



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Comunicación Internacional

Trabajo Fin de Grado

**El Papel de la Unión Europea en la
Institucionalización y Regulación
de los Asuntos Públicos en Países**

Miembros:

Un Análisis Comparativo de Países
Bajos, España y Austria

Estudiante: **Irene Redondo Mula**

Director/a: Iván Luis Alonso Peláez

Madrid, Junio 2024

Resumen

Este trabajo de fin de grado analiza el papel de la Unión Europea en la institucionalización y regulación de las actividades del lobby en sus Estados miembros, con un enfoque comparativo en Países Bajos, España y Austria. El estudio se basa en una revisión bibliográfica exhaustiva y en un análisis comparativo de los marcos regulatorios y prácticas de lobby en estos tres países. Se exploran las definiciones de lobby, los registros de lobistas, los códigos de conducta y el carácter temporal de las regulaciones para evaluar la influencia de la normativa europea en la formulación de políticas nacionales. Los hallazgos revelan que, aunque hay avances significativos en la regulación del lobby en Europa, existen variaciones notables en la implementación y efectividad de estas normativas entre los Estados miembros. El estudio concluye que, aunque la UE ha sido pionera en establecer marcos de transparencia y ética, aún se necesita una mayor unificación y coherencia en la regulación del lobby a nivel supranacional y nacional para garantizar una práctica más transparente y ética.

Palabras clave: Lobby, Grupos de Interés, Unión Europea, España, Países Bajos, Austria, legislación, regulación, influencia.

Abstract

This undergraduate thesis analyzes the role of the European Union in the institutionalization and regulation of lobbying activities in its member states, with a comparative focus on the Netherlands, Spain, and Austria. The study is based on a comprehensive literature review and a comparative analysis of regulatory frameworks and lobbying practices in these three countries. The definitions of lobbying, lobbyist registers, codes of conduct, and the temporal nature of regulations are explored to evaluate the influence of European regulations on the formulation of national policies. The findings reveal that although there have been significant advances in lobbying regulation in Europe, there are notable variations in the implementation and effectiveness of these regulations among member states. The study concludes that, although the EU has been a pioneer in establishing transparency and ethical frameworks, greater unification and coherence in lobbying regulation at both supranational and national levels are still needed to ensure more transparent and ethical practices.

Keywords: Lobbying, Interest Groups, European Union, Spain, Netherlands, Austria, legislation, regulation, influence.

Tabla de contenido

1. Introducción	5
2. Finalidad y motivos	7
3. Estado de la cuestión	9
3.1. El lobby en Estados Unidos	9
3.2. El lobby en la Unión Europea	12
3.3. El lobby en los Estados miembros	16
3.3.1 El Lobby en el Reino de los Países Bajos	16
3.3.2 El Lobby en el Reino de España	19
3.3.3 El lobby en la República de Austria	22
4. Marco teórico	24
4.1. Teorías sobre el lobby	24
4.2. Definición de lobby	27
5. Objetivos y preguntas de investigación	28
6. Metodología	30
6.1. Transparency International	30
7. Análisis y discusión	31
7.1. Definición	31
7.2. Registro	33
7.3. Código de conducta	35
7.4. Carácter temporal	37
8. Resultados y conclusión	39
9. Bibliografía	42

1. Introducción

"El 'lobby' feroz sigue de caza en Bruselas" (Ayuso, 2023), *"'Qatargate', puñalada al corazón de Europa"* (Fernández, 2022), *"El 'dieselgate' fulminó el 'lobby' de la industria del automóvil"* (Hernández, 2022) ... Estos son algunos de los titulares a los que la Unión Europea (UE) se ha enfrentado durante los últimos años, los cuales hacen referencia a diferentes escándalos con los que el lobby europeo se ha visto relacionado. El Qatargate, de los escándalos más recientes, puso en evidencia la relación entre varios miembros del Parlamento Europeo con aspectos como la corrupción, la falta de transparencia y el tráfico de influencias (Montes, 2022). Este altercado no solo levantó las alertas en toda Europa por poner en manifiesto la influencia de los lobistas en la esfera política de la Unión, sino que también demostró la necesidad de reforzar y mejorar la regulación de estas actividades. No obstante, esta mala reputación del lobby y de su ejercicio no es más que un prejuicio sobre una actividad que muchos consideran necesaria para la democracia (Register of Lobbying, s. f.).

El ejercicio del lobby no está solo reservado para empresas que buscan exponer sus intereses privados. Es una actividad al alcance de todo tipo de actores de la sociedad, entre los que se encuentran ONG, organizaciones sociales, fundaciones, ayuntamientos, países, asociaciones religiosas, etc. Y es que la importancia de tan discutida profesión no solo reside en representar intereses privados, sino en informar y poner en debate temas que son relevantes para una sociedad. Tal y como señala el propio Parlamento Europeo, las actividades lobistas ayudan a "garantizar que las políticas de la Unión reflejen las necesidades reales de los ciudadanos" (Parlamento Europeo, s. f.). Es decir, informan a los políticos y mandatarios sobre los temas que preocupan a la población. Así, el lobby no es obligar, sobornar ni coaccionar. El lobby es una labor de diálogo, entendimiento y negociación que pretende conceder una oportunidad a todos los asuntos relevantes para los ciudadanos. En este contexto, resulta conveniente recordar la acertada descripción del trabajo de los lobistas que dio John F. Kennedy cuando dijo "los lobistas me hacen entender un problema en diez minutos, mientras que mis colaboradores tardan tres días" (Mora, 2013).

La labor legítima de los lobistas se ve oscurecida por una falta de reputación y unas lagunas regulatorias que provocan rechazo y desconfianza, impidiendo así el reconocimiento y aceptación de la profesión. La Unión Europea, como centro neurálgico de la mayoría de la legislación que afecta a los países miembros – alcanzando casi un 60% de las leyes aprobadas anualmente (Centro Europeo del Consumidor, 2023) – se ha visto en la necesidad de regular dichas actividades para prevenir futuros escándalos y para normalizar una actividad tan popular y necesaria como lo es el lobby. Durante la década de los 80, el número de grupos de interés creció exponencialmente en Bruselas como capital la Unión (Woll, 2006), lo que ha provocado que la organización supranacional se haya visto en la necesidad de enfrentarse al fenómeno de los lobbies desde hace más de 50 años. La longevidad de estas actividades en la capital concede a la UE una experiencia ejemplar en el contexto europeo. En contraposición, el fenómeno lobista es mucho más reciente en los Estados miembros, habiendo alcanzado su mayor potencial en los últimos años. Indica Joan Navarro, ex vicepresidente de LLYC, que el crecimiento exponencial del mercado lobista español se ha dado en los últimos 10 años, multiplicando por diez su tamaño (Urrutia & Fosch, 2024). Ante este reciente fenómeno, los Estados miembros han regulado de a nivel nacional las actuaciones de los lobistas, estableciendo diferentes tipos de normativas.

Las competencias de la Unión Europea a la hora de exigir ciertas regulaciones abarcan temas principalmente agrícolas, pesqueros o financieros, excluyendo así la regulación de los lobbys. No obstante, sería lógico pensar, que a pesar de la falta de obligatoriedad de dicha regulación y debido a la experiencia que tiene la UE en el tema, los Estados miembros podrían haberse inspirado en la UE como ejemplo para regular las actividades lobistas en su territorio nacional. Así, el objetivo de este trabajo será averiguar hasta qué punto la Unión Europea ha servido de ejemplo a los países miembros para la creación de su propia regulación. Para averiguar si esta suposición es cierta, el consiguiente trabajo de investigación comparará la regulación del lobby y su desarrollo dentro de las instituciones de la Unión Europea, con la regulación del lobby en tres de sus Estados miembro: Países Bajos, con fecha de adhesión a la Unión Europea en 1952; España, con fecha de adhesión a la Unión Europea en 1986; y Austria, con fecha de adhesión a la Unión Europea en 1995.

Con este objetivo en mente, la estructura del consiguiente trabajo se dividirá en diferentes partes. En el primer apartado se desarrolla el estado de la regulación en Estados Unidos, como referente en la regulación del lobby, y en la Unión Europea, Países Bajos, España y Austria como sujetos de la comparación. En segundo lugar, se hará una exposición de las diferentes teorías y conceptos que los académicos han planteado sobre las actividades lobistas y su significado. Asimismo, se especificará que se entiende por lobby en este trabajo de investigación. Por último, se hará un análisis basado en cuatro variables para averiguar el impacto de la regulación de la Unión Europea en la regulación de sus Estados miembros. Estas cuatro variables son la definición de lobby, los registros de transparencia, los códigos de conducta y el carácter temporal de sus aplicaciones.

