción¹. La participación en la toma de decisiones políticas de los lobbies, o grupos de presión, no es un fenómeno nuevo ni desconocido en los países democráticos en los que se ha visto siempre de una forma positiva tanto por parte de los ciudadanos como de los poderes públicos. El lobby forma parte de los sistemas democráticos al vincularse a derechos fundamentales como la libertad de expresión, el derecho de participación o el derecho de petición, por lo que su presencia, de forma indirecta, se justifica amparada en principios constitucionales que obligan a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 CE). Significa que los grupos de interés pueden presentar sus opiniones sobre las decisiones públicas que les puedan afectar. Y, desde el punto de vista de los poderes públicos, ayuda a estos a mejorar la calidad de la toma de decisiones, al brindar a los legisladores y funcionarios unos canales por medio de los cuales los expertos aportan

¹ Aunque éste no es el primer escándalo de corrupción que salpica a la UE y la relaciona con un régimen represivo. Entre 2012 y 2014, el régimen de Azerbaiyán pagó numerosos sobornos a miembros del Parlamento involucrados en el megaoleoducto Italia-Azerbaiyán (el “Corredor de Gas del Sur”), que finalmente, aprobaron.

su conocimiento en temas cada vez más técnicos. Por tanto, ni el lobismo es una actividad reprochable ni tiene porqué estar relacionada con la corrupción, pero sí es cierto que, actualmente, las prácticas ilegales y opacas de lobbies constituyen uno de los riesgos principales de corrupción a los que se enfrenta Europa. Un alto porcentaje de ciudadanos europeos consideran que su gobierno está dominado por intereses particulares, o que la toma de decisiones en la Unión Europea depende en gran medida de un número pequeño de ciudadanos que, con excelentes medios y los contactos necesarios, pueden llegar a dominar y controlar la toma de decisiones políticas².

A raíz del *Qatargate*, Roberta Metsola, presidenta del Parlamento Europeo, hizo una durísima declaración en la que afirmaba:

“El Parlamento Europeo, queridos colegas, está siendo atacado. La democracia europea está siendo atacada. Y nuestra estructura de sociedades abiertas, libres y democráticas está siendo atacada. Los enemigos de la democracia, para quienes la existencia misma de este Parlamento es una amenaza, no se detendrán ante nada. Estos actores malignos, vinculados a terceros países autocráticos, han utilizado presuntamente a ONGs, sindicatos, individuos, asistentes y eurodiputados en un esfuerzo por someter nuestros procesos.”³

Se propuso entonces poner en marcha un proceso de reforma que diera más transparencia a las actividades y relaciones de los parlamentarios, para ver quién tiene acceso a las instalaciones, cómo se financian estas organizaciones, ONGs y personas, qué vínculos tienen con terceros países, así como más transparencia en las reuniones con actores extranjeros y los vinculados a ellos. Como hemos dicho, no es un tema nuevo, ni en cuanto al tratamiento en las instituciones europeas ni en los Estados miembros, que han visto siempre el fenómeno lobista como un elemento necesario para la participación ciudadana en asuntos públicos y para la conexión de los políticos con la opinión pública (con las inquietudes y necesidades de la ciudadanía), y como un elemento de asesoramiento e información para llevar a cabo las tareas de gestión pública. Lo que sí se manifiesta como nuevo es el tratamiento que se pretende dar a partir de ahora a la participación de los grupos de interés en los asuntos públicos. Pero es una reforma “estética”, desde nuestro punto de vista, ya que en la Unión Europea no se ha legislado sobre esta materia, aunque cuenta con algunos instrumentos jurídicos para evitar que las actividades que los grupos de interés lleven a cabo se deslicen, en dirección equivocada, hacia la corrupción o el tráfico de influencias⁴. A día de hoy, la Unión Europea cuenta con un registro de transparencia para la supervisión de las actividades de los representantes de intereses, que, en realidad, es una base de datos en línea en la que figuran los grupos y organizaciones

² “Global Corruption Barometer”, *Transparency International*, <https://www.transparency.org/en/gcb>

³ “Declaración de la presidenta Metsola sobre las investigaciones en curso en Bélgica”, *Noticias Parlamento Europeo*, 12 diciembre 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20221212IPR64532/declaracion-de-la-presidenta-metsola-sobre-la-investigacion-en-curso-en-belgica>

⁴ JIMÉNEZ-DÍAZ, 2021, pp. 13 y ss.

que intentan influir en la formulación o aplicación de las políticas y la legislación de la UE⁵.

Pretendemos examinar en este trabajo el alcance de esta reforma en relación al fenómeno lobista en la Unión Europea y los Estados miembros, así como las acciones futuras de control de esta actividad que se prevén para evitar el riesgo de corrupción. No todos los Estados han legislado sobre esta materia; la gran mayoría de los países europeos no cuentan tampoco con una regulación integral del lobby ni con un sistema para registrar de forma sistemática los contactos entre lobistas y decisores públicos, lo que contribuye a mantenerlo en la peligrosa zona de penumbra de la corrupción. La respuesta penal no se contempla, al no estar recogidos como delitos de corrupción, de una forma amplia, todos los tipos de corrupción, no solo el soborno, y al no estar bien definidos los límites de actuación de la actividad de cabildeo.

En el ámbito internacional, se han establecido una serie de estándares construidos, en gran parte, por las prácticas comúnmente aceptadas y las establecidas en las legislaciones existentes, que han tomado en consideración tres áreas de regulación de los *lobbies*: la transparencia, la integridad y la participación⁶. La transparencia en la toma de decisiones contribuye a dar a conocer la información acerca de quién hace lobby a los funcionarios y representantes públicos y sobre qué temas, lo que elimina en gran medida el riesgo de corrupción; con este propósito, analizaremos los mecanismos sobre transparencia que se han incorporado a la legislación. Pero, no sólo es importante determinar mecanismos legales de control, también la actitud de quienes se dedican a estos temas tiene que ajustarse a los niveles éticos y de integridad exigidos por los códigos de conducta para garantizar un comportamiento ético de los funcionarios, los representantes públicos y los lobistas. Finalmente, la participación en condiciones de igualdad permite una pluralidad de opiniones que aporte la información necesaria a los actores que intervienen en la toma de decisiones públicas, a los que las aportaciones que hacen estos grupos les resultan muy útiles, además de contribuir a la participación ciudadana en un entorno democrático⁷. En este sentido, determinaremos si estos elementos son suficientes para mantener la actividad del lobby lejos de la corrupción y cómo son desarrollados en la Unión Europea

2. La cuestión preliminar del concepto

Es muy amplio el número de actores y grupos de interés que buscan influir en la toma de decisiones públicas, provenientes de muy distintos sectores, del ámbito privado, público, sin ánimo de lucro o de la asesoría jurídica, que intentan influenciar

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/transparency/lobby-groups>

⁶ “*International standards for lobbying regulation. Towards greater transparency, integrity and participation*”, 2015. <https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>

⁷ El ideal del pluralismo es que todos los intereses partan de posiciones de igualdad y todos tengan garantizada la capacidad de influencia. GARCÍA GUITIÁN, 2016 pp. 63.

en las decisiones públicas, y que no se consideran a sí mismos lobistas; incluso, su actividad, muchas veces, se conoce por otros nombres, tales como “incidencia política”, “asuntos públicos”, o “representación de intereses”. En la mayoría de los países, el lobby como profesión y como un servicio de consultoría todavía está en fase de desarrollo; los propios Estados intentan mantener un sistema de representación fuera de los institucionales y las empresas y grandes corporaciones recurren a sus propios empleados, que hacen la función de lobistas ante la Unión Europea, al tiempo que han desarrollado numerosas técnicas de participación en procesos decisorios, unas veces de forma abierta– y, hay que decirlo, la mayoría de ellas, legítimas–, y otras de forma encubierta, a través de organizaciones “pantalla” o dando la apariencia de que cuentan con apoyo político– lo que se conoce como *astroturf*⁸). Y, a la inversa, hay numerosas organizaciones que están reguladas jurídicamente y responden a otros intereses y, sin embargo, en la práctica, realizan funciones de lobby con una importante influencia en la toma de decisiones políticas o legislativas, tales como ONGs, asociaciones profesionales, Universidades, sindicatos, los *think tanks*, asesorías jurídicas, incluso, organizaciones religiosas. Todos ellos, crean nexos entre los negocios y la política con el consecuente riesgo de corrupción, a lo que se añade la práctica de algunos cargos públicos de realizar actividades relacionadas con el lobby (la “puerta giratoria” entre los sectores públicos y privados), o, la financiación de los partidos políticos cuando es oculta⁹.

2.1. Lobbies, grupos de presión, grupos de interés

A pesar de que se habla indistintamente de grupos de interés, grupos de presión y lobbies (entre los que se pueden incluir todos los referidos anteriormente) para referirse a la actividad que intenta influir en la toma de decisiones públicas a favor de intereses propios, conviene definir las características de aquellos a los que se va a dar entrada en los procesos de toma de decisiones, con objeto de excluir de las rela-

⁸ “El *astroturfing* es una técnica de marketing que consiste en ocultar al verdadero emisor de un mensaje publicitario o propagandístico, y hacerlo pasar por una expresión popular y espontánea. A través de este controvertido método, se crea popularidad y masividad ficticias, para que otras personas estén más proclives a aceptar la idea, marca o producto que se desea promover. El término proviene de Astroturf, una marca de césped sintético. Si bien el *astroturfing* como práctica no es nuevo en el mundo de la publicidad y el marketing político, sí lo es la palabra «astroturfing» y las nuevas modalidades que han nacido de la mano de Internet. Esto se debe a que, con las nuevas tecnologías, cada vez es más sencillo y accesible simular el apoyo masivo y la viralidad. Existen diversas formas de realizar *astroturfing*, la mayor parte de ellas se sirve de las redes sociales. Una de las más comunes técnicas es la de comprar seguidores, que puede hacerse para Twitter, Facebook, YouTube, Google Plus y todas las redes sociales más populares”. <https://marketingaholic.com/astroturfing/1560/>, consultado 05/02/2023.

⁹ Los grupos de presión hay que estudiarlos al margen de la actividad de los partidos políticos, aun cuando sus actividades de presión los lleven a financiar a éstos de forma ilegal para obtener ventajas políticas, en cuyo caso incurrir en delitos de corrupción. PEREZ VILLALOBOS, 2021 p. 263 y ss; PAÚCAR, 2018 p.71 y ss; CRUZ BLANCA, 2020 p. 47 y ss.

ciones con los poderes decisorios a entidades o individuos que no se encuentren habilitados para ejercer esta función. Por tanto, hay que asegurarse de que la regulación se basa en un conjunto de definiciones amplias que abarquen a todas las personas que realizan actividades de lobby. La finalidad de cualquier regulación sobre esta materia debe ser asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene esta actividad en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. Debe permitir a todos los actores participar en el proceso en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar los conflictos de intereses. Para ello, intentaremos establecer las diferencias entre ellos.

Se tiende a confundir y refundir los tres términos, incluso utilizándolos indistintamente. Y, si bien es cierto que comparten elementos comunes— por los que se podrían incluir como objetos de la misma regulación—, otros elementos les van a diferenciar haciendo más “incontrolable” sus actuaciones. Los que están más claramente definidos, desde nuestro punto de vista, son los lobbies y los grupos de presión; entre ellos existen las coincidencias más claras y significativas que no comparten con los grupos de interés, y podríamos utilizar indistintamente cualquiera de ellos. Y, sin embargo, como veremos, es el término “grupo de interés” el que ha triunfado en las legislaciones nacionales y en la Unión Europea, probablemente porque la amplitud del concepto permite restringir el riesgo de actividades corruptas: a mayor número de actividades que tengan que entrar en la regulación y en los sistemas de control, menor es el riesgo de dejar fuera actividades opacas.

Es comúnmente conocido que *lobby* es un término anglosajón, que significa “vestíbulo” o “sala de espera”, y que comenzó a utilizarse en Inglaterra a finales del siglo XVIII¹⁰ para denominar a quienes se reunían con los diputados en los pasillos del Parlamento al tener vedado el acceso a la Cámara de los Comunes (en concreto, haría referencia a la sala que comunicaba la Cámara de los Comunes con la sala central del palacio de Westminster), con la intención de persuadirlos para que tomaran decisiones favorables a los intereses que representaban. El parlamentarismo inglés, como suele hacer, lo incorporó a la práctica parlamentaria desde entonces sin regularlo formalmente¹¹, de manera que hasta 2014 no encontramos una ley que lo regula¹². La regulación más amplia la encontramos en Estados Unidos, país al que esta

¹⁰Aunque, incluso antes, “según el *Oxford English Dictionary*, ya en 1640 se hablaba de los lobbies en referencia a los pasillos de la Casa de los Comunes donde los ciudadanos podían ir para defender sus intereses ante sus representantes”. RUBIO, 2014, p. 145 y ss.

¹¹ Hay autores, no obstante, que sitúan la estructura parlamentaria formal de estos grupos en 1884. PIÑERO, 1992, p. 11 y ss.

¹² La *Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act*. Reino Unido defendió la autorregulación de la actividad lobista. Sin embargo, la quiebra del banco americano *Leman Brothers Inc.*, en 2008, reveló las implicaciones que tuvieron los grupos financieros de Londres y llevó a que se regulara por primera vez, impulsado por las fuertes demandas tanto de las instituciones comunitarias como de la propia *city* londinense, emulando las prácticas legislativas de los Estados Unidos, con la finalidad de “garantizar la transparencia en el trabajo de los grupos de presión y de los consultores lobistas en relación a

práctica llegó con los colonos ingleses y la expansión del sistema económico. Desde entonces se incorporó de forma natural y constituye una práctica común en este país. En 1890 el Estado de Massachusetts aprobó la primera ley sobre esta materia y en 1946, de nuevo de la mano de la expansión económica americana después de la segunda guerra mundial, la ley LaFollette-Monroney, *National Legislative Reorganization Act*, estableció un registro de lobistas con objeto de llevar un control sobre su actividad ante las Cámaras; en 1996 se reformó por la *Lobbying Disclosure Act*¹³.

Al contrario de lo que ocurre en el mundo anglosajón, como hemos referido antes, en la mayoría de los países europeos el lobby no se ha desarrollado todavía como profesión, sino que tiene una naturaleza más heterogénea. Sin embargo, creo que se trata de un elemento importante que los va a diferenciar de los otros términos, y, así, el *lobby* se podría definir como aquellos individuos u organizaciones que tratan de influir, de manera profesional, en la toma de decisiones públicas para la defensa de intereses propios o de sus representados, a lo que podríamos añadir la unidad de acción y la cohesión interna del grupo para ser eficaz. En este sentido son más precisas las definiciones estadounidense y británica que, además, distinguen entre grupos de presión y consultores lobistas.

Rafael RUBIO define los *grupos de presión* como “toda unión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes de sus miembros”¹⁴.

Esta definición solo se diferencia de la anterior en el carácter profesional de quien o quienes ejercen esta actividad por lo que, lejos de pensar que es más amplia, podemos pensar que lo único que cambia es la forma en que se realiza esa actividad reuniendo ambas los elementos básicos que permiten utilizarlas de forma indistinta: actos de presión, influencia e interés. Lo que ocurre es que estos elementos son también compartidos por los *grupos de interés*. ¿Dónde está entonces la diferencia? En los grupos de interés pueden concurrir diversas posiciones con un interés común que puede influir en el proceso de toma de decisiones políticas, pero que no se organizan para presionar políticamente en favor de los intereses que defienden; es decir, realizan su actividad con la intención de influir, pero no necesariamente en el ámbito

los compromisos con ministros, secretarios y parlamentarios y ante terceros representados por estos grupos”, así como para que “el público pueda acceder a la información de una manera clara y fácilmente comprensible”, Oficina de Registro de los Consultores Lobistas (*Office of the Registrar of Consultant Lobbyists*).

¹³ Esta ley define al lobista como un individuo pagado por un tercero para hacer más de un contacto de lobbismo, que se define como una comunicación oral o escrita a una amplia gama de individuos específicos de los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno federal. “*The term "lobbying contact" means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals); (ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government*”. <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html#:~:text=An%20Act,SECTION%201.>

¹⁴ RUBIO, 2002, p. 173.

político, aunque indirectamente puedan tener este resultado. Entrarían en esta categoría asociaciones de empresarios, lucha contra el cáncer, PYMES, ecologistas... Justifica esto que se pueda decir que un grupo de presión es un grupo de interés, pero no todo grupo de interés se transforma en grupo de presión.

Por el carácter peyorativo del término “presionar” se ha adoptado de forma generalizada la denominación de grupos de interés poniendo el acento en el interés más que en la forma de llevar a cabo esa actividad de influencia, cuando debería de ser precisamente este aspecto el que se valore al resultar más peligroso para realizar actividades corruptas. Es también una forma más adecuada de controlar los grupos que tienen acceso a las instituciones y funcionarios, de manera que los que no hayan sido reconocidos como lobbies o grupos de presión, estarían fuera de esa consideración y cuando realizaran actividades próximas al poder público, estarían más cerca de incurrir en actividades corruptas, y, puesto que la actividad de los grupos de interés quedaría fuera de los mecanismos formales de actuación y sus canales de comunicación y actuación serían informales, sería más fácil determinar la ilegalidad de sus actuaciones. De otro lado, en todos los países europeos se observa una creciente profesionalización de estas actividades, y cada vez más se contratan consultores de asuntos públicos y de lobby para representar intereses empresariales privados, así como para persuadir a los poderes públicos en cuestiones que interesan a sus clientes. Entre los clientes de estos lobistas profesionales se encuentran empresas, asociaciones, agencias del sector público y organizaciones no gubernamentales por lo que la distinción debería tenerse en cuenta en la regulación de esta materia¹⁵.

La definición de lobista y grupos de presión y sus objetivos son fundamentales en una regulación que intente integrar legalmente las actividades de cabildeo en cualquier Estado, ya que una definición poco determinada puede causar vacíos legales, sobre todo en relación a aquellas prácticas propias del llamado *lobbying* oculto que intentan conseguir decisiones ilegales y que facilitan la realización de conductas corruptas.

Podemos considerar algunos elementos que conectan a estos grupos con actividades corruptas, o bien, por el contrario, les acercan a las que se pueden considerar que entran en actividades participación ciudadana:

- En primer lugar, debe tratarse de una actividad organizada, no esporádica, centrada en el conocimiento del sector concreto objeto del interés propio, o del que se representa. La extensión de este primer elemento ya conlleva que las formas jurídicas que pueden adoptar estas organizaciones sean muy diversas y, por tanto, difícilmente identificables, por lo que hay que acudir, en segundo lugar, a otros criterios.
- Por lo general, se ha puesto el foco de atención en la naturaleza y la titularidad de los intereses que se representan y en la influencia.

¹⁵ MULCAHY, 2015 p. 10 y ss.

- En cuanto a la naturaleza de los intereses, la mayoría de las veces, se trata de intereses particulares pertenecientes a una esfera de actividad privada que, lógicamente, no sean contrarios al interés general; suele tratarse de intereses de carácter económico, ya que afectan principalmente a empresas, asociaciones, agencias del sector público y organizaciones no gubernamentales. No hay que presuponer tampoco que exista una confrontación entre las instituciones y los intereses de los grupos ya que no siempre es así; de hecho, es frecuente la creación de lobbies “desde dentro”, en los que los agentes privados tienen acceso a información privilegiada, que viene propiciada por la aparición de asociaciones público/privadas, la externalización de servicios públicos, la captación de profesionales del sector privado al sector público y el uso de asesores por los gestores y políticos.
- En cuanto al segundo elemento, la falta de determinación de lo que sean intereses particulares del grupo, lleva, en este caso, a generar un mayor riesgo de corrupción, riesgo que aumenta cuando se trata de definir la propia actividad en sí: “influir” para obtener resoluciones favorables a los intereses del grupo. Las actividades de influencia de los lobbies, son las que presentan los riesgos más altos de corrupción¹⁶, sin embargo, influenciar en las decisiones públicas no tiene que ser negativo ni suponer ser corrupto si su contenido forma parte del mismo contenido del principio democrático; en este sentido, los estados democráticos solo han constitucionalizado como canales de representación política a los sindicatos y los partidos políticos y dejaron fuera los grupos de interés incluyéndose éstos en el asociacionismo y otras formas de participación social. Los grupos de interés podrían tener la misma consideración, por cuanto se diferencian de las demás formas de participación ciudadana en que juegan en el campo de la política, lo que, a su vez, les acerca a los partidos políticos. Sin embargo, la configuración constitucional de los partidos políticos como único cauce ciudadano de representación política se ha impuesto en el constitucionalismo moderno que deja fuera el fenómeno lobista porque, aunque se mueve en el ámbito político, los intereses que defienden son de contenido económico, no opuestos al interés general, pero sí de índole privada o privativa. Esto, no obstante, no significa que se niegue a los ciudadanos la capacidad de influir en las decisiones de los poderes públicos ya que se trata de decisiones que les afectan en mayor o menor medida, ni que los poderes públicos deban de despreciar las opiniones de los grupos de interés por la misma razón. Los partidos políticos no son, pues, los únicos cauces de representación ni participación ciudadana en los sistemas democráticos.

¹⁶ AGUILAR, 2021, p. 125 y ss.

La realidad, en fin, es que los tres términos– grupos de presión, grupos de interés y lobbies– se suelen utilizar de forma indistinta y así nos referiremos a ellos¹⁷.

3. La regulación de los *Lobbies* en la Unión Europea

La Unión Europea fomenta el diálogo permanente abierto y pluralista entre las instituciones y los grupos de presión que representan intereses específicos de forma legítima y necesaria, también para la toma de decisiones, con vistas a garantizar que las políticas de la Unión reflejen las necesidades reales de los ciudadanos.

Los grupos de lobistas que trabajan en la Unión Europea son, en el momento actual, un número enorme; se calcula que en torno a unas 20.000 personas trabajan para este sector solamente en la ciudad de Bruselas¹⁸. En el Registro de transparencia, en la actualidad, hay inscritos 12.479 grupos que realizan este tipo de actividad. Todos ellos, se inscriben de la misma forma y reciben el mismo tratamiento, si bien, la actividad que realizan puede diferenciarse, bien como hemos descrito más arriba, bien por los intereses que defienden. En este sentido existen grupos de perfil claramente europeo que actúan ante las instituciones, entre ellos están los grupos de presión empresariales, que representan los intereses de industrias o empresas específicas; los grupos de presión de interés público, que representan los intereses de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil; y los y grupos lobistas de ámbito nacional-grupos de presión gubernamentales-, que representan los intereses de los Estados miembros. Cada uno de estos tipos de grupos de presión puede tener objetivos y métodos de influencia diferentes, por lo que es importante comprender sus intereses y prioridades específicos¹⁹.

El Registro de la Unión Europea da cuenta de las categorías de los grupos inscritos y se puede apreciar la heterogeneidad de los mismos, lo que no clarifica las actividades que realizan, solo los intereses que representan:

¹⁷ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomienda la utilización de términos amplios para referirse a esta actividad: “la definición de las actividades de cabildeo también debe considerarse de manera más amplia e inclusiva para brindar igualdad de condiciones a los grupos de interés, ya sean empresas o entidades sin fines de lucro, que tienen como objetivo influir en las decisiones públicas”. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>.

¹⁸ Si bien es cierto que estos grupos estaban en la base de la construcción europea, su estructura y actividades han ido evolucionando a lo largo del tiempo a raíz de las sucesivas ampliaciones y, en especial, tras las reformas institucionales derivadas del Acta Única Europea y de los tratados de Maastricht, Niza y Lisboa. Este número aumentó considerablemente con la última gran ampliación de la Unión Europea a los países del este de Europa que han aprendido a ejercer presión de forma eficaz y profesional ante las instituciones. McGRATH, 2008, p. 15 y ss.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepare-View>. Consultado el 05/02/2023.

Un interesante estudio, en MORATA, 1995, p. 129 y ss. Aunque del año 1995, establece una interesante clasificación de los grupos que ya operaban en la Unión Europea teniendo en cuenta el tipo de representación (pública o privada) y el ámbito de interés (nacional o comunitario-internacional), y distingue cinco actores: los eurogrupos, los grupos nacionales, las multinacionales, las asociaciones de intereses difusos y los entes territoriales.

• Consultorías profesionales	549
• Bufetes de abogados	85
• Trabajadores por cuenta propia	143
• Empresas y grupos	3.058
• Asociaciones comerciales y empresariales	2.641
• Sindicatos y asociaciones profesionales	974
• Organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales o similares	3.493
• Grupos de reflexión e instituciones de investigación	567
• Instituciones académicas	314
• Organizaciones que representan a las iglesias y comunidades religiosas	49
• Asociaciones y redes de autoridades públicas	154
• Entidades, oficinas y redes establecidas por terceros países	2
• Otras organizaciones, entidades públicas o mixtas	450

Fuente: Registro de la Unión Europea

Estos grupos de presión trabajan fundamentalmente ante el Parlamento y ante la Comisión. La Comisión es el poder ejecutivo de la UE y responsable de proponer y aplicar la legislación de la UE, por lo que es objeto de fuertes presiones por parte de los Estados miembros, las empresas y otras organizaciones. La Comisión también es responsable de aplicar las políticas y programas de la UE y de gestionar su presupuesto, lo que la convierte en objetivo de diversos grupos de interés. El Parlamento Europeo, es la rama legislativa de la UE; tiene potestad para aprobar o rechazar la legislación de la UE y, como tal, también es objeto de fuertes presiones por parte de los mismos actores. El Parlamento también tiene poder para modificar o rechazar las propuestas de la Comisión, lo que le confiere una influencia significativa sobre el proceso legislativo. En este sentido es habitual hablar del lobby ante el poder legislativo y el lobby ante el poder ejecutivo²⁰, aunque normalmente se regula la actuación ante el poder legislativo al tratarse de regímenes constitucionales de carácter presidencialista en los que el papel del Parlamento tiene más peso en cuanto lo referente a las competencias legislativas. Sin embargo, en los sistemas parlamentarios, como es el caso del español, por ejemplo, tiene más sentido hacerlo de forma separada por el mayor peso que tiene el poder ejecutivo en la iniciativa legislativa, bien a través de las proposiciones de ley, bien por el ejercicio de la potestad reglamentaria; igualmente, ejerce el control parlamentario a través del grupo político del que tiene el apoyo mayoritario. De esta forma, los grupos de presión actúan de forma más eficaz ante los órganos administrativos o los poderes públicos ya que la influencia sobre el Parlamento se canaliza, en la mayoría de los casos, a través de los partidos políticos, por lo que los grupos de interés ponen gran empeño en establecer relaciones con los líderes de los partidos en el Parlamento.

La UE ha desarrollado un sistema de gobierno basado en redes con una estructura

²⁰ RUBIO, 2017, p. 410 y ss.

cooperativa de los mecanismos de toma de decisiones que incluye a actores europeos y nacionales de los sectores público y privado, que estructura el sistema legislativo en múltiples niveles, con multitud de negociaciones multilaterales, comités, etc., que obliga a los grupos de influencia nacionales, a organizarse para poder acceder a las instituciones comunitarias, si quieren tener éxito en la defensa de los intereses que representan. Esta forma de trabajar fomenta la participación de los grupos de intereses económicos y sociales que estuvo en el origen de la creación de las comunidades “con objeto de presionar sobre los gobiernos y crear las lealtades necesarias para profundizar en el proceso de integración hasta hacerlo irreversible”²¹. Estuvo presente en los comienzos y pasó a los tratados constitutivos; se recoge en el actual Tratado de Lisboa, en el artículo 11:

“Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”; “las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”.