2. Finalidad y motivos

Esta investigación surge de la observación del notable crecimiento de las actividades de lobby, habiendo observado un aumento en el número de empresas y profesionales que buscan influir en el proceso legislativo y en la opinión pública. Este fenómeno destaca la necesidad urgente de una regulación adecuada que garantice la ética y transparencia de estas actividades. Para ello, los países europeos han intentado limitar, estandarizar y regular las actividades lobistas dentro de sus territorios. Este trabajo se centra en averiguar si la Unión Europea ha influido en la regulación del lobby de sus Estados miembros, dado que, aunque la UE no tiene competencia directa en estos asuntos, su papel es relevante para la futura defensa de la transparencia y de las políticas públicas tanto a nivel nacional como europeo.

La Unión Europea se elige como foco central debido a su papel clave en la creación de regulaciones a nivel supranacional. La UE regula no solo temas agrarios, pesqueros, arancelarios y comerciales, sino también áreas emergentes como la Inteligencia Artificial y el uso de datos personales por parte de las empresas. Además, la UE ha sido pionera en el ámbito del lobismo en Europa, acumulando considerable experiencia en la gestión y regulación de estas actividades. La necesidad de transparencia y ética en el lobby hace relevante un análisis de su influencia, ya que las normativas europeas pueden servir de modelo para los Estados miembros que aún carecen de una regulación específica. La

elección de la UE también responde a su rol como principal creador de regulaciones que, aunque no son obligatorias para los Estados miembros en materia de lobby, proporcionan un ejemplo significativo de cómo gestionar estas actividades. La experiencia acumulada por la UE en la regulación de diversas áreas, incluida la transparencia en las actividades políticas y económicas, proporciona un marco valioso para evaluar cómo estos principios pueden ser aplicados a la regulación del lobby.

La selección de España, Países Bajos y Austria para este estudio se basa en sus diferentes fechas de adhesión a la UE, lo que permite un análisis comparativo de la evolución de la regulación del lobby en distintos contextos temporales, culturales y políticos. Los Países Bajos, como miembro fundador de la UE, es miembro desde 1952, España desde 1986 y Austria desde 1995. Esta diversidad temporal ofrece una perspectiva única sobre cómo cada país ha adoptado y adaptado las normativas de la UE a su propio contexto. No se han seleccionado países con una fecha de adhesión posterior debido a la limitada bibliografía disponible sobre su regulación del lobby. Sin embargo, los casos de España, Países Bajos y Austria proporcionan una rica base de datos para analizar cómo la influencia de la UE se ha manifestado en países con diferentes trayectorias históricas y políticas.

El análisis de Estados Unidos es esencial en este trabajo porque este país es un referente mundial en la regulación del lobby. Desde los inicios de su democracia moderna, Estados Unidos ha normalizado y legislado esta actividad, integrándola como una parte fundamental de su proceso democrático. La larga trayectoria de regulación del lobby en Estados Unidos proporciona una visión de lo que podría ser una regulación efectiva y asumida como normal en las democracias europeas. La experiencia estadounidense en la regulación del lobby, con una normativa consolidada y ampliamente aceptada, ofrece un ejemplo práctico de cómo gestionar esta actividad de manera efectiva. La inclusión de Estados Unidos en este análisis permite entender cómo diferentes sistemas democráticos abordan la regulación del lobby y qué lecciones pueden extraerse para mejorar las prácticas en la UE y sus Estados miembros.

Como finalidad general, este trabajo busca determinar la influencia de la UE en la regulación del lobby en sus Estados miembros. Esta exploración es especialmente

relevante en el contexto actual, donde el diálogo y la participación en la política son más importantes que nunca. Al entender mejor cómo la UE puede influir en sus Estados miembros y cómo estos pueden aprender de las prácticas internacionales, se puede avanzar hacia un futuro donde el lobby sea visto como una actividad legítima y necesaria para el buen funcionamiento de las democracias modernas. Comparar las normativas y evaluar si la experiencia europea ha servido de ejemplo, permitirá avanzar hacia una regulación más ética y transparente del lobby en Europa.

3. Estado de la cuestión

El auge del lobby en la Unión Europea no se dio hasta los años 80 y por lo tanto su estudio y análisis no comienza hasta aproximadamente hace unos 30 años. Consecuentemente, la llegada y estudio de los lobbies en los países miembro es incluso más tardía, reduciendo aún más los estudios existentes. No obstante en Estados Unidos existe una larga trayectoria que analiza, define e institucionaliza la ya mencionada actividad lobista.

En este apartado se desarrollan tres puntos. Un primer punto que trata el concepto y desarrollo de lobby en Estados Unidos como país pionero y referente en la regulación de las actividades lobistas, lo que ayudará a comprender lo que podría llegar a ser la regulación en la UE y en sus países miembros. El segundo punto expondrá el estado de la regulación en la Unión Europea, a la que se ha llegado principalmente tras el boom de esta profesión en la capital. El tercer y último punto expondrá el estado de la regulación del lobby en los tres países miembro objeto de la comparación: Países Bajos, España y Austria.

3.1. El lobby en Estados Unidos

Estados Unidos ha sido uno de los actores precursores de la regulación del lobby. Aunque hasta principios del siglo XIX no se acuña el concepto “lobby”, los distintos académicos y políticos trataban y entendían la representación y choque de los diferentes intereses – tanto políticos, comerciales, monetarios... - como una oportunidad, pero también amenaza, para las sociedades organizadas. El expresidente estadounidense **James Madison** (1787) publicó su ensayo político «*The Federalist*

Papers número 10», donde plantea la existencia de un choque de intereses entre aquellos propietarios y no propietarios. En su planteamiento, esta colisión de perspectivas entre ambos grupos sociales solo puede atenuarse con la creación de una república en la que los ciudadanos voten a unos representantes quienes votarán las leyes, lo que minimiza la influencia de lo individual y garantiza la representación de lo común (Madison, 1787). De esta forma, se plantea ya en el siglo XVIII la existencia de diferentes intereses en una sociedad, y como, a través de la representación política, los intereses individuales de los ciudadanos quedan en un segundo plano para obtener una política que atienda a la voluntad común con el objetivo de alcanzar políticas que beneficien a todos.

Desde su origen, el sistema democrático estadounidense se esfuerza por distinguir entre la influencia legítima e ilegítima sobre el poder legislativo. Así, en un esfuerzo de legitimar las opiniones y solicitudes de todos sus ciudadanos, la Primera Enmienda de la Constitución Estadounidense (1791) contempla el Derecho de Petición, que permite a los ciudadanos presentar demandas y quejas al Gobierno para ser escuchados, ya sean personas físicas o jurídicas. Dicho derecho enuncia que “el Congreso no promulgará ley alguna por la que se ... restrinja la libertad de expresión o de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar al Gobierno la reparación de agravios” (*The 1st Amendment Of The U.S. Constitution, 1791*). Así, la Carta Magna estadounidense ya establece las bases para la legitimación de las actividades lobistas.

En 1829, en un Estados Unidos con una independencia más establecida, los términos “lobby” y “lobbyagents” se usaban comunmente ya que la profesión de estos intermediarios tuvo un rápido desarrollo en las principales ciudades del país (Caldevilla Domínguez & Xifra Triadú, 2014). Pero no fue hasta 1876, cuando se registra el primer intento de la Cámara de Representantes por adoptar una resolución, que aunque fue invalidada un año después, mostró la intención estadounidense de regular una actividad cada vez más popular. Esta resolución exigía el registro de los lobistas ante el secretariado de la Cámara, quien se convertía así en la figura responsable de la transparencia e integridad de la cámara (Caldevilla Domínguez & Xifra Triadú, 2014). A pesar de estos intentos primarios, la primera legislación efectiva de regulación del lobby

ocurrió en 1877 en el Estado de Georgia, seguida en 1890 por el Estado de Massachusetts (Caldevilla Domínguez & Xifra Triadú, 2014).