La Unión Europea potencia la democracia participativa como un signo de identidad que está en la base de su constitución, como un principio concebido para fortalecer la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, de manera que los textos constitutivos tienen que tomar en consideración los intereses ciudadanos y establecer cauces legales que no interfieran en el proceso de producción normativa más allá de lo que el principio democrático permita. Se concibe, además, no solo como un principio, sino también como un derecho fundamental, que garantiza a los ciudadanos el derecho a formar asociaciones para alcanzar un objetivo común, de manera que la pertenencia a una asociación es otra manera de que los ciudadanos participen activamente fuera de los partidos políticos o los sindicatos (Artículo 12 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²²). Esta es la razón por la que las instituciones interactúan continuamente con los grupos y organizaciones que representan intereses y realizan actividades encaminadas a la defensa de esos intereses que representan. Se trata de un componente legítimo y necesario del proceso de toma de decisiones que garantiza el cumplimiento del artículo 11 del Tratado para que las políticas y la legislación de la Unión reflejen las necesidades e intereses reales de los ciudadanos. Estos grupos, como ya hemos dicho, desempeñan un papel clave en el diálogo abierto y pluralista fomentado desde las propias instituciones que en numerosas ocasiones se apoyan en ellos para obtener conocimientos y experiencia específica sobre importantes ámbitos económicos, sociales, medioambientales y

²¹ MORATA, 1995, p. 131 y ss.

²² Según este artículo “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”.

científicos. Pero, hemos de convenir que, aunque la actividad de los grupos de interés es una fuerza positiva para las democracias, también puede ser un mecanismo para que los grupos poderosos influyan en las normas al margen del interés público. Esto puede dar lugar a una influencia indebida, una competencia desleal y, en definitiva, a actos corruptos. La única forma de contrarrestar el alto riesgo que presentan las influencias indebidas en la toma de decisiones políticas es con transparencia y control de las actividades de estos grupos.

Desde el origen de las comunidades se ha intentado regularlo con poco entusiasmo, hay que decir. Hay quien piensa que la propia fuerza de estos grupos es directamente proporcional al número de veces que se ha intentado su regulación sin éxito. En ocasiones, se comprobaba cómo las propias normas contenían párrafos completos copiados de informes que el legislador pedía a grupos concretos sobre algunas materias²³. En la década de 1980 las Comunidades comenzaron un proceso de reformas que llevaría al Acta Única y a la modificación de los Tratados con los de Maastricht, Niza y Lisboa. En 1996, el Parlamento Europeo regula por primera vez el acceso de los grupos de interés a su edificio con un sistema de pases²⁴. Cada cabildero estaba obligado a registrarse y divulgar detalles sobre su organización y el objetivo de las actividades que realizaba, al mismo tiempo que aceptaba un código de conducta que establecía estándares éticos mínimos.

En el año 2000, se emprende una importante reforma de la gobernanza en Europa con el Libro Blanco de la gobernanza europea²⁵.

“El Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones”²⁶.

En este sentido, propone medidas dirigidas a la instauración de un diálogo reforzado con las asociaciones europeas y nacionales de los organismos regionales y locales, una consulta mejor y más abierta con la sociedad civil, un mejor uso del conocimiento de los expertos y una mejor evaluación del impacto, como forma de

²³ ALONSO, 2016, p. 84 y ss.

²⁴ Este sistema permitía solamente el acceso físico al Parlamento con una validez de un año; sistema que se sigue empleando en la actualidad, en el que lo único que aparecía era el nombre del titular y la empresa u organización para la que trabaja o a la que representa. El Parlamento publicaba un registro con el listado de los grupos o personas acreditados, pero sin proporcionar ninguna otra información.

²⁵ Libro Blanco de la Gobernanza Europea, COM (2001) 428 final, D.O. de las Comunidades Europeas de 12 octubre 2001. La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la Unión Europea una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas.

²⁶ Libro Blanco de la Gobernanza Europea, p. C287/2.

contribuir a mejorar la calidad de las propuestas políticas. Entre otras medidas se propone publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de los expertos, de manera que quede claro cuál es el dictamen emitido, de dónde procede, cómo se utiliza y qué otras opiniones alternativas existen.

En 2002, la Comisión elaboró la Comunicación “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo- Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”, que viene a constituir un marco institucional donde se definen las prácticas de la Comisión en forma de principios generales— como la participación, apertura y responsabilidad, eficacia y coherencia— y normas mínimas a través de las cuales la Comisión se autovincula para mejorar la calidad de las normas y la transparencia articulando un mecanismo de consultas que, no obstante su declarada intención, carece de carácter vinculante²⁷. En 2005, Siim Kallas, Director General de Asuntos Administrativos, Auditoría y Lucha contra el Fraude, lanza la “Iniciativa Europea de Transparencia” (ETI) con el objetivo de aumentar la confianza pública en las instituciones de la UE. Con esta Iniciativa, la Comisión inició una revisión de su enfoque global de la transparencia, que concluyó con la aprobación del Libro Verde en 2006²⁸, en el que la Comisión aborda el tratamiento que ha de darse a los grupos de presión, incluyendo todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas. Admite la legitimidad de los grupos de presión en un sistema democrático (independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros), así como que éstos contribuyen a llamar la atención de las instituciones europeas sobre asuntos importantes, pero sin permitirles que ejerzan una influencia indebida mediante una presión “inadecuada”, para lo que cree necesario establecer medidas de control y transparencia efectivas y proporcionadas; sus actividades, por tanto deben ser públicas para que la ciudadanía tenga pleno conocimiento sobre los comportamientos que inciden en las instituciones y autoridades. En este documento, la Comisión sienta las bases de una posible regulación del sistema de cabildeo considerando cuatro aspectos importantes: información, registro, código de conducta y sanciones. En cuanto a la información, considera fundamental proporcionar una amplia información sobre las personas que han contribuido al desarrollo de una política concreta o de un marco jurídico, al mismo tiempo, los grupos de interés deben proporcionar información sobre sus objetivos, fuentes de financiación e intereses que representan. El registro por su parte constituye, sin duda, un elemento decisivo para la transparencia y para el control externo. Estos controles deben completarse con un comportamiento ético por parte de quienes realicen actividades de *lobbying* acordes con códigos de conducta honestos y no engañosos. En este primer momento, la Comisión

²⁷ GARCÍA GARCÍA, 2020, pp. 129-130.

²⁸ Libro Verde en favor de la Transparencia, COM (2006) 194 final, de 3 de mayo.

consideró que, tanto el Registro como el Código de conducta, deberían dejarse a la autorregulación de los grupos estableciendo ambos con carácter voluntario, dejando para un momento posterior su reglamentación con carácter obligatorio²⁹.

En su Comunicación “Seguimiento del Libro Verde ‘Iniciativa europea en favor de la transparencia’”³⁰, la Comisión afirmó que abriría el registro a los representantes de intereses en la primavera 2008, registro que empezó a funcionar en junio de 2008, observándose desde el principio una tendencia creciente a registrarse por parte de los grupos de interés que querían trabajar cerca de las instituciones, al considerarlo un paso normal dentro de los principios establecidos sobre buena gobernanza y transparencia. Podemos decir, que no se cuestionó la existencia de un registro, a lo que ayudó que la Comisión, y sus diferentes Direcciones, acudieran a los grupos registrados en las consultas de asesores o comités consultivos. En 2011, se decidió crear un registro conjunto entre el Parlamento y la Comisión³¹, “para la inscripción de 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”³². Los grupos registraban sus actividades en la Secretaría del Registro Conjunto de Transparencia (JTRS) proporcionando información sobre su actividad, gastos, recursos y objetivos. En 2014, el Parlamento y la Comisión firman un nuevo Acuerdo Interinstitucional³³ que mejora las normas sobre divulgación de información financiera y disponibilidad de datos y se pidió a la Comisión que presentara una nueva propuesta legislativa antes de finalizar 2016. El presidente de la Comisión en ese momento (Jean-Claude Juncker) se comprometió a aumentar la transparencia en la UE, y más tarde, en noviembre, la Comisión aprobó una decisión que requiere que los Directores Generales publiquen en sus sitios web las fechas, lugares, nombres y temas de discusión en las reuniones bilaterales, y agrega que solo deben reunirse con organizaciones o trabajadores por cuenta propia que estén registrados en el JTR.

Uno de los problemas de los que hemos hablado anteriormente era determinar qué

²⁹ “La Comisión no considera que un sistema de registro obligatorio sea una opción adecuada. Un sistema de autorregulación reforzado parece más apropiado. Sin embargo, pasado un cierto período de tiempo, debería realizarse un estudio a fin de examinar si funciona la autorregulación. En caso negativo, podría estudiarse un sistema de medidas obligatorias (código de conducta obligatorio y registro obligatorio)”. Libro Verde en favor de la Transparencia, 2006, p. 11.

³⁰ COM (2007) 127 final, de 21 marzo 2007.

³¹ Acuerdo Interinstitucional “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”, D.O. de la UE, 22 de julio de 2011. L 191/29-38.

³² “El ámbito de aplicación del Registro cubrirá todas las actividades, realizadas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado” (Art. 8 del Acuerdo Interinstitucional).

³³ Acuerdo Interinstitucional “Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”, D.O. de la UE, 19 septiembre 2014. L 277/11-24.

se tiene que entender por “influir”, o, por presionar de forma “inadecuada”. En este sentido, el Acuerdo de 2014 aclara que se entenderá por “influir” hacerlo por comunicación o contacto directos con las instituciones de la Unión o por cualquier otra acción de seguimiento de este tipo de actividades, y se entenderá por “influir indirectamente” influir mediante la utilización de vectores intermedios, tales como los medios de comunicación, la opinión pública, conferencias o actos sociales, dirigidos a las instituciones de la Unión³⁴.

En 2021, finalmente, se estableció un enfoque coordinado, consistente en un régimen equivalente de transparencia en cuanto a la representación de intereses en el ámbito de la Unión, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea; se firmó un nuevo Acuerdo Interinstitucional que establece el *Registro de transparencia obligatorio* como un instrumento clave de las tres instituciones con vistas a mejorar la transparencia de las actividades de presión³⁵. El Acuerdo obliga a que los representantes de los grupos de interés y los lobbies se inscriban para poder llevar a cabo determinados tipos de actividades. Deja fuera de estas actividades a los grupos estatales, redes o asociaciones que actúen en nombre del Estado ante las instituciones, aunque los Estados miembros, en relación con sus representaciones permanentes ante la Unión, pueden notificar al Registro las medidas de condicionalidad o de transparencia complementarias que adopten³⁶.

La inscripción es una condición previa, pero se aplica a través de medidas individuales adoptadas por cada una de las instituciones. No se trata de medidas legales y esta situación mantiene a la actividad lobista en la misma zona de penumbra que tenía puesto que, aparte de la necesidad de la inscripción para actuar, los actos concretos que se pueden realizar no entran en esta exigencia de inscripción ni tiene carácter obligatorio.

³⁴ Algunas de estas actividades pueden ser tales como: los contactos con miembros de las instituciones de la Unión, sus asistentes, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión; la preparación, difusión y comunicación de cartas, material informativo o documentos de debate y de toma de posición; la organización de actos, reuniones, actividades promocionales, conferencias o actos sociales si se envían invitaciones a miembros de las instituciones de la Unión, sus asistentes, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión, y las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales o audiencias sobre actos legislativos u otros actos jurídicos previstos de la Unión o en otras consultas abiertas.

³⁵ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, D.O. de la UE, 11 junio 2021, pp. L 207/1-18.

³⁶ Todos los Estados miembros se comprometieron, durante el período en que ocuparon la Presidencia del Consejo, a condicionar las reuniones con los representantes de intereses y sus respectivos representantes permanentes ante la Unión, a la inscripción de dichos representantes de intereses. Esta medida se aplica a las reuniones organizadas con el representante permanente cuando actúa en calidad de Presidencia en funciones o entrante del Consejo. Por lo tanto, los representantes de intereses no deben poder participar en dichas reuniones a menos que estén inscritos. En 2021, esta circunstancia se aplicó a Eslovenia, que ocupaba la Presidencia del Consejo de la Unión, y a Francia como Presidencia entrante.

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=Transparency%20register%20-%20Member%20states%27%20political%20declaration.ES.pdf> <https://www.gov.si/en/representations/permanent-representation-to-the-european-union-brussels/about-the-permanent-representation-to-the-european-union-brussels/transparency-register/>

<https://ue.delegfrance.org/registre-de-transparence>

El Parlamento ha establecido medidas complementarias a la inscripción³⁷ pero son meras recomendaciones de actuación por lo que la reglamentación se mueve en el ámbito del cumplimiento del código ético y las medidas de autoregulación³⁸. En relación con el Consejo, la Decisión 2021/929³⁹, estableció la inscripción en el Registro de transparencia como condición previa para que los representantes de intereses se reúnan con el secretario general del Consejo o con los directores generales, pero no existen más medidas de control. La Comisión, en cambio, es la institución que aplica un estricto régimen interno basado en el principio de “si no está en el Registro de transparencia, no hay reunión” en relación con sus contactos e interacciones con los representantes de intereses⁴⁰, además de contar con numerosas medidas de control de las actividades que realizan los grupos de presión⁴¹.

4. El control de la actividad lobista

Podemos establecer tres elementos fundamentales que se han demostrado adecuados para llevar a cabo un eficaz control de las actividades lobistas y que constituyen tres ejes esenciales en esta materia: la creación de un registro de grupos de interés, la redacción de un código de conducta, tanto para los lobistas como para los representantes públicos y la adopción de una serie de medidas sancionadoras en caso de incumplimiento. A esto hay que añadir una medida con la que cuenta la Unión Europea y es una canal de denuncias y avisos al servicio de todos los ciudadanos.

Como hemos dicho, el registro es fundamental y la información que contenga también. El que se haya convertido en obligatorio y que de ello dependan no solo las reuniones sino el acceso a la información de interés para los lobistas (como puede ser la agenda política o los actos que se celebren en sede parlamentaria o ejecutiva), es esencial para el control de esta actividad.

En segundo lugar, una vez publicada la información, es esencial contar con un

³⁷ Reglamento del Parlamento Europeo (Artículo 11.2).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_ES.html

³⁸ Se recomienda a los diputados que solo se reúnan con representantes de intereses que estén inscritos en el Registro de transparencia y se les anima además a que publiquen en línea todas las reuniones programadas con representantes de intereses. Estas reuniones se publican en las páginas del perfil individual de cada diputado. En cambio, los ponentes, los ponentes alternativos y los presidentes de las comisiones tienen la obligación de publicar en línea todas las reuniones programadas con los representantes de intereses para cada informe parlamentario.

³⁹ Decisión (UE) 2021/929 del Consejo de 6 de mayo de 2021, relativa a la reglamentación de los contactos entre la Secretaría General del Consejo y los representantes de intereses, D.O. de la UE, 11 junio 2021. L 2017/19-21.

⁴⁰ Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018, relativa a un Código de conducta de los Miembros de la Comisión Europea [C (2018) 700], D.O. de la UE, 21 febrero 2018. C 65/7-20.

⁴¹ Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia (2014/838/UE, Euratom), D.O. de la UE de 28 noviembre 2014. L 343/19-21; Decisión de la Comisión de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión [C (2016)3301 final].

código de conducta, unas reglas del juego comunes para todos los actores, tanto lobistas como representantes públicos.

El Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión establece que los solicitantes que presenten una solicitud debidamente formalizada podrán optar a su inscripción en el Registro siempre que observen el Código de conducta establecido; dicha condición será evaluada por la Secretaría del Registro. El Código de conducta establece las siguientes obligaciones para los grupos o individuos inscritos:

- a) en sus relaciones con cualquiera de las instituciones, se identificarán siempre por su nombre, número de registro y la entidad o entidades para las que trabajan o a las que representan;
- b) declararán los intereses y objetivos que promueven y especificarán los clientes o miembros a los que representan, así como, en su caso, el número de registro de tales clientes o miembros;
- c) no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de manera deshonesto o mediante el uso de presiones indebidas, conductas inadecuadas o un lenguaje ofensivo;
- d) no abusarán de su inscripción en el Registro para obtener una ganancia comercial, ni distorsionarán ni tergiversarán el efecto de tal inscripción;
- e) no dañarán la reputación del Registro ni causarán perjuicio a las instituciones de la Unión, ni utilizarán sus logotipos sin autorización expresa;
- f) velarán por que la información que faciliten en el momento del registro, y que posteriormente administren en el marco de sus actividades incluidas, sea completa, actualizada, precisa y no engañosa, y aceptarán que dicha información sea de dominio público;
- g) respetarán la ejecución y la aplicación de todas las normas, códigos y directrices pertinentes de dominio público establecidos por las instituciones de la Unión, y evitarán la obstrucción a tal ejecución y aplicación;
- h) no inducirán a los diputados al Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión o el personal de las instituciones de la Unión a contravenir las normas de conducta que les sean aplicables;
- i) si emplean a antiguos diputados al Parlamento Europeo, miembros de la Comisión o personal de las instituciones de la Unión, tendrán debidamente en cuenta los requisitos y normas de confidencialidad aplicables a dichas personas después de abandonar la institución correspondiente, con vistas a prevenir conflictos de intereses;
- j) cuando participen en una relación entre cliente e intermediario:
 - i) velarán por que todas las partes de dicha relación se encuentren inscritas en el Registro y,
 - ii) como clientes o intermediarios, se asegurarán de que se publique la información

pertinente relativa a la relación inscrita en el Registro;

k) cuando, a efectos de llevar a cabo actividades incluidas, externalicen determinadas tareas a terceros que no estén registrados, velarán por que los terceros se atengan a normas éticas que sean al menos equivalentes a las que son de aplicación a los declarantes;

l) presentarán a la Secretaría, si se les solicita, documentación justificativa que demuestre su admisibilidad y la exactitud de la información presentada, y cooperarán de forma leal y constructiva con la Secretaría;

m) reconocerán que pueden ser objeto de procedimientos de investigación y, en su caso, de las medidas sancionadoras;

n) adoptarán las medidas pertinentes para garantizar que todos sus empleados que participen en actividades incluidas sean informados de su compromiso como declarantes de observar el Código de conducta;

o) informarán a los clientes o miembros que representen en el marco de las actividades incluidas de su compromiso como declarantes de observar el presente Código de conducta;

p) respetarán las normas y regímenes específicos de acceso y seguridad establecidos por las instituciones firmantes, y evitarán la obstrucción a tales normas y regímenes.

Tanto el Parlamento como la Comisión cuentan con un Código de Conducta aplicable a los miembros de ambas instituciones en sus relaciones con los grupos de interés.

El Código de conducta del Parlamento europeo⁴² entró en vigor el 1 de enero de 2012 y establece el principio rector de que los diputados han de actuar exclusivamente en favor del interés público y desempeñar su cometido de forma desinteresada y con integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto de la reputación del Parlamento Europeo. El Código de conducta define el concepto de “conflicto de intereses” y explica cómo han de resolverlo los diputados⁴³. Además, incluye normas sobre obsequios oficiales y actividades profesionales de los antiguos diputados. El Código obliga a los diputados a presentar una declaración detallada de sus intereses económicos. Están también obligados a notificar su asistencia a actos organizados por terceros cuando el reembolso de los gastos de viaje, alojamiento o estancia (o el pago directo de dichos gastos) corra a cargo de terceros. Los diputados están también obligados a declarar los obsequios que reciban cuando representen oficialmente al Parlamento, y consignarse en el registro de obsequios.

⁴² Código de conducta de los miembros del Parlamento Europeo con respecto a los intereses financieros y los conflictos de intereses. https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf

⁴³ Implementación de medidas para el Código de conducta de los miembros del Parlamento Europeo con respecto a los intereses financieros y los conflictos de intereses.

https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/926701_1_EN_IM_DEF.pdf

El primer Código de conducta de la Comisión se puso en marcha en 1999. La última y más completa versión entró en vigor el 1 de febrero de 2018. Los Tratados de la Unión Europea establecen que la independencia de los miembros de la Comisión Europea debe estar fuera de toda duda⁴⁴, y que los Comisarios deben comportarse con integridad y discreción durante y después del final de su mandato⁴⁵.

Por último, en tercer lugar, como instrumento de cierre de las medidas anteriores, deben existir medidas sancionadoras que acompañen al incumplimiento de cualquiera de las obligaciones, así como la existencia de un órgano competente con capacidad de fiscalización, control y sanción.

Con relación a los grupos inscritos, la Secretaría del Registro podrá abrir una investigación sobre la base de una denuncia en la que se alegue que un declarante no ha observado el Código de conducta, así como por propia iniciativa, a la luz de la información de que el declarante pueda ser inadmisibles. Si la investigación se realiza por la interposición de una denuncia, se dará traslado al declarante como requisito previo, y si la investigación concluye que no se ha observado el Código de conducta se le dará un plazo para subsanación junto con una advertencia formal de que pueden adoptarse medidas si la observancia no se subsana o se reitera. Si la inobservancia del código ético es grave se puede llegar a prohibir que el representante de intereses en cuestión se inscriba de nuevo durante un período comprendido entre veinte días hábiles y dos años. Estas medidas pueden ser recurridas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con el artículo 263 del TFUE, así como presentar una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo con arreglo al artículo 228 del TFUE.

En cuanto a los parlamentarios, se prevé un Comité Consultivo sobre la conducta de los Diputados que es el órgano responsable de ofrecer a los diputados orientaciones sobre la interpretación y aplicación del Código de conducta, y, cuando el Presidente lo solicita, examina también casos de presunta infracción del Código de conducta y le asesora sobre la posible adopción de medidas. Cuando existan razones para creer que un diputado al Parlamento Europeo puede haber infringido el Código de conducta, el presidente someterá el asunto al Comité Consultivo que examinará las circunstancias de la presunta infracción y podrá oír al diputado de que se trate. Sobre

⁴⁴ “Los miembros de la Comisión serán elegidos en función de su competencia general y compromiso europeo entre personas cuya independencia esté fuera de toda duda” (Artículo 17 TUE).

⁴⁵ “Los miembros de la Comisión se abstendrán de cualquier acto incompatible con sus funciones. Los Estados miembros respetarán su independencia y no tratarán de influir en ellos en el desempeño de sus funciones. Los miembros de la Comisión no podrán, durante su mandato, ejercer ninguna otra ocupación, sea o no lucrativa. Al asumir sus funciones se comprometerán solemnemente a respetar, tanto durante como después de su mandato, las obligaciones que de él se deriven y, en particular, su deber de actuar con integridad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez que hayan cesado en sus funciones, ocupar un cargo, de determinados nombramientos o prestaciones. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo por mayoría simple o de la Comisión, podrá decidir que el diputado de que se trate sea, según las circunstancias, bien jubilado obligatoriamente de conformidad con el artículo 247 o privado de su derecho a una pensión u otros beneficios en su lugar” (Artículo 245 TUE).

la base de las conclusiones formulará una recomendación al Presidente sobre una posible decisión. Si el presidente, habida cuenta de esta recomendación y después de invitar al diputado de que se trate a formular observaciones por escrito, concluye que este ha infringido el Código de conducta, adoptará una decisión motivada en virtud de la cual impondrá una sanción que notificará al diputado. La sanción impuesta podrá consistir en una o varias de las medidas previstas en el artículo 176, apartados 3 a 5, del Reglamento⁴⁶.

La Comisión creó un Comité Independiente de Ética que asesorará al Presidente de la Comisión cuando éste lo solicite, sobre cualquier cuestión ética relacionada con el Código y formulará recomendaciones generales dirigidas a la Comisión sobre cuestiones éticas pertinentes. En caso de incumplimiento del Código de conducta, que no justifique la remisión al Tribunal de Justicia de conformidad con los artículos 245 o 247 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁷, la Comisión podrá decidir, teniendo en cuenta el dictamen del Comité Independiente de Ética y a propuesta del Presidente, emitir una amonestación y, en su caso, hacerla pública.

Todas estas formas de control que, en definitiva, aplica sanciones a los representantes y a los funcionarios públicos que incurren en omisiones, malas prácticas y abusos de poder, benefician tanto a los grupos de presión como a los propios ciudadanos. Las instituciones de la Unión atienden a las demandas de la opinión pública y a los sectores que les representan procurando tomar las decisiones más favorables a estos, y, al mismo tiempo, el cumplimiento de las reglas internas de procedimientos legislativos y adopción de acuerdos, beneficia a los lobbies ya que garantiza el buen hacer de su labor y justifica su existencia.

5. Regulación en los Estados miembros

Los grupos de presión están presentes, no sólo a nivel de la UE, sino también en el ámbito nacional. Algunos Estados disponen de marcos normativos que regulan esta actividad y controlan los riesgos relacionados con la misma. Sin embargo, el ámbito y el alcance de estas regulaciones varían considerablemente y, al menos como elemento de referencia, el marco europeo debe servir para aquellos que aún no lo han

⁴⁶ La sanción podrá consistir en una o varias de las medidas siguientes: (a) amonestación; (b) pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante un período de dos a treinta días; (c) sin perjuicio del ejercicio del derecho de voto en el Pleno, y a reserva en este caso del estricto respeto de las normas de conducta aplicables a los diputados, suspensión temporal, durante un período de dos a treinta días de reunión del Parlamento o de cualquiera de sus órganos, comisiones o delegaciones, de la participación en todas o en una parte de las actividades del Parlamento; (d) prohibición de que el diputado represente al Parlamento en una delegación interparlamentaria, una conferencia interparlamentaria o cualquier foro interinstitucional, durante un período máximo de un año; (e) en caso de vulneración de la confidencialidad, limitación de los derechos de acceso a información clasificada o confidencial durante un período máximo de un año (Artículo 176.3 Reglamento del Parlamento Europeo).

⁴⁷ Todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión.

desarrollado. También los Estados deben acometer la regulación de los grupos de interés por la aplicación de las normas sobre transparencia y porque las políticas que se desarrollan desde la Unión Europea provienen de competencias constitucionales que los Estados han cedido a la Unión y que deben, después, implementar en el interior de los mismos, lo que significa que habrá grupos interesados en presionar a los gobiernos y funcionarios que intervienen en la toma de decisiones para que las posiciones estatales que defiendan en la Unión tengan en cuenta estos intereses. Por tanto, la regulación europea debe verse completada con la estatal.

En este sentido, los Estados miembros mantienen posiciones muy diversas a la hora de regular esta materia. Podemos clasificarlos en tres grupos: aquéllos que tienen ya una legislación y cuentan con registros sobre grupos de interés, o lobbies; aquéllos que mantienen los procedimientos de autorregulación del sector; y, aquéllos que no cuentan con ninguna regulación.

Once países cuentan con una legislación específica sobre los *lobbies*, así como con registros oficiales⁴⁸: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Eslovenia.