No es hasta 1946 cuando el Lobby se regula de manera cohesiva y coherente en todo el territorio nacional con la Federal Regulation of Lobbying Act, por la cual se crea un registro que sería protegido por los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado, dificultando a su vez cualquier práctica de corrupción o moralmente cuestionable (US Government, 1946). Lamentablemente, esta ley no regulaba la actuación de los lobbies en relación con el poder ejecutivo, ni con las comisiones reguladoras durante el proceso legislativo, e incluso fue criticada por tener una redacción «confusa y ambigua» (United States General Accounting Office, 1991). Como consecuencia, fue modificada en 1995 para convertirse en el Lobbying Disclosure Act (LDA), que clarificó conceptos, definiciones, actividades comprendidas, reglas y requisitos:

“El término «lobbista» se refiere a cualquier persona empleada o contratada por un cliente a cambio de una compensación económica o de otro tipo por servicios que incluyan más de un contacto con un grupo de presión, que no sea una persona cuyas actividades como miembro de un grupo de presión constituyan menos del 20% del tiempo dedicado a los servicios prestados por dicha persona a ese cliente durante un periodo de seis meses.” (*Lobbying Disclosure Act Of 1995*, 1995)

“El término «actividades de lobby» se refiere a los contactos de lobby y a los esfuerzos en apoyo de dichos contactos, incluidas las actividades de preparación y planificación, la investigación y otros trabajos de fondo destinados, en el momento en que se realizan, a ser utilizados en los contactos, y la coordinación con las actividades de lobby de otros.” (*Lobbying Disclosure Act Of 1995*, 1995)

Esta ley estableció las bases para los diferentes métodos de regulación que se han ido adoptando en otros países y organizaciones, como veremos más adelante.

Al adoptar la LDA, el Congreso americano sostuvo expresamente que «un Gobierno representativo responsable requiere que haya conciencia pública de los esfuerzos de los lobistas pagados para influir en el proceso de toma de decisiones públicas tanto en la rama legislativa como en la ejecutiva del Gobierno Federal» y «que la divulgación pública y efectiva de la identidad y el alcance de los esfuerzos de lobistas pagados para influir

sobre funcionarios federales en la realización de las acciones de gobierno aumentará la confianza pública en la integridad del Gobierno» (Congreso de los Estados Unidos de América, 1995, como se citó en IMEP, 2019).

Por último, en 2007 se aprobó el Honest Leadership and Open Government Act, que introdujo varias actualizaciones significativas en el contexto de la regulación del lobby en Estados Unidos. De estas modificaciones se pueden destacar: las restricciones e incompatibilidades para aquellos que participan en la vida pública, especialmente para aquellos políticos que deseen trabajar para un lobby después de finalizar su mandato; una mayor transparencia en el Senado, con un registro detallado de inversiones, sectores e informes; y la prohibición de actuar a favor de intereses extranjeros (US Government, 2007). Estas modificaciones de nuevo plasman el compromiso estadounidense con una regulación estricta de la actividad lobista y con una defensa por la transparencia en la representación de intereses, sin olvidar que la intervención e influencia de la opinión pública en el proceso legislativo es una parte fundamental de su democracia

3.2. El lobby en la Unión Europea

Los orígenes del lobby en la Unión Europea se remontan a la entrada de España en la Unión, cuando los lobistas actuaban sin regulaciones, siendo el lobby diplomático el protagonista en la capital europea (Oliver González, 2019). Desde entonces, Bruselas se ha convertido en la principal fuente de regulación a nivel europeo, pero también a nivel nacional. La ciudad es la sede oficiosa de las principales instituciones europeas, incluyendo el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea, de ahora en adelante Parlamento, Comisión y Consejo respectivamente, lo que la convierte en un centro neurálgico para la influencia en las decisiones políticas y legislativas de la UE, siendo necesaria la presencia en la ciudad para aquellos quieran influir en sus políticas. Tal es la relevancia de la capital, que en 2018 el número estimado de lobistas trabajando en Bruselas superaba los 25.000 (Lundy, 2018).

Al ser un fenómeno reciente en el contexto europeo, los tratados más primarios constitutivos de la Comunidad Europea no regulan ni infieren en la regulación del lobby ni en la legitimidad de las intervenciones civiles en favor de la democracia, como sí que

hemos visto hacia la Constitución Estadounidense. No fue hasta 1992, con el Tratado de Maastricht, cuando empezamos a encontrar referencias a la transparencia y a la legitimidad del diálogo con la sociedad por parte de las instituciones europeas. En la declaración relativa al derecho de acceso a la información, encontramos que la Unión Europea dispone que “la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración” («Tratado de la Unión Europea», 1992) lo que pone en evidencia la importancia de mantener informados a los diferentes actores y miembros de la UE. Asimismo, en el Artículo 3.1 relativo al acuerdo sobre la política social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del propio Tratado de Maastricht, establece que “la Comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando porque ambas partes reciban un apoyo equilibrado” («Tratado de la Unión Europea», 1992), lo que defiende una de las bases de la actividad lobista como lo es el diálogo con las instituciones europeas.

Asimismo, y al igual que en Estados Unidos, el Tratado de Maastricht también introduce el Derecho de Petición, que permite a “todos los ciudadanos de la Unión Europea, así como a todas las personas físicas o jurídicas residentes en los Estados miembros, a someter una petición al Parlamento, relacionada con un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión” (Sandu, 2023).

En 2007, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estableció principios generales que han servido de base para el desarrollo posterior de normativas y acuerdos más concretos sobre la actividad de los grupos de presión en la UE. Específicamente, en sus artículos 15.3, 17, 151.1 y 154, la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010):

- “Consagra el principio de transparencia como uno de los principios fundamentales que rigen el funcionamiento de la Unión Europea,
- determina que las instituciones europeas deben mantener un diálogo abierto, transparente y regular con la sociedad civil y

- establece que el Parlamento Europeo y el Consejo deben adoptar un reglamento que regule el derecho de acceso a los documentos de las instituciones” («Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea», 2010)

Como regulaciones específicas, los esfuerzos de las instituciones de la Unión Europea se centraron en elaborar registros que permitiesen una transparencia total sobre sus actividades, valor fundamental de la Unión Europea como bien reflejan los Tratados constitutivos anteriormente mencionados – aunque con menos anticipación que los estadounidenses. El primer registro data de 1993, cuando la Comisión creó un registro voluntario para todas aquellas organizaciones que, estando presentes en más de dos Estados miembros de la Unión, tuviesen ámbitos de actuación en temas tratados por la Comisión. Este registro garantizaba “la publicidad de las consultas públicas abiertas, para que aquellos que lo desearan dispusiesen de un plazo de al menos ocho semanas para hacer llegar a la Comisión sus contribuciones por escrito”(Montejano, 2013). Lamentablemente, este registro no se limitaba a grupos de interés, sino que los criterios de inscripción incluían a todo tipo de organizaciones, por lo que el esfuerzo tuvo una eficacia imprecisa.

En otro esfuerzo por aplicar la ya mencionada y defendida transparencia, la Comisión publicó en 2001 el documento llamado “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco”. Este documento supone un hito tanto en la legitimación de las actividades lobista como en los avances hacia una mayor transparencia, ya que su objetivo principal fue acercar la política europea a la sociedad civil, queriendo hacerles partícipes en el proceso:

“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 («La Gobernanza Europea – un Libro Blanco», 2001).

Asimismo, en un esfuerzo de sugerir un registro más estricto, declara que con las recomendaciones que el propio Libro Blanco establece, la Comisión Europea alcanzará

una seguridad que le permitirá “analizar de una forma mucho más crítica las presiones de los grupos de interés en favor de nuevas iniciativas políticas” («La Gobernanza Europea – un Libro Blanco», 2001). El Libro Blanco (2001) también propone crear un código de conducta que establezca el modo y el momento en el que las reuniones con los miembros de la comisión pueden ocurrir.

Tras el esfuerzo de la comisión con el llamado Libro Blanco, se adoptó el consiguiente “Libro Verde Sobre la Iniciativa Europea En Favor de la Transparencia” (2006) que, como novedad, introduce qué debe entenderse como “actividades de los grupos de interés”, definiéndola como toda aquella actividad que se realice con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las Instituciones Europeas. Asimismo, este documento resaltó la necesidad de establecer unas bases comunes para fomentar la transparencia entre los grupos de interés y las instituciones Europeas, y puso en marcha una consulta pública con el objetivo de mejorar la transparencia del proceso de toma de decisiones (*Libro Verde Sobre la Iniciativa Europea En Favor de la Transparencia*, 2006).

Con el antecedente de todos los registros y análisis presentados previamente, en 2011 la Comisión y el Parlamento adoptaron el registro de transparencia, que nació con el objetivo de mantener un diálogo abierto, transparente y periódico con los miembros de la sociedad civil (Unión Europea, s. f.). Estando aún vigente en ambas instituciones, este nuevo registro introdujo las siguientes novedades:

- mientras que el Libro Verde y sus antecedentes son propuestas de mejora, el registro de transparencia es un sistema de gestión real, fundado en las previas propuestas de los diferentes Libros;
- añade a la información sobre las personas a las que representan y los intereses que defienden, la necesidad de informar sobre los recursos que invierten en actividades de lobby;
- y cuenta con un código de conducta que establece principios éticos para las actividades de lobby y un mecanismo de quejas para investigar incumplimientos. («Acuerdos Interinstitucionales. 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», 2011)

En los últimos años, la Unión Europea y sus distintas instituciones se han visto envueltas en controversias y escándalos sobre puertas giratorias y tráfico de influencias, como el Dieselgate o el Qatargate, lo que les ha empujado a impulsar el proceso para cambiar el carácter motu proprio del registro y volverlo obligatorio. En 2021 el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, y la Comisión Europea firmaron un acuerdo interinstitucional sobre un registro de transparencia obligatorio, que establece:

“La transparencia relativa a la representación de intereses reviste especial importancia para que los ciudadanos puedan seguir las actividades y ser conscientes de la posible influencia de los representantes de tales intereses, incluida la que se ejerce a través de apoyo financiero y patrocinio. Tal transparencia se garantiza mejor mediante un código de conducta que contenga las normas y principios que deben observar los representantes de intereses que se inscriban en un Registro de transparencia” («Acuerdo Interinstitucional de 20 de Mayo de 2021 Entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea Sobre un Registro de Transparencia Obligatorio», 2021).

Este acuerdo no ha llegado a implementarse todavía, sino que es una recopilación de recomendaciones que indican las aspiraciones futuras. Así, la regulación del lobby en la Unión Europea sigue siendo voluntaria, y por lo tanto, imprecisa.

3.3. El lobby en los Estados miembros

Al ser el objetivo de este trabajo descubrir la influencia de la regulación del lobby de la Unión Europea en la regulación de este fenómeno en sus países miembro, es necesario hacer un análisis de los precedentes regulatorios de los tres países objeto de la comparación: Países Bajos, España y Austria.

3.3.1 El Lobby en el Reino de los Países Bajos

Al igual que las Cartas Magnas de Estados Unidos y de la Unión Europea otorgaban importancia al dialogo ente entidades del gobierno y la sociedad civil, la Constitución

Neerlandesa de 1815 concibe el Derecho de Petición en el Artículo 5, que establece que "todos tienen derecho a elevar peticiones, por escrito, a la autoridad competente" («Constitution Of The Kingdom Of The Netherlands (Consolidated Version)», 2002). Este artículo garantiza el derecho de los ciudadanos a presentar peticiones a las autoridades públicas, de manera similar a la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. No obstante, este derecho en los Países Bajos no es tan amplio como en Estados Unidos. En el país europeo, el derecho se limita a presentar peticiones por escrito a las autoridades competentes, mientras que en Estados Unidos también incluye la capacidad de reunirse pacíficamente para presentar peticiones al gobierno (Legal Information Institute, 2015).

En relación con la transparencia y la defensa del diálogo entre la sociedad civil y las instituciones públicas, la Constitución Neerlandesa no menciona el término "transparencia" ni establece un derecho de acceso a la información. No obstante, el Artículo 110 establece que "las autoridades públicas proporcionarán información de acuerdo con las reglas establecidas por la ley" («Constitution Of The Kingdom Of The Netherlands (Consolidated Version)», 2002), lo que implica la responsabilidad del gobierno de publicar y mantener informada a la sociedad nacional.

A nivel legislativo, la Cámara de Representantes de los Estados Generales ha dado pasos para establecer normas en lo relativo a sus competencias. La División de Relaciones Públicas de dicha Cámara Baja fue el encargado de imponer el primer control de acceso al edificio correspondiente con el uso de una tarjeta. Esta tarjeta concedía a los grupos de interés el acceso durante 24 horas a los establecimientos de las Cámaras, permitiendo así el contacto directo con los diputados y la asistencia a reuniones parlamentarias (Casajoana I Daunert, s. f.).

Posteriormente, en 2012 se introdujo un registro de grupos de interés, únicamente aplicable a la Cámara Baja. Este registro hace una diferenciación entre tres tipos de lobistas: personal de asuntos públicos y relaciones públicas (1), representantes de agencias de organizaciones sociales y asociaciones comerciales (2), y representantes de municipios y provincias (3) (*Lobbyisten*, 2024). A todos ellos, este registro les concede acceso al espacio semipúblico del edificio de la Cámara de Representantes, pero

necesitan concertar cita previa para tener reuniones privadas con los parlamentarios y para acudir a las reuniones plenarias y de comités (Tweede Kamer, 2024). Actualmente, hay más de 65 individuos alistados en este registro («Lobbyistenregister», 2024), y aunque es propio de la Cámara de Representantes también concede acceso a los edificios del Senado (European Parliamentary Research Service, 2016).

En 2021 la Cámara de Representantes aprobó su código de conducta para los parlamentarios, en el que se hace referencia específica al comportamiento que deben tener los miembros de la Cámara al tratar con lobistas:

“Con respecto a los lobistas, los afiliados deben ser siempre conscientes de su posición independiente y de las obligaciones que les impone la Constitución. Aunque para muchos miembros los grupos de presión son una importante fuente de información, los miembros deben mantener siempre cierta distancia con respecto a ellos. Ante una oferta (no relativa a información) de un grupo de presión, el diputado debe abstenerse de hacer promesas sobre una conducta concreta. Estas ofertas incluirán también los viajes al extranjero financiados total o parcialmente por grupos de presión” («Code Of Conduct For Members Of The House Of Representatives Of The States-General», 2021).

Este código de conducta también introduce una nota a pie de página donde se especifica que el lobby debe entenderse en su sentido más amplio – sin dar ninguna indicación específica.

Como novedad, en 2015 la Representación Permanente de los Países Bajos ante la Unión Europea fue la primera en revelar con quién se reunían su Representante Permanente y su Representante Permanente Adjunto durante su Presidencia (*Transparency*, 2024). Fue un gran paso adelante que sigue realizándose en la actualidad, pero que lamentablemente no fue adoptada por el resto de Estados miembros.

Además, el Reino de Países Bajos cuenta con una asociación de profesionales lobistas, que cuenta con un código de conducta propio que rige a sus miembros desde 1999. Sus más de 600 miembros (Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA), 2024), están regidos por un código que pretende servir de guía para conseguir un comportamiento socialmente responsable y transparente (Dutch Professional Association for Public Affairs, 2019).

3.3.2 El Lobby en el Reino de España

La Constitución Española de 1978 defiende también la importancia de la participación de la población en las decisiones de la democracia. En el Artículo 23.1, la Constitución Española se estipula que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (*Constitución Española, 1978*). Además de defender el derecho de los ciudadanos a participar en lo público, la Constitución también resalta la importancia del diálogo entre el sector público y el sector privado, haciendo inciso en que es responsabilidad de las instituciones que este dialogo se vea ininterrumpido:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (*Constitución Española, 1978*).

Este documento, base del sistema político español, también establece que los españoles tendrán “el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley” (*Constitución Española, 1978*). De esta forma se muestra el compromiso, al igual que en los sistemas políticos anteriormente analizados, con una defensa del diálogo entre los diferentes integrantes de la sociedad.

A diferencia de Estados Unidos, la Unión Europea y Países Bajos, España como nación, aún no ha concretado ningún tipo de registro, ni voluntario ni obligatorio, ni ninguna otra forma de regulación de las actividades lobistas. No obstante, el dialogo político de las cámaras y los partidos ha demostrado que la cuestión de la regulación de las actividades lobistas está a la orden del día, interesando a todas las partes por igual.