En Austria, esta actividad está regulada por la Ley Federal para la Transparencia de las Actividades de *Lobby* y la Representación de los Intereses Políticos y Económicos, de 1 de enero de 2013. La ley establece normas de conducta y transparencia en los procesos de toma de decisiones parlamentarios o administrativos. Las empresas de *lobby*, las empresas que contraten para representar sus intereses, los lobistas y las asociaciones que realicen actividades en representación de intereses políticos y económicos deben registrarse en el Registro oficial de *lobby* y transparencia del Ministerio Federal de Justicia de Austria⁴⁹. Aquellos involucrados en estas actividades de influencia deben seguir un código de conducta y publicar este código en sus propios sitios web. La infracción del código de conducta conlleva sanciones económicas de hasta 60.000 euros y puede dar lugar a la eliminación de la entidad del registro de *lobby* (cuando la infracción de las normas se considere grave, solo será posible realizar un nuevo registro al cabo de tres años). El registro obligatorio establece cuatro secciones diferentes de entidades separadas por el tipo de actor, así como diferentes niveles de transparencia para cada una.

Bélgica, en 2018, reguló la inscripción en un registro de *lobby*. Al registrarse, los *lobbies* aceptan respetar un Código de conducta⁵⁰, que se anexa al Reglamento Parlamentario⁵¹. Les exige que actúen de forma honesta, transparente y profesional imponiéndoles la obligación de revelar a los diputados al Parlamento, a sus asistentes o

⁴⁸ <https://lobbyeurope.org/rules-and-regulations/>

⁴⁹ <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/Suche!Openform>

⁵⁰ https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Registre_lobby_code_conduite.pdf

⁵¹ https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf

a los funcionarios del Parlamento los intereses específicos que representan y de abstenerse de realizar acciones para obtener información de manera deshonestas. En general, el registro se aplica a todas las organizaciones que, directa o indirectamente, tienen la intención de influir en la elaboración de políticas y el proceso de toma de decisiones, lo que incluye agencias de consultoría profesional, *lobbies* internos y consultores independientes, bufetes de abogados, sindicatos, ONGs, representantes religiosos, asociaciones comerciales, *think tanks* e instituciones académicas.

El Parlamento francés adoptó, en 2009, normas para regular la “representación de intereses”, estableciendo que la Mesa de la Asamblea Nacional debe elaborar una lista de representantes de intereses públicos o privados a los que luego se les otorgarán derechos especiales de acceso a cambio de la provisión de información sobre sus actividades y los intereses que defienden, comprometiéndose además a adherirse al código de conducta aprobado por la Mesa. El Senado francés también aprobó reglas similares en 2009. Si no se respeta el código, los representantes pueden ser retirados o suspendidos temporalmente de la lista. Se propuso un registro obligatorio en 2016 y finalmente entró en vigor a través de la *Loi Sapin II*, de 9 de diciembre de 2016, (HATVP)⁵²; las sanciones en caso de incumplimiento ascienden a un año de prisión y 15.000 euros de multa.

Alemania, a partir del 1 de enero de 2022, ha establecido un registro público obligatorio de lobistas. Su amplio alcance cubre, de manera similar al registro de transparencia de la UE, todas las entidades que se comunican regularmente con el ejecutivo o legislativo federal alemán para representar y promover sus intereses.

Irlanda aprobó en 2015 una Ley de *lobbying*, que estableció un registro⁵³ supervisado por la Comisión de Normas de la Oficina Pública, que investiga las violaciones de los requisitos legales, pudiendo aplicar sanciones o incluso promover procedimientos judiciales en casos de violaciones más graves.

En Italia, en marzo de 2017, se crea el primer registro oficial para lobistas⁵⁴. Entre 1984 y 2014 se propusieron en Italia más de 50 proyectos de ley relacionados con los grupos de presión. La regulación aprobada en 2017 solo se aplica al Parlamento de Italia, dejando fuera al Senado; sin embargo, tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen reglas que les permiten auditar a representantes de organizaciones públicas y privadas para obtener información, o documentos relevantes para las actividades parlamentarias. Al 31 de diciembre de cada año, los inscritos en el registro están obligados a presentar a la Sala un informe sobre la actividad de representación de intereses realizada durante el año, en el que se dé cuenta de los contactos efectivamente realizados, de los objetivos perseguidos y de los sujetos en cuyo interés se

⁵² <https://www.hatvp.fr/>

⁵³ <https://www.lobbying.ie/>

⁵⁴ https://www.camera.it/rappresentantiinteressi/registro_rappresentanti.html

realizó la actividad, con los cambios ocurridos, así como los empleados o colaboradores que participaron en la actividad.

En 2022, el Parlamento de Letonia aprobó la Ley de Transparencia de la Representación de Intereses, que establece un sistema de registro cuya entrada en vigor está prevista para 2025. En Lituania, la ley que lo regula entró en vigor en 2015 y exige la inscripción en un registro y el cumplimiento de unos requisitos de transparencia que incluyen tener que aportar ingresos y gastos relacionados con esta actividad, así como sus intereses en relación con las propuestas legislativas. La ley no se aplica a las asociaciones ni ONGs. Además, existe una Comisión Principal de Ética Institucional que vela por el cumplimiento de las normas de ética institucional y regula los intereses públicos y privados en los cargos públicos.

Países Bajos introdujo el registro⁵⁵ en julio de 2012, pero solo se aplica a la Cámara de Representantes, aunque, de hecho, es obligatorio solo para acceder físicamente a las “zonas seguras” del edificio del Parlamento.

La ley polaca sobre *lobbying* es de 2005 y se aplica solo a las actividades profesionales que quieran presentar opiniones en el proceso legislativo, las cuales deben estar registradas⁵⁶. La falta de registro como entidad de *lobby* conlleva multas de entre 750 y 12.500 euros.

En Eslovenia, los grupos de interés deben registrarse⁵⁷ en una base de datos pública bajo la supervisión de la Comisión Anticorrupción, organismo estatal independiente.

Los países que cuentan con algún mecanismo de autorregulación de estas actividades son Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Suecia y España.

En Bulgaria, aunque ha habido varios intentos de regular legalmente esta materia, solo se han adoptado normas y legislación especial en materias como acceso a la información, financiamiento de partidos políticos y leyes de prevención de conflictos de intereses, así como la tipificación como delito del tráfico de influencias.

En Croacia, esta materia no está regulada, aunque una posible ley se menciona en el Plan de Acción Anticorrupción para 2014-2020 que el Gobierno de Croacia envió a la Comisión de la UE.

En Chipre, actualmente no existe una obligación específica establecida para que los *lobbies* se registren o divulguen públicamente las interacciones que tienen con los funcionarios públicos. Los grupos de presión pueden ser invitados a expresar opiniones sobre temas particulares en las reuniones de los comités, y queda a discreción del presidente y los miembros de los comités parlamentarios adoptar o rechazar las opiniones expresadas por los grupos de interés.

⁵⁵ https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

⁵⁶ <https://jawnylobbying.pl/>

⁵⁷ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/instituti/lobiranje/register-lobistov/>

En República Checa, la Asociación Checa de Agencias de Asuntos Públicos (APAA), creada en 2012, ha adoptado un Código de conducta al que pueden adherirse los profesionales del cabildeo cuando se registran voluntariamente en la asociación. En 2005, se formuló la primera propuesta que mencionaba específicamente la necesidad de un registro parlamentario, y, en 2017, el comité anticorrupción del gobierno checo finalmente presentó su propuesta material para la Ley. El proyecto de ley sigue en debate hasta el día de hoy.

En Dinamarca, en 2012, a los parlamentarios se les dio la posibilidad de registrar contactos con entidades externas bajo una categoría específica en el registro voluntario de intereses financieros. El sistema fue abandonado poco después. Los parlamentarios cuentan con un enlace en el sitio web parlamentario a sitios web personales o de partidos, donde describen de forma voluntaria contactos con cabilderos.

En Finlandia, existen una serie de disposiciones penales anticorrupción, disposiciones de derecho administrativo para funcionarios públicos y garantías legales para la publicidad de documentos.

Lo más cerca que ha estado Rumanía de tener una ley sobre grupos de presión fue en 2019, cuando estuvo a punto de adoptar una regulación de lobby basada en el modelo austriaco, con un proyecto de ley ya aprobado por el Senado.

Suecia no cuenta con ninguna regulación sobre esta materia, aunque las empresas y asociaciones que trabajan en consultoría y en asuntos públicos cuentan con una serie de pautas que se comprometen a seguir.

En España, las actividades de *lobby* están cada vez más consolidadas, si bien aún no contamos con una ley que lo regule⁵⁸. España aprobó en 2013 la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información (Ley 19/2013), que es de obligado cumplimiento únicamente para el Gobierno y no establece normas en materia de *lobby*, ni crea un Registro de Transparencia. Sin embargo, durante el debate parlamentario, todos los grupos políticos propusieron modificaciones para incluir algún

⁵⁸ En España, no ha existido cultura lobista por razones obvias. Hasta la Constitución de 1978, que instaura un sistema democrático, no se plantea esta cuestión. En los debates constituyentes se planteó la posibilidad de incorporarlos a la propia Constitución y establecer en una ley orgánica su regulación y funcionamiento. Existía acuerdo entre las fuerzas políticas sobre la existencia de estos grupos y la necesidad de que estuvieran presentes en una sociedad democrática, al mismo tiempo que debían de ser regulados legalmente para evitar la tradicional venta de favores que predominaba en las relaciones con los poderes públicos como forma de actuación de los grupos de presión. Se consideraron “expresión del dinamismo y de la diversidad de intereses económicos y sociales de cada comunidad” y “una pieza elemental en el engranaje de una sociedad democrática avanzada”; no obstante, la indefinición que existía entonces sobre estos conceptos y la amplitud que parecían tener, también en el ámbito europeo, no aconsejaban su incorporación a la Constitución por lo que, finalmente, fue rechazado quedando un mandato genérico a los poderes públicos en el artículo 9.2 y otros artículos más específicos en los que incluir la actividad de los grupos de interés: artículos 29 y 77 (derecho de petición), artículo 105 (audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten), artículo 20 (libertad de expresión), artículo 22 (libertad de asociación), artículo 23 (derecho de participación en los asuntos públicos), o, artículo 7 (importancia de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios). ÁLVAREZ y DE MONTALVO, 2014, p. 354 y ss DÍEZ CECILIA, 2015, p. 30 y ss.

tipo de regulación de los *lobbies* en la ley. A pesar de los esfuerzos, la actividad de los grupos de interés no está regulada *per se* en España. Sin embargo, a nivel autonómico, varias comunidades autónomas han comenzado a regular las actividades de *lobby*, a saber, Cataluña (diciembre de 2014)⁵⁹, Madrid (julio de 2016)⁶⁰, Castilla-la-Mancha (diciembre de 2016)⁶¹, Aragón (marzo de 2015)⁶², Navarra (mayo 2018)⁶³ y Valencia (abril de 2022)⁶⁴. Existe ya un Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, que forma parte de las recomendaciones de la Comisión a nuestro país, no solo para evitar que proliferen las “puertas giratorias”, sino también como condición previa a la transferencia de los fondos *next generations* para la recuperación económica. El Anteproyecto reconoce la actividad de los grupos de interés a fin de que

“puedan trasladar sus intereses para que sean considerados en los procesos de elaboración de políticas públicas y de disposiciones normativas, si bien esta expresión de intereses ha de realizarse en un marco de transparencia e igualdad

⁵⁹ La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula el registro obligatorio para “las personas y organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés propio, de otras personas o de organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas” (Art. 47.1).

⁶⁰ La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, establece que “en el Registro de Transparencia se inscribirán todas las personas y entidades, sea cual sea su denominación, naturaleza y estatuto jurídico, que participen, por cuenta propia o ajena, en actividades, tanto en curso como en preparación, cubiertas por el Registro. Deberán también inscribirse en el Registro tanto los intermediarios como sus clientes, cuando lleven a cabo una actividad cubierta por el Registro en virtud de un contrato” (Art. 66.1 y 2).

⁶¹ La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, establece en el artículo 43 que “serán considerados grupos de interés las organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que desarrollando sus actividades en Castilla-La Mancha, se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición”.

⁶² La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, introduce a los grupos de interés en el ámbito de la participación ciudadana, al establecer un título III en el que se regulan las condiciones que “promuevan y garanticen la más amplia participación, sea de forma individual o colectiva, en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, así como la participación en los ámbitos políticos, cultural, económico y social de la Comunidad Autónoma” (Art. 42).

⁶³ La Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dedica un Título completo a regular los grupos de interés. “A los efectos de esta ley foral, se consideran grupos de interés las organizaciones y personas, sea cual sea el estatuto jurídico, que, desarrollando sus actividades en Navarra, se dedican profesionalmente, en todo o en parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición. Tendrán también la consideración de grupos de interés las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de hecho una fuente de influencia organizada y realicen actividades incluidas en el ámbito de aplicación del registro” (Art. 46, Título IV).

⁶⁴ Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

a través de unos cauces participativos que no menoscaben o soslayen los intereses— igualmente legítimos, aunque en ocasiones contrapuestos— de otras personas o sectores y que no influyan indebidamente en la objetividad e imparcialidad que, en todo momento, debe presidir la actuación de la gestión pública”.

El anteproyecto delimita el ámbito de aplicación de una forma amplia, ya que lo extiende, tanto a las personas físicas y jurídicas, como a las agrupaciones de personas que se configuren como grupos 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, y considera actividad de influencia toda comunicación directa o indirecta con poderes públicos realizada con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones públicas o en los procesos de diseño y aplicación de políticas públicas y de elaboración de proyectos normativos, desarrollada en nombre de una entidad o grupo organizado de carácter privado o no gubernamental, en beneficio de sus propios intereses o de intereses de terceros, independientemente del lugar en el que se lleve a cabo y del canal o medio utilizado. Se crea el Registro de grupos de interés de la Administración General del Estado y su sector público, cuya finalidad es garantizar la transparencia y la integridad de las actividades que desarrollan dichos grupos en sus relaciones con las personas miembros del Gobierno, el personal que ostenta la condición de alto cargo, el personal directivo y demás personal público, así como un Código de conducta cuyos principios serán adoptados para establecer un régimen de sanciones en caso de incumplimiento⁶⁵.

Finalmente, los Estados sin ninguna regulación legal específica son Estonia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal y Eslovaquia.

6. Los lobbies, la corrupción y el tratamiento penal de la cuestión

La corrupción es un problema percibido como muy grave a nivel mundial⁶⁶. En el terreno económico es uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los Estados ya que incrementa el coste de las operaciones comerciales, lo que tiene efectos graves sobre la productividad; tiene un impacto negativo en la prosperidad y el crecimiento económico, al crear incertidumbre empresarial, reducir los niveles de inversión, obstaculizar la competencia leal y reducir las finanzas públicas; lleva a los políticos a tomar decisiones beneficiosas a nivel personal obviando los intereses generales o atribuyendo la prestación de servicios o la realización de proyectos a individuos o grupos menos cualificados; supone la malversación de los fondos públicos y la perpetuación de la pobreza y las desigualdades, por lo que erosiona la confianza

⁶⁵ Sobre la necesaria reforma del sector *lobby* en España, la bibliografía no es muy amplia, pero sí ha proliferado en los últimos años: PONCE, 2015, p. 43 y ss; PONCE, 2019; SÁNCHEZ y SIERRA, 2020; RUBIO, 2017, p. 399 y ss.

⁶⁶ JIMÉNEZ-DÍAZ, 2021, p. 5.

de los ciudadanos en las instituciones públicas; socava la buena gobernanza y la justicia social, y constituye una grave amenaza para el estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales, por no hablar de que constituye una amenaza a la seguridad, ya que posibilita e impulsa el crimen organizado, el terrorismo y otras formas delictivas, incluido el lavado de dinero o el narcotráfico⁶⁷.

Aunque la Unión Europea aparezca como una de las regiones menos corruptas del mundo, ninguno de los Estados miembros está completamente libre de corrupción. Si bien es cierto que su naturaleza y alcance pueden diferir de un país de la UE a otro, la corrupción perjudica a la Unión en su conjunto, y se ha estimado que le cuesta entre 179.000 millones y 990.000 millones de euros al año, lo que representa hasta el 6 % de su PIB⁶⁸. Según el último eurobarómetro de la Comisión Europea⁶⁹, el 68 % de la población europea cree que la corrupción sigue estando muy extendida en su país, siendo las instituciones públicas nacionales donde el 74 % de los encuestados creen que la corrupción está generalizada, seguidas por los partidos políticos (58 %) y los políticos locales, regionales y nacionales (55 %). Al mismo tiempo, los europeos se muestran pesimistas sobre las medidas adoptadas a nivel nacional para abordar la corrupción como delito. Solo una minoría piensa que las medidas contra la corrupción se aplican de manera imparcial (37 %), que hay suficientes instrumentos jurídicos para disuadir a las personas de prácticas corruptas (34 %), que los esfuerzos de su gobierno nacional para combatir la corrupción son efectivos (31 %) o que exista suficiente transparencia y supervisión del financiamiento de los partidos políticos en su país (31%). El 59 % de las empresas de la UE cree que el soborno y el uso de conexiones suelen ser la forma más fácil de obtener determinados servicios públicos⁷⁰. Los riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el *lobby* se encuentran en todas las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas, desde la formulación, a la toma de decisión y la implantación de la política. La corrupción puede tomar forma delictiva, pero también puede ocultarse detrás del favoritismo y el nepotismo, los conflictos de intereses y las puertas giratorias, donde los negocios se encuentran con la política⁷¹.

Para hacer frente a estas actividades corruptas, desde hace tiempo, se ha promovido a nivel internacional su regulación por los Estados de una manera uniforme ya

⁶⁷ PÉREZ VILLALOBOS, 2022, p. 257; RODRÍGUEZ DE LA RIVA, 2023, p. 111 y ss.

⁶⁸ HAFNER, 2016, p. 25.

⁶⁹ "Corruption", *Eurobarometer*, European Union, Ref. 2658/ SP523, julio 2022, pp. 8-9. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

⁷⁰ "Businesses' Attitudes towards Corruption", *Eurobarometer*, European Union, Ref. 2657/ FL507, julio 2022, pp. 3-4. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2657>

⁷¹ Algunos ejemplos de estas actividades que pueden suponer riesgos de corrupción: financiación de partidos políticos; políticas de puertas giratorias; control de los grupos de expertos; financiación de investigación sesgada a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores; adopción de normas que generan voluntariamente lagunas para evitar los controles judiciales; redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc. VILLORIA y REVUELTA, 2015, pp. 5-6.

que la corrupción no tiene fronteras y afecta al equilibrio financiero global, por lo que es necesario luchar contra este fenómeno de forma conjunta. A nivel internacional la firma de tratados genera obligaciones para los Estados, muchas de ellas de carácter legislativo⁷².

En el ámbito territorial de la Unión Europea, la aplicación de la normativa internacional es muy desigual y, en ocasiones, insuficiente, por lo que, con la finalidad de reforzar la voluntad política de luchar contra la corrupción en los Estados miembros, la Comisión publicó una Comunicación en 2011 sobre “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea”, en la que se estableció, entre otras medidas, la elaboración del informe anticorrupción de la Unión Europea y se solicitó a los Estados miembros que incorporaran integralmente a su Derecho interno la legislación europea contra la corrupción en el sector privado y que ratificaran los acuerdos internacionales contra la corrupción⁷³.

De los diferentes mecanismos utilizados en la lucha contra la corrupción, podría deducirse que hay que atender a un concepto de corrupción amplio, no meramente jurídico, que dé cabida a todas aquellas prácticas “que atentan contra los principios básicos que delimitan los límites entre el político y la economía (...), que pueden ser legales pero que son utilizadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan el interés general”⁷⁴, lo cual nos llevaría a diferenciar entre corrupción legal y corrupción ética⁷⁵. Ciertamente, la respuesta global a que asistimos en relación a la corrupción en la Unión Europea, en la que están involucrados los grupos de interés y la actividad de los *lobbies*, es la de reforzar las bases éticas. Los códigos éticos del Parlamento o la Comisión Europea a los que hemos hecho referencia, no son una respuesta jurídica, ni las obligaciones que impone a los grupos y a los miembros de ambas instituciones tienen carácter legal⁷⁶.

⁷² En el plano internacional se ha firmado un importante número de tratados en materia de lucha contra la corrupción, tanto por parte de organizaciones internacionales universales (como la Organización de las Naciones Unidas y su Convención Contra la Corrupción de 2003; o la OCDE y el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, de 1997), como regionales (como el Convenio Penal y el Convenio Civil sobre la corrupción del Consejo de Europa, ambos de 1999), e incluso se han adoptado también múltiples iniciativas internacionales desde foros no gubernamentales (como *Transparencia Internacional*, única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción que incorpora a la sociedad civil, al sector privado y a los gobiernos en una amplia coalición global; desde 2009, realiza un seguimiento independiente de los avances de los principales países comerciales en materia de cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. JIMÉNEZ-DÍAZ, 2021, pp. 37 y ss.).

⁷³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea” [COM (2011) 308 final], 6 junio 2011.

⁷⁴ REVUELTA, 2016.

⁷⁵ Es interesante, sobre este tema, el estudio sobre la tolerancia social de estas conductas de CASTELLÓ NICÁS, 2022, p. 27 y ss.

⁷⁶ Hay autores que entienden que no es posible luchar contra la corrupción a través de normas punitivas: “solo con Derecho penal no se vence a la corrupción”, apostando por otros mecanismos de control como la transparencia o la profesionalización. DEL MORAL, 2016, p. 51; BARQUÍN, 2017, p. 83 y ss.

Pero, al mismo tiempo, es difícil incluir esta práctica en la descripción de un delito ya que la finalidad perseguida por los grupos de presión, financieros o industriales, que están detrás de los lobistas, es la de conseguir un marco legal ventajoso para sus intereses. El Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea⁷⁷, define la corrupción activa como

“el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para éste o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función”⁷⁸.

Se trata, en particular, de garantizar el buen funcionamiento de la administración pública y de proteger a los funcionarios de posibles maniobras contra ellos por lo que claramente identifica formas de conducta punibles por parte del autor de la corrupción que constituyen corrupción activa de un funcionario. El “hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé (...) una ventaja (...)”, se refiere al autor de la corrupción, que puede actuar como particular, en nombre de una empresa, o como persona que ejerce una función pública, pero debe realizarlo con la intención deliberada de que el funcionario realice actos contrarios a las obligaciones propias de la función pública. Ciertamente, no estamos hablando de la misma actividad que realizan los grupos de presión, ni los *lobbies*, cuya acción o función de “influir” no consiste en prometer o dar, directamente o a través de un intermediario, una ventaja material o intangible, de cualquier naturaleza, para que el funcionario realice actos contrarios a las obligaciones propias de la función pública, sino que tiene más que ver con la forma en que estos grupos aportan información a los encargados de hacer o ejecutar leyes y que entra en el ámbito de los legítimos procesos de participación pública. Un supuesto diferente a éste, evidentemente, lo constituye el llamado “*lobby* encubierto”, que, al contrario del anterior, tiene el objetivo de conseguir actuaciones o decisiones ventajosas para los intereses del grupo, pero de carácter ilegal⁷⁹.

La realidad es que no existe una regulación uniforme del delito de corrupción en la que esta actividad pueda tener cabida. En nuestro país, la actividad de cabildeo tan solo contaría con el delito de tráfico de influencias, pero solo sería encuadrable en este tipo penal la anterior situación descrita del *lobby* encubierto, que, lógicamente, al tratarse de una “conducta ilícita”, entraría en el ámbito del Código Penal. Fuera de este delito, las actividades de *lobby* no pueden considerarse delictivas⁸⁰.

⁷⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-5508

⁷⁸ Artículo 3.1.

⁷⁹ VAZQUEZ-PORTOMEÑE, 2022, p. 11.

⁸⁰ Sobre la diversidad de tipos delictivos en el Código Penal y las dificultades para su delimitación, RODRÍGUEZ DE LA RIVA, 2023.

Desde 1996, el Código Penal recoge el delito de tráfico de influencias en los artículos 428 y 429⁸¹. El tráfico de influencias consistiría en usar ilegítimamente influencias con prevalimiento del cargo⁸²; en este tipo, lo que se penaliza es utilizar ilegítimamente influencias, previa prevalencia del cargo o de relaciones personales, para conseguir una resolución beneficiosa económicamente, lo cual, según está redactado nuestro Código Penal, no incluiría la actividad lobista⁸³.

Si nos detenemos en la actividad de influencia propia del *lobby*, la redacción del Código no permite incluirla en ningún tipo penal. En primer lugar, es necesario, por un lado, que la conducta se realice por quien se encuentra en una situación de ascendencia, y que la influencia tenga la entidad suficiente para ser potencialmente eficiente para la situación prevalente que ocupa quien influye. Por lo tanto, este ascendiente e influencia debe quedar acreditado. Los términos influir y prevalimiento indican que no basta la mera sugerencia, sino que la conducta delictiva ha de ser realizada por quien ostenta una determinada situación de ascendencia, y que el influjo debe tener entidad suficiente para asegurar su eficiencia por la situación prevalente que ocupa quien influye⁸⁴.

En cuanto al primer elemento, la influencia, el TS ha declarado que ésta consiste en una presión moral eficiente sobre la acción o decisión de otra persona, derivada de la posición o status del influyente⁸⁵ y, “el acto de influir debe ser equiparado a la utilización de procedimientos capaces de conseguir que otro realice la voluntad de quien influye”⁸⁶. Por tanto, se debe ejercer una fuerza moral tal sobre el sujeto pasivo

⁸¹ En este contexto, Vid., por todos: JIMÉNEZ-DÍAZ, 2022. Introducidos por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, Cap. VI “Del tráfico de influencias”, del Tít. XIX “Delitos contra la Administración Pública”, que modificó la anterior regulación contenida en la Ley Orgánica 9/1991, de 22 de marzo, que introdujo un capítulo específico en el Código Penal sobre “tráfico de influencias” en los artículos 404 bis a), 404 bis b) y 404 bis c), sustituidos por los actuales artículos 428 y 429.

“Artículo 428. El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior.

Artículo 429. El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, y prohibición de contratar con el sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por tiempo de seis a diez años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior”.

⁸² ROMERO ABOLAFIO, 2021, p. 727.

⁸³ DÍAZ-MAROTO, 2009, p. 6. Es ilustrativa a este respecto la STS de 14 de octubre de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:3703).

⁸⁴ STS 792/2021, de 20 de octubre (ECLI: ES: TS: 2021:3923); STS 373/2017, de 24 de mayo (ECLI: ES: TS: 2017:2801), FJ, 4.

⁸⁵ STS 480/2004, de 7 de abril, (ECLI: ES: TS: 2004:2392).