Debido a la dificultad de acuerdos en las Cámaras Nacionales, las Comunidades Autónomas y otros organismos han regulado en sus propios territorios y competencias. Cabe mencionar a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que fue pionera en 2014 al aprobar la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (2014), la cual instaba a la creación de un registro de grupos de

interés para hacer transparente la relación entre la sociedad civil y los poderes públicos. Este registro se puso en marcha a finales de 2015, cuando se consolidó el registro que permite la inscripción de personas y organizaciones que participen en la elaboración de las políticas públicas en defensa de los intereses propios (Navarro & Andrés, 2016). En un esfuerzo de endurecer la regulación de los grupos de interés, en 2017 se aprobó un Decreto ley por el que se incorporaba definitivamente la figura de “grupo de interés” en la legislación catalana, y por el que se creaba, además, el Portal de Transparencia en el que se incluye toda la información del previo registro (*Decreto-ley 1/2017, de 14 de Febrero, Por el Que Se Crea y Se Regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña.*, 2017).

La Comunidad de Madrid, siguiendo el ejemplo catalán, aprobó la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (2019) a través de la cual se crea el Registro de Transparencia regional, donde pueden inscribirse las entidades ciudadanas o quienes a título personal estén interesados en participar y colaborar en los asuntos públicos y en recibir información sobre materias específicas.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), un organismo público independiente del gobierno estableció en 2016 un Registro voluntario para todas aquellas personas “físicas y jurídicas que trabajan ... en relación con la actividad de la CNMC, en la conformación de su opinión, actúan en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones, o incluso de otros intereses generales” (CNMC, 2016), que ha alcanzado a más de 580 lobistas (CNMC, 2024).

El primer paso que se tomó hacia un control a nivel nacional de las actividades lobistas fue en 2020, cuando las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado aprobaron el Código de Conducta de las Cortes Generales. Como expone el preámbulo del propio acuerdo, el nuevo código de conducta se basa en las prerrogativas y obligaciones parlamentarias que se recogen los reglamentos de ambas cámaras y al Código de Conducta del Congreso de los Diputados (*Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de Octubre de 2020, Por el Que Se Aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales.*, 2019). No obstante, surge como una respuesta a “las nuevas exigencias derivadas de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y de

las demandas sociales en materia de transparencia” y su principal objetivo es “mantener y reforzar la confianza ciudadana en las Cortes Generales mediante la exigencia de una conducta que responda a altos estándares de integridad y transparencia” (*Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de Octubre de 2020, Por el Que Se Aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales.*, 2019). Aunque este registro no hace referencia específica a los grupos de interés ni exige nada a sus miembros, es un paso importante que el poder legislativo español ha tomado para avanzar hacia una política de transparencia, que así mismo es un aspecto crucial para una regulación eficaz del lobby.

A nivel ejecutivo, durante la XIV legislatura, se elaboró el IV Plan de Gobierno Abierto (2020) con el objetivo de profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones públicas, impulsar la participación ciudadana en la gestión pública, fortalecer los sistemas de integridad pública, y sensibilizar a la sociedad sobre los valores del Gobierno Abierto. Así, este documento hacía una serie de propuestas en las que se incluyó “un registro de lobbies obligatorio y de las relaciones de los grupos de interés con las y los responsables públicos” («IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024», 2020). En línea con este plan, se aprobó Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés (2022), donde se ponía en evidencia la importancia de una participación conjunta de gobiernos e instituciones públicas, y el sector privado, la sociedad civil y toda la ciudadanía para el desarrollo de un contrato social fructífero. Así, considerada pionera por ser el primer intento de regulación de los grupos de interés presentado por el propio Gobierno, este Anteproyecto perseguía el siguiente objetivo concreto:

“El objeto de esta ley es regular, en el ámbito de la Administración General del Estado y de su sector público, la relación entre los grupos de interés y las personas titulares de puestos susceptibles de recibir influencia, para garantizar la transparencia en la toma de decisiones públicas y la prevención de situaciones de conflictos de interés.”
(«Anteproyecto de Ley de Transparencia E Integridad En las Actividades de los Grupos de Interés», 2022)

Debido a la interrupción de la XIV legislatura y a la convocatoria extraordinaria de elecciones, este proyecto decayó. No obstante, se ha vuelto a traer a debate

recientemente en el pleno del Congreso de los Diputados, cuando miembros de la Cámara Baja han preguntado al Gobierno acerca del futuro de esta ley (*XV Legislatura. Pregunta Oral Al Gobierno En Comisión.*, 2024), lo que demuestra la latente necesidad de una regulación nacional de las actividades de los grupos de interés.

3.3.3 El lobby en la República de Austria

En el debido análisis de la Constitución de la República de Austria, encontramos que no se incluye de manera directa el Derecho de Petición. El único momento donde se hace alusión a este derecho es en los apartados dedicados al Defensor del Pueblo. En ellos, la Constitución establece que los ciudadanos podrán presentar reclamaciones ante dicho Defensor en caso de mala administración por parte de la Federación («Federal Constitutional Act», 1930). Asimismo, el punto 5 del Artículo 148a establece que “corresponde al Defensor del Pueblo colaborar en la resolución de las peticiones e iniciativas ciudadanas presentadas ante la Cámara de Representantes. La Ley Federal sobre el Reglamento de la Cámara de Representantes estipula los detalles” («Federal Constitutional Act», 1930). Este Ley Federal, publicada 45 años después de la Constitución, indica en su Artículo 21 lo siguiente:

“Serán puntos del orden del día del Consejo Nacional y de deliberación preliminar por parte de sus Comités las siguientes presentaciones por escrito: ..., iniciativas populares, las iniciativas ciudadanas, los informes del Tribunal de Cuentas, las cuentas federales anuales y los informes del Defensor del Pueblo que hayan sido presentados para su deliberación en el Consejo Nacional y no hayan sido despachados en la legislatura anterior serán objeto de deliberación por el siguiente Consejo Nacional electo y de deliberación preliminar por sus comisiones.” (*Rules Of Procedure For Parliamentary Investigating Committees*, 2021)

Así, aunque no de la misma forma que en los Estados previamente analizados, el derecho austriaco recoge también el Derecho de Petición que abala la existencia de grupos de interés que quieran hacer peticiones al gobierno.

En cuanto a la defensa de la transparencia por parte del gobierno, esta también queda defendida, aunque solo en el ámbito económico. Así, el Artículo 51.8, aunque dentro del

título dedicado a los presupuestos federales, establece que “deben respetarse, en la medida de lo posible, los principios de búsqueda de la eficacia, en particular también en el marco del objetivo de igualdad de trato entre mujeres y hombres, transparencia y eficiencia” («Federal Constitutional Act», 1930)..

En el marco legislativo, Austria es el único país – de los tres aquí comparados – que tiene una legislación nacional sobre los grupos de interés que aplica a todos los lobistas que actúen en su territorio. En 2013 entró en vigor la Ley Federal para la Transparencia de las Actividades de los grupos de Interés y la Representación de Intereses Políticos y Económicos. La ley establece normas de conducta y transparencia para los grupos de presión en los procesos de toma de decisiones parlamentarias o administrativas (Federal Ministry of Justice, s. f.). Las empresas de lobby, las empresas que contratan a lobistas para representar sus intereses, los lobistas individuales y las asociaciones que llevan a cabo actividades de representación de intereses políticos y económicos deben inscribirse en el registro oficial. Así, la ley aplica a:

“Todos los casos en los que se quiere influir en un miembro de un órgano legislativo austriaco o cualquier otro funcionario austriaco... También se aplican a las empresas extranjeras que ejercen presión sobre funcionarios austriacos ... si se contacta con funcionarios austriacos para que influyan en una decisión concreta en el Consejo de Europa o en el Consejo Europeo, tales contactos están sujetos a la Ley de grupos de presión” (Federal Ministry of Justice, s. f.)

Asimismo, define actividad lobista como todo contacto organizado y estructurado con funcionarios con el fin de ejercer influencia y al profesional como toda persona que realiza este tipo de actividades («Gesamte Rechtsvorschrift Für Lobbying- Und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz», 2024).

Esta ley está basada en tres pilares. En primer lugar, establece algunas normas de conducta a la hora de hacer valer y defender los intereses individuales y colectivos («Gesamte Rechtsvorschrift Für Lobbying- Und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz», 2024). Dichas reglas establecen unas normas mínimas específicas a la hora de tratar con las autoridades. No obstante, la propia ley establece que serán los propios grupos de interés quienes tengan que establecer

su propio código de conducta, que se adhiera a las establecidas por la ley y que estén publicadas en sus propias páginas webs («Gesamte Rechtsvorschrift Für Lobbying- Und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz», 2024), véase el ejemplo del grupo Austrian Airlines (2017).

En segundo lugar, la Ley obliga a los lobistas a inscribirse en el Registro, que se mantiene abierto al acceso público de manera digital. Este registro divide a los grupos de presión en cuatro categorías: consultorías de grupos de presión, corporaciones, asociaciones de intereses y cámaras de comercio, a los que se les aplican distintos requisitos (*Lobbying- Und Interessenvertretung*, s. f.). Por ejemplo, las consultorías deben proporcionar información sobre sus contratos individuales, cuánto dinero implica y los objetivos de presión que persiguen. En tercer lugar, estas normas de conducta y obligaciones de inscripción conllevan sanciones apropiadas cuando se infringen, como por ejemplo sanciones económicas de hasta 60.000 euros (Casajoana I Daunert, s. f.).

4. Marco teórico

Debido a la dispersa bibliografía y a las diferentes definiciones que se tienen sobre el concepto de lobby, es importante delimitar qué se entiende en este trabajo de investigación cuando se habla de lobby, de grupos de interés y de sus actividades. Asimismo, es igual de importante diferenciar qué no es lobby.

4.1. Teorías sobre el lobby

El término lobby tiene unas connotaciones negativas, que, como indica la ex presidenta de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (2021), muchas veces es asociado por el público como poder en la sombra. Esta negatividad se ve incrementada por la narrativa de los medios de comunicación que, cuando hablan del tema, lo hacen de forma negativa – véase los ya mencionados escándalos del Dieselgate y del Qatargate a nivel europeo. Frente a este contexto de prejuicio a la profesión y de una necesidad de mejora de su reputación, una clara definición del concepto lobby podría ayudar a que las percepciones de este fenómeno mejorasen.

Al recurrir a la Real Academia Española, fuente del conocimiento lingüístico en el ámbito hispanohablante, las dos definiciones de lobby son “*vestíbulo*” y “*grupo de presión*” (Real Academia Española [RAE], s. f.), dos conceptos que contribuyen significativamente a la percepción negativa de la profesión. Por una parte, la definición de “*vestíbulo*”, aunque puede parecer irrelevante, sugiere al receptor a pensar que es el lugar donde los lobistas actúan, insinuando un aspecto poco formal y hasta clandestino. En segundo lugar, el término “*grupo de presión*” tiene connotaciones peyorativas, sugiriendo prácticas manipuladoras y éticamente cuestionables, lo que refuerza la idea de que los lobistas operan de manera oculta y deshonesto para influir en decisiones políticas y económicas. Además, el ejemplo proporcionado por la RAE, “un grupo de presión que trafica con influencias por estar bien situado cerca del poder” (Real Academia Española [RAE], s. f.), agrava aún más la percepción negativa al insinuar corrupción y tráfico de influencias. Esta definición valida los estereotipos negativos existentes, dificultando los esfuerzos de los profesionales de las relaciones institucionales para cambiar la narrativa en torno a su trabajo.

Los académicos y expertos en esta profesión han intentado aclarar qué es verdaderamente un lobista, cuáles son sus actividades y por qué es importante para el desarrollo de las democracias. Como bien indican Caldevilla Domínguez y Xifra Triadú (2014), “tan sólo es necesaria una breve reflexión crítica para percibir que influir sobre las decisiones de un Estado ha sido una necesidad constante en la historia de los pueblos”.

El término lobby proviene del inglés y se refiere al vestíbulo de un edificio público. Algunos autores identifican su origen en el Parlamento británico de 1640, donde los ciudadanos se reunían con los diputados en las salas de espera o vestíbulos cercanos a la Cámara para transmitir sus preocupaciones, interpelar por posibles soluciones e instar a desarrollar reformas. Por otro lado, algunos autores lo relacionan con la cultura norteamericana y defienden que el término se acuñó en los vestíbulos del hotel Willard de Washington DC, donde el presidente Ulysses S. Grant usó la palabra para referirse a aquellos hombres de negocios que le esperaban para “charlar” (Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales, 2022).

En Estados Unidos, como ya se ha explicado, el lobby es una actividad más comprendida en el ejercicio de la democracia y los derechos que esta otorga. Así, asociaciones como la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, recopila en una lista la definición que los diferentes 52 Estados americanos otorgan, la cual sintetiza en una única definición que conceptualiza el lobby como “un intento de influir en la acción gubernamental a través de una comunicación escrita u oral” (National Conference of State Legislatures, 2021).

En la Ley de divulgación de información sobre lobby, el Senado de Estados Unidos define a los lobistas como:

“Cualquier persona empleada o contratada por un cliente a cambio de una compensación económica o de otro tipo por servicios que incluyen más de un contacto con un grupo de presión, que no sea una persona cuyas actividades como miembro de un grupo de presión constituyan menos del 20 por ciento del tiempo dedicado a los servicios prestados por dicha persona a ese cliente durante un periodo de 3 meses” (U.S. Senate, 2023).

Y a las actividades lobistas como:

“los contactos de lobby y los esfuerzos en apoyo de dichos contactos, incluidas las actividades de preparación y planificación, la investigación y otros trabajos de fondo destinados, en el momento en que se realizan, a ser utilizados en los contactos, y la coordinación con las actividades de lobby de otros.” (U.S. Senate, 2023)

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, definen a los lobistas como todas aquellas personas que realicen actividades con el objetivo de “influir en la formulación o la ejecución de políticas o legislación, o en los procesos de toma de decisiones de las instituciones firmantes u otras instituciones, órganos y organismos de la Unión” («Acuerdo Interinstitucional de 20 de Mayo de 2021 Entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea Sobre un Registro de Transparencia Obligatorio», 2021).

Incidir en las definiciones de los diferentes Estados miembros de la Unión es una tarea complicada debido a la poca regulación existente y a la gran cantidad de

fuentes, que difieren en pequeños detalles. Por ese motivo, la definición de lobby que se seguirá en este trabajo es la dada por ATREVIA, y más en concreto, por su director de Asuntos Públicos, Manuel Mostaza.

4.2. Definición de lobby

ATREVIA es una consultora mundialmente reconocida, posicionada en tercer puesto en el ranking de consultoras políticas de España y 83 en el ranking Global según el Global Top 250 PR Agency Ranking 2023 de Provoke Media (2023). Manuel Mostaza (2019), presidente del área de Asuntos Públicos, indica que existe una diferencia entre asuntos públicos, lobby y relaciones institucionales que, actualmente, y debido a la rápida evolución del sector, hay que tener en cuenta. Los tres conceptos están muy relacionados, pero tienen detalles que los diferencian – detalles que también marcan la diferencia a la hora de la regulación tanto a nivel europeo como nacional – en cuanto al objetivo que persiguen cada una de las actividades.

Por un lado, los asuntos públicos “tratan entender los intereses y necesidades de los clientes y generar una narrativa clara y coherente enfocada al ecosistema público” (Mostaza, 2019). Es decir, no tratan directamente de influir en una actividad o decisión política sino que pretenden “hacer entender al regulador” la importancia de escuchar y comprender las opiniones y perspectivas de todos los actores afectados por el proceso regulatorio en cuestión.

Por otro lado, las relaciones institucionales, comprendido como disciplina dentro de la actividad del lobby pero que no engloba todas las características del lobby, tiene como objetivo entablar conversaciones y relaciones estables y continuadas con “los actores que componen el ecosistema de relación de una organización” (Mostaza, 2019).

Por último, el lobby tiene como objetivo “influir de manera directa en la regulación de un asunto concreto o de un organismo público para conseguir modificar su posición.” (Mostaza, 2019)

La diferencia entre ellos radica en que los asuntos públicos abarcan una gama más amplia de acciones y objetivos, mientras que el lobby se centra específicamente en

influir en la regulación y decisiones de la Administración pública. Por este motivo, es importante no confundir entre los tres conceptos anteriormente planteados ya que cada uno tiene sus propias características y objetivos, y su correcta comprensión es fundamental para una adecuada gestión de su regulación, y consecuente correcta comprensión sobre este trabajo. Así, este trabajo se centrará en analizar la regulación del lobby, entendido como las acciones que pretenden influir en la regulación, como bien lo define Manuel Mostaza (2019).