⁸⁶ STS 537/2002, de 5 de abril (ECLI: ES: TS: 2002:2436).

que su resolución o actuación sea debida a la presión ejercida. En cuanto al prevalimiento, o situación de superioridad, no se penaliza genéricamente cualquier gestión realizada por quien ostenta una situación superior jerárquicamente, sino únicamente aquellas en que dicha posición de superioridad se utiliza ejerciendo una presión moral impropia. En tercer lugar, esa presión moral sobre el funcionario o autoridad debe realizarse con la finalidad de introducir en su motivación elementos ajenos a los intereses públicos, es decir, la acción tiene que estar dirigida a conseguir una resolución beneficiosa por lo que quedan fuera aquellos actos que, aunque ejerzan una presión moral indebida, no se dirigen a la obtención de una verdadera resolución, sino a actos de trámite, informes, consultas o dictámenes, aceleración de expedientes, información sobre datos, actos preparatorios, etc., que no constituyen resolución en sentido técnico, aun cuando se trate de conductas moralmente reprochables y que pueden constituir infracciones disciplinarias u otros tipos delictivos⁸⁷, pero entrarían dentro de la conducta tipificada el mero requisito de perseguir que se adopte la resolución, con independencia de que finalmente la presión ejercida conduzca a la adopción de la misma. Si bien este elemento sí es propio de la actividad lobista, no tiene la suficiente entidad para considerar que se trata de una presión indebida más allá de la legítima de trasladar sus planteamientos a los representantes públicos, que puede redundar en beneficios estrictamente privados, pero también en beneficio de toda la sociedad o de importantes grupos sociales. Finalmente, el último elemento que contempla la regulación penal es el beneficio económico. Este elemento puede ser específico de la actividad de algunos grupos de presión, pero suelen ser grandes grupos financieros que, a su vez, están cercanos al poder y participan en la ordenación del mercado y la economía. Si se trata de grupos o personas que intentan influir en un funcionario para conseguir favorecer intereses privados que, normalmente, tienen carácter económico, deben reunir las condiciones anteriores de “influir con prevalimiento” y, al mismo tiempo, que haya una relación entre la resolución que adopte el funcionario y el beneficio, tanto si se obtiene directa o indirectamente (como prevé el tipo agravado del delito), como si no se obtiene dicho beneficio (como prevé el tipo básico).

Así pues, en nuestro sistema jurídico-penal, no es *lobby*, sino tráfico de influencias, influir

“en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero...”⁸⁸.

Sí es *lobby*, y no tráfico de influencias, el ejercicio de un derecho de asociación

⁸⁷ SSTS 657/2013 de 15 julio (ES: TS: 2013:3864), y 426/2016 de 19 mayo (ES: TS: 2016:2149). Más recientemente abunda en el mismo criterio la STS 646/2021, de 16 de julio, (ECLI: ES: TS: 021:2878), FJ, 2.

⁸⁸ Artículo 429 del Código Penal.

que los ciudadanos o las empresas tienen para ser escuchados por las administraciones, identificando ante quién hay que hablar, alertando de los riesgos de una posible modificación legislativa que les afecte y proponiendo mejoras en el ordenamiento jurídico. La acción influyente del *lobby* tiene que contemplar la relación entre los intereses particulares y la defensa del interés general ya que resulta evidente que a un político no se le puede plantear una modificación legislativa simplemente porque perjudica un interés particular⁸⁹, pero sí pueden ser intereses particulares beneficiados y que redunden en el bien común. La falta de delimitación extrapenal de los grupos de interés, dificulta enormemente esta delimitación.

Finalmente, hay que hacer referencia al Convenio Penal sobre la Corrupción, del Consejo de Europa⁹⁰, que regula el tráfico de influencias:

“cuando se cometa intencionalmente el hecho de proponer, ofrecer u otorgar, directa o indirectamente, cualquier *ventaja indebida* en concepto de remuneración a cualquiera que *afirme o confirme ser capaz de ejercer influencia* sobre las decisiones de cualquiera de las personas a que se refieren los artículos 2, 4 a 6 y 9 a 11⁹¹, independientemente de que la ventaja indebida sea para sí mismo o para cualquier otro, así como el hecho de solicitar, recibir o aceptar la oferta o promesa de la misma en concepto de remuneración por dicha influencia, independientemente de que se ejerza o no esa influencia o de que la influencia supuesta produzca o no el resultado perseguido”⁹².

Junto con el tráfico de influencias, el Convenio recoge el cohecho, tanto activo (consistente en prometer, ofrecer o dar, directa o indirectamente, una ventaja indebida para actuar o abstenerse de actuar en el ejercicio de sus funciones a alguna de las personas mencionadas en el anterior artículo 12 del Convenio) como pasivo (consistente en solicitar o recibir por parte de las personas mencionadas una ventaja indebida, para sí o para otro o, aceptar una oferta o una promesa de tal ventaja a cambio de una actuación o una omisión en el ejercicio de sus funciones)⁹³. Ambas formas,

⁸⁹ Coexisten zonas indeterminadas entre la corrupción y la política que generan espacios de impunidad total o parcial, uno de ellos es la financiación ilegal de los partidos políticos que se ve favorecido por el tráfico de influencias, pero que entra en el campo de la financiación ilegal. GÓMEZ BENITEZ, 2016, p. 145. Vid, STS 356/2022, de 15 de septiembre (ECLI: ES: TS: 2022:3319), FJ. 5.

⁹⁰ Convenio Penal sobre la Corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999. El Convenio se adoptó el 4 de noviembre de 1998 y entró en vigor el 1 de julio de 2002, una vez logrado el número de catorce ratificaciones, aceptaciones, aprobaciones o firmas sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación. España lo firmó el 10 de mayo de 2005, aunque el instrumento de ratificación no sería depositado hasta el 28 de abril de 2010 (BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010).

⁹¹ Funcionarios públicos nacionales (incluidos los jueces), miembros de asambleas públicas nacionales, funcionarios públicos extranjeros (incluidos los jueces), miembros de asambleas públicas extranjeras, funcionarios de organizaciones internacionales (incluidos los jueces y los funcionarios de tribunales internacionales) y miembros de asambleas parlamentarias internacionales.

⁹² Artículo 12 del Convenio Penal sobre la Corrupción de 1999.

⁹³ En el Código Penal español, existen las dos formas básicas de comisión del delito de cohecho: el cohecho pasivo y el cohecho activo. El cohecho pasivo se regula en los artículos 419 a 423 del Código Penal, y se castiga a la autoridad o funcionario público que acepta la dádiva para sí mismo o para un tercero. En el cohecho pasivo se distingue entre cohecho propio y cohecho impropio. El cohecho propio lo comete el funcionario que

el delito de tráfico de influencias y el delito de cohecho, tienen en común el presentar una conducta activa y otra pasiva. La diferencia, entre el delito descrito en el artículo 12 y el cohecho está en que el traficante de influencias no está obligado a “actuar o abstenerse de actuar” como lo haría un funcionario público. El receptor de la ventaja indebida ayuda a la persona que proporciona la ventaja indebida, ejerciendo o proponiendo ejercer una influencia sobre la tercera persona, que puede realizar (o abstenerse de realizar) el acto pedido. La influencia “impropia” debe contener una intención corrupta por parte del traficante de influencias. El artículo 12 describe ambas formas de esta relación corrupta: tráfico de influencias activo y pasivo, al igual que en el cohecho. El tráfico de influencias “pasivo” presupone que una persona, aprovechándose de influencias reales o fingidas sobre terceras personas, solicita, recibe o acepta la ventaja indebida, con el fin de ayudar a la persona que suministró la ventaja indebida. El tráfico de influencias “activo” presupone que una persona promete, da u ofrece una ventaja indebida a alguien que afirma o confirma que es capaz de ejercer una influencia sobre terceras personas⁹⁴. En cualquiera de los casos, ninguna de las formas reconocidas de cabildeo, caen bajo esta noción del artículo 12. Es cierto que la frontera entre la venta de la influencia, aunque sea falsa y la simple capacidad de influir es muy tenue⁹⁵. La consumación no se hace depender de que la influencia conduzca o no a un determinado resultado, sino que es suficiente con que se afirme poseer esa influencia, sea cierto o no, al igual que no es necesario que haya existido un contacto real con el funcionario, pero hay que insistir en que en los supuestos de lobby legal no se tiene en cuenta la capacidad individual de influir en la toma de decisiones, sea real o ficticia, sino que se trata de la promoción de intereses específicos mediante la comunicación con un funcionario público, como parte de una acción estructurada y organizada destinada a influir en la toma de decisiones públicas.

Podemos concluir que la actividad que llevan a cabo los grupos de presión se consideran una parte importante y legítima del proceso democrático dentro de los

obtenga un beneficio económico para sí o para otro a cambio de realizar una acción contraria a su cargo, omitir sus deberes en beneficio de un particular, retrasar sin justificación un acto o realizar una acción propia de su cargo, pero contraria a derecho. Es decir, la actuación del funcionario en el cohecho propio es siempre contraria a derecho. En el caso del cohecho impropio, el sujeto activo también es un funcionario, pero se comete cuando el funcionario solicita o admite regalos o promesas a cambio de realizar un acto propio de su cargo o un acto no prohibido, pero que no deba ser retribuido. En decir, la actuación del funcionario en el cohecho impropio es siempre adecuada a derecho. El cohecho activo se regula en los artículos 424 y 425 y lo comete el particular que ofrece o entrega el precio, regalo o promesa a una autoridad o funcionario público. Este delito se castiga con las mismas penas que las que le corresponden al funcionario corrupto. Vid. STS 499/2022, de 24 de mayo de 2022 (ECLI: ES: TS:2 022:2059), FJ, 5. DOMÍNGUEZ IZQUIERDO, 2021, p. 601.

⁹⁴ *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, European Treaty Series n. 173, Consejo de Europa, 27 enero 1999, p. 14. CETS 173 - Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption (coe.int)

⁹⁵ Supuesto diferente al contemplado en el Código Penal español para delito de tráfico de influencias, en el que para la consumación del delito no basta el “amiguismo” o el “tratar de quedar bien”, sino que es exigible cierto prevalimiento de relación. BARQUÍN, 2017, p. 114. Es el mismo concepto que se recoge en la STS 499/2022, de 24 de mayo (ECLI: ES: TS: 2022:2059).

sistemas políticos; no estamos en presencia de actividades corruptas, ya que la corrupción es un delito. Como ha declarado la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,

“los actores extrainstitucionales, incluidos los grupos de presión y de interés, los sindicatos y las organizaciones de consumidores, son parte de una sociedad democrática. Sus actividades de influencia no son ilegítimas *per se* y pueden ser beneficiosas para el funcionamiento de un sistema político democrático. Sin embargo, estas actividades, si no se regulan y no son transparentes, pueden socavar los principios democráticos y el buen gobierno”⁹⁶.

7. Propuestas de reforma

El 15 de diciembre de 2022 el Parlamento Europeo aprobó, por una amplia mayoría, una Resolución sobre las sospechas de corrupción en relación con Qatar y la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones europeas; en la Resolución se pedía la adopción de una serie de medidas urgentes para reforzar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones de la Unión. A partir de ese momento, las instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento) han comenzado a colaborar para llevar a cabo una serie de reformas, normas comunes de lucha contra la corrupción aplicables a los diputados y al personal de los órganos de la Unión, para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones de la Unión, ya que se consideran una condición previa para la confianza de los ciudadanos en las instituciones y, en este caso, la confianza pública en el Parlamento Europeo se ha visto mermada por las acusaciones de corrupción por intereses extranjeros. El Parlamento, al amparo del artículo 123 de su Reglamento, adoptó una serie de medidas preventivas con relación a este caso: en primer lugar, suspendió las tarjetas de acceso de los representantes de intereses catariés; en segundo lugar, suspendió todos los trabajos en los expedientes legislativos relativos a Qatar, en particular en lo que se refiere a la liberalización de visados y al acuerdo de aviación de la Unión con Qatar; por último, se suspendieron todas las visitas previstas hasta que las acusaciones se hayan confirmado o desestimado por la fiscalía belga.

En esta misma Resolución⁹⁷, se hace referencia a una serie de reformas tendentes a mejorar la situación de los grupos de interés y al trabajo que realizan cerca de las instituciones y cerca de los miembros de las mismas, para lo cual, la Resolución se

⁹⁶ Resolución de la Asamblea Parlamentaria 2125 (2016), *Transparency and openness in European institutions*, de 26 de junio, Consejo de Europa. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=22968&lang=en>

⁹⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2022, sobre las sospechas de corrupción en relación con Qatar y la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones europeas (2022/3012(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448_ES.pdf

centra, tanto en las actividades de los propios grupos, como en las actuaciones transparentes de las instituciones y funcionarios de la Unión. Estas reformas son:

1. Constitución de una comisión especial encargada de detectar posibles deficiencias en las normas del Parlamento Europeo en materia de transparencia, integridad y corrupción y de presentar propuestas de reforma, basándose en la labor de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las mejores prácticas de otros Parlamentos.
2. Propuesta de creación del órgano encargado de las cuestiones de ética, en consonancia con la Resolución del Parlamento de 16 de septiembre de 2021. En este sentido, la presidenta del Parlamento Europeo presentó algunos proyectos de propuestas sobre la reforma de las normas éticas del Parlamento, que fueron aprobados en una reunión de la Conferencia de Presidentes a principios de enero de 2023, y se pidió la reforma de estas normas éticas antes de seis meses.
3. Para evitar los posibles conflictos de intereses causados por los empleos paralelos de los diputados, especialmente cuando actúan como directivos o consultores de bancos, empresas multinacionales o empresas con cotización oficial, o bien ocupan cargos en sus consejos de administración o consejos consultivos, se propone introducir un período de incompatibilidad para los antiguos diputados al Parlamento Europeo y altos funcionarios de la Unión, a fin de evitar los efectos negativos del fenómeno conocido como “puertas giratorias”.
4. Establece como obligatoria una declaración de patrimonio por parte de los diputados, al principio y al final de cada mandato, como garantía adicional contra la corrupción, siguiendo el ejemplo de muchos Estados miembros; esta declaración de patrimonio, no obstante, no tiene la consideración de declaración pública, sino que sería solo accesible a las autoridades competentes, para permitirles comprobar si el patrimonio declarado se corresponde con los ingresos declarados ante casos de acusaciones fundadas.
5. Obligatoriedad del Registro de transparencia en todos los casos y extensivo a los antiguos diputados, así como a representantes de terceros países.
6. Supervisión de los grupos como un requisito para que sigan existiendo en el Parlamento, para lo cual el registro debe mantenerse accesible y actualizado. Esta reforma supondrá reforzar el Registro de transparencia de la Unión, aumentando tanto su presupuesto como el personal dedicado a él, de modo que pueda comprobar de manera más exhaustiva la información facilitada por los solicitantes y declarantes.

Todas estas reformas se refieren sólo a la parte administrativa de control de las actuaciones de los grupos de interés en las instituciones de la Unión Europea, pero

sería necesaria una regulación de estos grupos que, actualmente, no existe. Los acontecimientos citados han traído a la actualidad la necesidad de proceder, de modo imprescindible y urgente, a una armonización en Europa de la práctica del *lobby*. Esto evitaría la presunción de la comisión de delitos, ya que la mala regulación extra penal a nivel nacional e internacional está ayudando a que sea una actividad en la penumbra. Si conseguimos la profesionalización de esta actividad, se garantizaría una completa transparencia.

Una reforma del sector lobista que regulara legalmente esta actividad debería centrarse, al menos, en los siguientes puntos:

1. Determinar las diferentes formas que puede adoptar esta actividad y cuáles se consideran admisibles; entre otras, podrían ser:
 - Ofrecer asesoramiento o hacer presentaciones a los funcionarios, ya sea de forma ocasional o regular;
 - Presentar informes a funcionarios públicos en los que se redacten detalles específicos para una política propuesta;
 - Mantener contactos informales con políticos o funcionarios públicos (por ejemplo, citas para almorzar, visitas improvisadas, llamadas telefónicas);
 - Enviar mensajes dirigidos a través de las redes sociales o enviar información o documentos solicitados o no solicitados;
 - Participar en consultas públicas (abiertas) o restringidas (cerradas);
 - Participar en consultas formales a través de canales institucionalizados;
 - Participar en audiencias, como comités parlamentarios;
 - Participar en una delegación o conferencia.
2. Puede tener lugar en cualquier área política en la que se tomen decisiones públicas (a nivel nacional, regional o local) y puede estar dirigido a varios funcionarios públicos.
3. Entre los grupos que se incluirían en estas actividades, deberían figurar, al menos, *lobbies* consultores y los *lobbies* internos. Los *lobbies* consultores se refieren, tanto a los que actúan en nombre de un tercero y son pagados por éste, como a los terceros que contratan consultores (por ejemplo, corporaciones, asociaciones profesionales y ONGs). Los *lobbies* internos actúan en nombre de su empleador u organización (por ejemplo, las corporaciones que tienen equipos dedicados de funcionarios de relaciones públicas y asuntos públicos que trabajan internamente).
4. Correspondería a cada Estado determinar el tipo de norma apropiada para la regulación de estas actividades, a la luz de su contexto y circunstancias nacionales específicas. Pero, en cualquier caso, dichos sistemas deberían incluir sanciones en caso de incumplimiento de sus normas, ya sean de carácter administrativo o penal, que podrán variar desde amonestaciones hasta multas y,

eventualmente, en algunos casos, prisión. Estas normas deben respetar el contenido de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos, en concreto la libertad de expresión, el derecho de petición y el derecho de participación en asuntos públicos, lo que incluiría el de hacer campaña por un cambio en la legislación o la política.

5. Transparencia en todo el proceso, desde la divulgación de las actividades de *lobby*, a la toma de decisiones. La publicación oportuna de los datos es fundamental para permitir una supervisión e intervención públicas.
6. Registros públicos y de fácil acceso que permitieran seguir la “huella” del proceso de toma de decisiones.

8. Reflexión final

Los grupos de presión contribuyen, sin ninguna duda, a aumentar el riesgo de corrupción, aun tratándose de una actividad legítima y necesaria. No obstante, no es posible prescindir de su aportación a la vida colectiva, puesto que, al igual que ocurre con otras instituciones (asociaciones, partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación, etc.), cooperan a crear los necesarios canales participativos de la sociedad civil en la toma de decisiones. Sin embargo, y, a diferencia de aquéllos, su intervención en la toma de decisiones se materializa a través de relaciones informales y/o de contactos personales, lo cual, si bien no tiene que suponer que se realice de forma ilegítima, sí representa un mayor peligro de que se cometan actos de presión o de influencia inadecuados por parte de los *lobbies* y de transitar hacia el espacio criminal del tráfico de influencias y, en general, de la corrupción. Esta situación es común a todos los Estados miembros de la Unión europea y, en general, se extiende por los Estados a nivel mundial. Llama la atención que, tratándose de una actividad que corre tan alto riesgo de corrupción, no se haya regulado aún de una manera sistemática y uniforme. No todos los Estados han legislado sobre esta materia; la gran mayoría de los países europeos no cuentan con una regulación integral del *lobby* ni con un sistema para registrar de forma ordenada y rigurosa los contactos entre lobistas y decisores públicos, lo que contribuye a mantenerlo en la peligrosa zona de penumbra de la corrupción. Tampoco existe una respuesta penal unánime en las diferentes legislaciones ni se contempla su tratamiento diferenciado, al no estar recogidos, de una forma amplia, todos los tipos de corrupción; en este contexto, la mayoría de las legislaciones contemplan el soborno como tipo penal en el que incluirlo, al no estar bien definidos los límites de actuación de la actividad de cabildeo. Teniendo en cuenta que se trata de una conducta lícita, determinar los elementos que pueden configurarlo como un delito y transformar una conducta lícita en otra ilícita es de una enorme dificultad. En nuestro país, esta actividad tan solo contaría con el delito de

tráfico de influencias en el que incorporar al llamado *lobby* encubierto, que, lógicamente, al tratarse de una conducta ilícita, entraría en el ámbito del Código Penal. Fuera de este delito, las actividades de *lobby* no pueden considerarse delictivas, sino que son perfectamente legales y constitucionales. La regulación de la actividad lobista y su control es fundamental para terminar con las zonas opacas que la acercan a la corrupción.

Este riesgo se mantiene, ya que, aun siendo una actividad legítima y necesaria, se consienten prácticas, en algunos supuestos, fuera de los canales formales participativos o consultivos, haciéndolo depender de relaciones informales y sociales. Los niveles en los que suelen producirse los contactos de los grupos de presión y los medios utilizados, así como los escasos controles jurídicos que existen, aumentan el riesgo de corrupción que se extiende por los Estados miembros.

Bibliografía

- AGUILAR JUNCOSA, I. M. (2021): “Los riesgos de corrupción de los lobbies”, *Revista Española de la Transparencia*, n. 12, pp. 125-144.
- ALONSO PELEGRÍN, E. (2016), *El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas*, ESIC Editorial, Madrid.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. (2014): “Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 33, pp. 353-376.
- BARQUÍN SANZ, J. (2017), “Tráfico de influencias, corrupción política y razonable intervención penal”, *Cuadernos de Política Criminal*, n. 123, pp. 83-138.
- CASTELLÓ NICÁS, N. (2022), “Principio de intervención mínima versus adecuación social, tolerancia social, e insignificancia en delitos de corrupción privada”, *Cuadernos de Política Criminal*, n. 137, pp. 27-58.
- CRUZ BLANCA, M. J. (2020), “El derecho penal frente a conductas relacionadas con el ejercicio de la actividad política corrupta”, *Cuadernos de Política Criminal*, n. 130, pp. 47-73.
- DEL MORAL GARCÍA, A. (2016), “Justicia penal y corrupción. Análisis singularizado de la ineficiencia procesal”, en CASTRO MORENO, A. (Dir.), OTERO GONZÁLEZ, P. (Dir.) y GRAFFE GONZÁLEZ, L.V. (coord.), *Prevención y tratamiento punitivo de la corrupción en la contratación pública y privada*, Dykinson, Madrid, pp. 51-82.
- DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, J. (2009), “Sobre la práctica del lobby y los delitos de tráfico de influencias”, *Diario La Ley*, n. 7286.
- DÍEZ CECILIA, D. (2015), *Lobbying y análisis económico del Derecho: Metodología para el análisis de la influencia de intereses privados en las decisiones públicas y prevenir la corrupción*, TFM, Universidad Carlos III de Madrid. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/20109#preview>
- DOMÍNGUEZ IZQUIERDO, E. M. (2021), El delito de cohecho como instrumento de corrupción política, en MORILLAS CUEVA, L. (Dir.), *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*. Dykinson. Madrid, pp. 601-650.
- GARCÍA GARCÍA, M. J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 117, pp. 107-145.
- GARCÍA GUITIÁN, E. (2016), “Representación y Gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias”, en MOLINS, J; MUÑOZ, L; MEDINA, I. (coord.), *Los grupos de interés en España*. Madrid, Tecnos, pp. 63-83.

- GÓMEZ BENITEZ, J. M. (2016), “Financiación ilegal de partidos políticos y corrupción”, en CASTRO MORENO, A. y OTERO GONZÁLEZ, P. (dir.), *Prevención y tratamiento punitivo de la corrupción en la contratación pública y privada*, Dykinson, Madrid, pp. 145-154.
- HAFNER, M. et al. (2016), *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. Annex II. Corruption*, European Parliamentary Research Service, PE 579.319. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU\(2016\)579319_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf)
- JIMÉNEZ-DÍAZ, M. J. (2021), “La lucha internacional contra la corrupción: un frente abierto”, *Cuadernos de Política Criminal*, n. 135, pp. 5-48.
- JIMÉNEZ-DÍAZ, M. J. (2022), “Respuestas del Código penal frente a la corrupción”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 38.
- McGRATH, C. (2008), “The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union”, *Journal of Public Affairs*, n. 8, 1-2, pp. 15–32. <https://doi.org/10.1002/pa.284>
- MORATA, F. (1995), “Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 90, pp. 129-146.
- MORILLAS CUEVA, L. (2021), “Tráfico de influencias”, en MORILLAS CUEVA, L.: *Sistema de Derecho Penal. Parte especial*, Dykinson, Madrid, pp. 1295-1303.
- MULCAHY, S. (2015), *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf
- PAÚCAR CHAPPA, M. E. (2018), “El lobby y la corrupción política”, en *Problemas actuales de política criminal. Anuario de Derecho Penal 2015-2016*, Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, pp. 71-92. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/191288>
- PÉREZ VILLALOBOS, M. C. (2021), “Estatuto y financiación de los partidos políticos europeos”, en MORILLAS CUEVA, L. (Dir.): *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*, Dykinson, pág. 263-293.
- PÉREZ VILLALOBOS, M. C. (2022), “La corrupción en las estrategias europea y española de lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave”, *Cuadernos de Política Criminal*, n. 136, pp. 229-269.
- PIÑERO, A. (1992), *El quinto poder: teoría y práctica del lobbying*, Ediciones Machi, Buenos Aires, 1992.
- PONCE SOLÉ, J. (2015), *Negociación de normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, Aranzadi.
- PONCE SOLÉ, J. (2019), *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de informalidad*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- REVUELTA IGLESIAS, A. (2016), “La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción”, en VILLORIA MENDIETA, M., GIMENO FELIU, J.M., TEJEDOR BIELSA, J., *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, pp. 409-434.
- RODRIGUEZ DE LA RIVA. I.: “El delito de malversación de caudales públicos del artículo 432 del Código Penal y su dificultad actual para luchar de forma práctica contra la corrupción”. *CE-FLegal. Revista práctica de derecho* N° 268, Mayo 2023.
- ROMERO ABOLAFIO, J. J. (2021), “Tráfico de influencias”, MORILLAS CUEVA, L. (Dir.), *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*. Dykinson. Madrid, pp.727-770.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2014), “La participación política contemporánea: del lobby al movimiento social. Nuevos canales de participación política”, en AYALA SÁNCHEZ, A. (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 145-160.

- RUBIO NUÑEZ, R. (2017), “La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, pp. 399-430.
- RUBIO NUÑEZ, R. (2002), “Los grupos de presión en España, una revisión pendiente”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 55, pp. 165-186.
- SÁNCHEZ DE DIEGO, M. y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (coords.) (2020), *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, Dykinson, Madrid.
- VAZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2022), “Lobbying, influencias y corrupción. El art. 12 del Convenio del Consejo de Europa contra la Corrupción como modelo tipo para la criminalización del lobbying oculto”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)*, 24-03.
- VIDAL BENEYTO, J. (2010), *La corrupción de la democracia*, Barcelona, Catarata.
- VILLORIA, M. (dir) y REVUELTA, A. (coord.) (2015), *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*, Transparencia Internacional España. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/04/Texto_completo_estudio.pdf

Jurisprudencia citada

- STS de 05 de abril de 2002 (ECLI: ES: TS: 2002:2436).
- STS de 07 de abril de 2004 (ECLI: ES: TS: 2004:2392).
- STS de 15 de julio de 2013 (ECLI: ES: TS: 2013:3864).
- STS de 19 de mayo de 2016 (ECLI: ES: TS: 2016:2149).
- STS de 24 de mayo de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017:2801).
- STS de 16 de julio de 2021 (ECLI: ES: TS: 2021:2878).
- STS de 20 de octubre de 2021 (ECLI: ES: TS: 2021:3923).
- STS de 24 de mayo de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:2059).
- STS de 15 de septiembre de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:3319).
- STS de 14 de octubre de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:3703).