El lobby no es cohecho ni poder en la sombra, sino una interlocución entre sectores de la sociedad y los decisores públicos. Los lobistas proporcionan información técnica y sectorial para la labor legislativa, promueven el debate público sobre asuntos diversos y ayudan a las empresas a estar informadas y a conocer las prioridades públicas. Es un proceso fundamental para una buena construcción de la democracia, y así debería estar defendida y amparada por la ley. El lobby es una herramienta al servicio de la sociedad que permite a empresas, organizaciones y ciudadanos comunicar sus ideas e intereses, defender su situación, informarse o contextualizar realidades complejas que les afectan. Es una actividad desarrollada desde empresas hasta pequeñas asociaciones u ONGs, y los grupos de interés desempeñan un papel importante y legítimo en el proceso democrático.

5. Objetivos y preguntas de investigación

El lobby, entendido como la actividad de influir en las decisiones políticas en representación de intereses específicos, es un componente esencial en cualquier democracia moderna. Sin embargo, la percepción pública del lobby y su regulación varían significativamente entre diferentes contextos nacionales. La UE, con su vasta experiencia en la gestión y regulación de actividades políticas y económicas, proporciona un marco de referencia importante que puede haber influido en la configuración de las políticas nacionales sobre el lobby.

El presente apartado define los objetivos específicos que guían la investigación y las preguntas de investigación que estructuran el análisis. Los objetivos delimitan las metas concretas que se buscan alcanzar, mientras que las preguntas de investigación ofrecen un enfoque detallado sobre los aspectos específicos que se investigarán. Al clarificar los

objetivos y formular preguntas de investigación precisas, se asegura que el estudio avance de manera sistemática y enfocada, ofreciendo resultados que puedan contribuir al debate académico y a la práctica política en Europa.

El primer objetivo es comparar los aspectos formales de la regulación del lobby entre los actores europeos seleccionados. Esto implica examinar las diferencias y similitudes en cómo cada país y la propia UE definen y regulan las actividades de lobby. La comparación permitirá identificar patrones comunes y divergencias significativas en los marcos regulatorios. El segundo objetivo es explorar la línea temporal de las aplicaciones de las regulaciones previamente planteadas. Se analizará cómo ha evolucionado la normativa del lobby en cada uno de los contextos estudiados, desde la implementación inicial hasta las modificaciones más recientes. Este análisis temporal permitirá entender mejor los factores que han impulsado cambios en la regulación del lobby a lo largo del tiempo. El tercer objetivo es evaluar si la regulación de la UE ha servido de inspiración para los Estados miembros. Se investigará en qué medida las directrices y normativas europeas han influido en las políticas nacionales de los Estados miembros. Se buscará determinar si la experiencia de la UE ha proporcionado un modelo a seguir y cómo ha sido adaptado por cada país.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la investigación se estructura alrededor de varias preguntas clave. Estas preguntas guiarán la recolección de datos y el análisis, proporcionando un marco claro para la investigación. La principal pregunta de investigación que se plantea es: ¿de qué manera las regulaciones del lobby en la Unión Europea han influido en la formulación de políticas similares en España, Austria y los Países Bajos? Esta primera pregunta busca entender la relación directa entre las normativas europeas y las políticas nacionales de los Estados miembros. Asimismo, de ella derivan las consecuentes preguntas que permitirán analizar el contexto regulatorio del lobby. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en los marcos regulatorios del lobby entre la Unión Europea, España, Austria y los Países Bajos? ¿Qué elementos formales caracterizan la regulación del lobby en cada uno de estos estados? ¿Cómo ha evolucionado la regulación del lobby en la Unión Europea, España, Austria y los Países Bajos a lo largo del tiempo?

Se pretende identificar las características compartidas y las particularidades de cada marco regulatorio. Se analizarán aspectos como la definición de lobby, los requisitos para el registro de lobistas, y los códigos de conducta establecidos. Se buscará describir los componentes específicos de las regulaciones nacionales y de la UE. Se investigará cómo han cambiado las normativas y las prácticas regulatorias desde su implementación inicial hasta el presente, y cuáles han sido los factores determinantes en estos cambios.

6. Metodología

La investigación se basa en un enfoque descriptivo y comparativo, lo que permitirá una comprensión integral de cómo la UE ha influido en la regulación del lobby en sus Estados miembros. El carácter descriptivo de la investigación se fundamenta en la extensa revisión bibliográfica que se ha llevado a cabo, abarcando diversas fuentes académicas, informes oficiales y legislación vigente sobre la regulación del lobby en la Unión Europea y en los países objeto de estudio. Esta revisión ha permitido reunir una base sólida de conocimiento y comprensión sobre cómo se define y regula el lobby en estos contextos, proporcionando un panorama detallado y exhaustivo de las prácticas y normativas actuales.

El enfoque comparativo se implementa en el análisis de diferentes aspectos de la regulación del lobby. Esto incluye la definición del lobby, los registros de lobistas y los códigos de conducta. Al comparar estos elementos entre la UE y los tres Estados miembros seleccionados, se pretende identificar similitudes y diferencias significativas, así como evaluar la influencia de la normativa europea en la formulación de políticas nacionales. Este análisis comparativo no solo destaca las mejores prácticas y áreas de mejora, sino que también proporciona una visión crítica sobre cómo los principios y directrices de la UE han sido adoptados y adaptados por los Estados miembros.

6.1. Transparency International

Transparency International (TI) es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Fue fundada en 1993 y trabaja en más de 100 países para acabar con la injusticia de la corrupción mediante la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la

integridad (Transparency International, 2024). En el contexto del lobby, el trabajo de Transparency International contribuye a la comprensión y el análisis de cómo funciona el lobismo a nivel internacional, europeo y nacional, y cómo se puede mejorar su regulación para garantizar la transparencia y la integridad en el proceso de toma de decisiones.

Debido a la extensión de la bibliografía, este documento de trabajo utilizará la metodología de Transparency International para comprender y analizar la regulación, tanto obligatoria como voluntaria, que los países miembros de la Unión Europea y que la propia organización supranacional aplican para regular las actividades lobistas. Para ello, también recurriremos a los distintos conceptos y formas de clasificación que esta entidad ha definido para valorar los distintos niveles de implicación que los Estados miembros de la Unión Europea tienen en cuanto a la regulación. Estos conceptos son:

- i. “una definición amplia de lobby que abarque a todos los grupos de interés organizados que pretendan influir en la toma de decisiones,
- ii. un registro público abierto y obligatorio en el que las organizaciones deban revelar información clave sobre ellas,
- iii. y un código de conducta de obligado cumplimiento que prohíba determinados comportamientos” (Kergueno, 2024).

Además de estos parámetros que ayudan a ver el carácter formal de las regulaciones, con el objetivo de responder a las preguntas de investigación anteriormente planteadas, se investigará también el carácter temporal de las aplicaciones de estas regulaciones para ver si la Unión Europea ha sido pionera, y por lo tanto ejemplar en la aplicación de estas.

7. Análisis y discusión

7.1. Definición

El primer parámetro que se va a analizar es la definición de lobby que cada actor sujeto a esta investigación ha utilizado para su establecimiento de su propia regulación. Transparency International establece que una definición de lobby adecuada es aquella que “abarque

a todos los grupos de interés organizados que pretendan influir en la toma de decisiones” (Kergueno, 2024).

En la Unión Europea, la definición del lobby se encuentra en el Libro Verde Sobre la Iniciativa Europea En Favor de la Transparencia que describe el lobby como todas aquellas actividades llevadas a cabo con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas (2006). Esta definición es inclusiva y cubre a una amplia gama de actores, incluidos representantes de empresas, asociaciones, ONG, consultorías y otros interesados, cumpliendo con el criterio de Transparency International al reconocer la diversidad de actores y actividades de influencia. Asimismo, esta definición enfatiza la interacción entre los grupos de interés y las instituciones de la UE, subrayando la importancia de la transparencia y el diálogo abierto y regular con la sociedad civil.

En los Países Bajos, aunque no existe una definición oficial y unificada de lobby, el registro de grupos de interés y el código de conducta de la Cámara de Representantes especifican a quién se aplican estas regulaciones. Una nota a pie de página en el documento de la Cámara describe que el lobby debe entenderse "en el más amplio de los sentidos" («Code Of Conduct For Members Of The House Of Representatives Of The States-General», 2021), sugiriendo una definición inclusiva que abarca todas las actividades destinadas a influir en las decisiones políticas y administrativas. Aunque no es una definición formal, esta descripción amplia cumple con el parámetro de Transparency International al reconocer todas las formas de influencia ejercidas por los grupos de interés organizados.

A nivel oficial, España tampoco cuenta con una definición concreta y unificada de lobby pero se reconoce la importancia del diálogo entre entidades del gobierno y la sociedad civil. La Constitución Española (1978), al igual que las constituciones del resto de actores estudiados, defiende la participación de la población en las decisiones democráticas y establece el derecho de petición. A pesar de la falta de una definición teórica, a nivel práctico se utilizan los términos lobistas y grupos de presión, especialmente a la hora de poner en evidencia la necesidad de una regulación para sus actividades. Asimismo, comunidades autónomas y organismos independientes han desarrollado sus propias

definiciones y regulaciones, lo que refleja un intento de abarcar a todos los grupos de interés organizados. No obstante, la falta de una definición nacional limita la coherencia y aplicabilidad en todo el país hacen que el Reino de España no cumpla con los parámetros de Transparency International.

Austria es el único de los tres países comparados que cuenta con una legislación específica sobre los grupos de interés aplicable a todo su territorio. La Ley Federal para la Transparencia de las Actividades de los Grupos de Interés y la Representación de Intereses Políticos y Económicos (2013) establece que cualquier intento de influir en miembros de un órgano legislativo o en otros funcionarios austriacos está considerado como lobby, y por lo tanto debe ser transparente y registrado. Esta ley divide a los grupos de presión en cuatro categorías: consultorías de grupos de presión, corporaciones, asociaciones de intereses y cámaras de comercio, con requisitos específicos para cada una («Gesamte Rechtsvorschrift Für Lobbying- Und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz», 2024). La inclusión de diversas formas de influencia y la obligación de registro para todos los lobistas garantizan que la definición de Austria cumpla plenamente con el criterio de Transparency International, asegurando una cobertura amplia y exhaustiva de las actividades de lobby.

Las definiciones de lobby en la UE, España, Países Bajos y Austria presentan diferencias significativas en su alcance y detalle, lo que refleja diferentes etapas de desarrollo en la regulación del lobby, con la UE y Austria mostrando una mayor estructuración y transparencia. La UE ha sido pionera en establecer una definición amplia de lobby que abarca a todos los grupos de interés organizados que buscan influir en la toma de decisiones, alineándose con los parámetros de Transparency International. La definición de la UE es inclusiva y detallada, englobando cualquier actividad que influya en la formulación o ejecución de políticas, legislación o decisiones, e incluyendo tanto contactos directos como esfuerzos de apoyo a estos contactos.

7.2. Registro

Los registros de lobby en la UE, España, Países Bajos y Austria varían en cuanto a su obligatoriedad, la entidad que los establece, y sus aspectos formales. La UE ha

establecido un registro de transparencia que es voluntario, aunque se está discutiendo su obligatoriedad futura. Este registro es gestionado por la Comisión, el Parlamento y el Consejo, y requiere que los grupos de interés revelen información sobre sus actividades, los intereses que representan, y los recursos invertidos en el lobby, alineándose con los parámetros de Transparency International en cuanto a la transparencia y la divulgación de información clave, pero con debilidad en la obligatoriedad del mismo.

En los Países Bajos, no existe un registro nacional. No obstante, la Cámara de Representantes ha establecido un registro voluntario desde 2012, que clasifica a los lobistas en varias categorías: personal de asuntos públicos y relaciones públicas, representantes de agencias de organizaciones sociales y asociaciones comerciales, y representantes de municipios y provincias (*Lobbyisten*, 2024). A pesar de su carácter voluntario, esta iniciativa refleja un compromiso con la transparencia y la regulación de las actividades lobistas.

En España, a pesar de la falta de un registro nacional obligatorio de lobby, algunas comunidades autónomas y organismos han desarrollado sus propios registros. Cataluña, por ejemplo, estableció su registro obligatorio en 2015 y la Comunidad de Madrid implementó un registro similar en 2019. Además, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cuenta con un registro voluntario desde 2016 para aquellas personas físicas y jurídicas que trabajan en relación con la actividad de la CNMC (2016). Estos registros regionales y de organismos específicos muestran un esfuerzo por promover la transparencia, aunque la falta de un marco nacional unificado limita su eficacia general.

Austria, en contraste, tiene el marco más robusto y obligatorio entre los países comparados. Ha implementado un registro obligatorio a nivel nacional, bajo la Ley Federal para la Transparencia de las Actividades de los Grupos de Interés (2013). Este registro se aplica a todas las consultorías de grupos de presión, corporaciones, asociaciones de intereses y cámaras de comercio, requiriendo que proporcionen información detallada sobre sus contratos individuales, la cantidad de dinero implicada y los objetivos de presión. Este registro es gestionado por el gobierno y está abierto al acceso público, cumpliendo plenamente con los parámetros de Transparency

International, que exige una divulgación detallada de las actividades y la inversión en lobby.

Tras recopilar la información relativa a los registros de cada actor analizado, se observa que la Unión Europea ha sentado precedentes importantes con el Registro de Transparencia en 2011, promoviendo principios de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, su carácter voluntario ha limitado su impacto en comparación con los registros obligatorios. Por su parte, Austria ha avanzado significativamente al implementar un registro obligatorio y detallado desde 2013, destacándose como un modelo de transparencia y regulación exhaustiva.

7.3. Código de conducta

Transparency International establece que un buen código de conducta es aquel de obligado cumplimiento que prohíba determinados comportamientos (Kergueno, 2024).

En la Unión Europea, el código de conducta se propuso en múltiples ocasiones antes de materializarse en 2011, junto con el registro de transparencia. Este código es obligatorio para todos los inscritos en el registro y establece principios éticos y normas de comportamiento que prohíben la oferta de regalos, incentivos y otras formas de influencia indebida sobre los funcionarios de la UE (Unión Europea, s. f.). El código también incluye un mecanismo para la presentación de quejas y la investigación de incumplimientos. Al ser de obligado cumplimiento para quienes se registran, el código de conducta de la UE cumple con los parámetros de Transparency International al establecer normas claras y sanciones por incumplimiento, promoviendo la transparencia y la ética en las actividades de lobby.

En los Países Bajos, existe un código de conducta específico para la Cámara de Representantes, adoptado en 2021. Aunque este código se aplica solo a los parlamentarios y no a los lobistas en general, establece un marco de comportamiento ético que los representantes deben seguir. Adicionalmente, la asociación de profesionales lobistas en los Países Bajos tiene un código de conducta desde 1999, que es voluntario y autorregulado, estableciendo principios éticos para sus miembros. Aunque el código de la Cámara de Representantes es obligatorio para los parlamentarios,

la falta de un código de conducta obligatorio y específico para todos los lobistas limita el cumplimiento pleno de los parámetros de Transparency International.

En España, no existe un código de conducta nacional específico para los lobistas. Por su parte, las Cortes Generales adoptaron un Código de Conducta en 2020 que promueve la transparencia y la integridad en las interacciones entre los parlamentarios y los lobistas. Algunas comunidades autónomas, como Cataluña y Madrid, y organismos, como la CNMC, también han adoptado sus propios códigos de conducta en el marco de sus registros de transparencia. Aunque estos códigos establecen normas éticas y prohíben determinados comportamientos, la falta de un marco nacional unificado y obligatorio limita la coherencia y efectividad de la regulación en todo el país.

Austria ha implementado un código de conducta obligatorio, que establece normas claras y específicas que todos los lobistas deben seguir, incluyendo la transparencia en sus actividades y la prohibición de conductas indebidas. Además, la ley requiere que cada grupo de interés elabore su propio código de conducta y lo publique en su página web para reflejar sus valores y principios específicos administrativos (Federal Ministry of Justice, s. f.). Este enfoque asegura que no solo haya un código de conducta general obligatorio, sino que también se promueva la autorregulación dentro de los grupos de interés. La combinación de un marco general obligatorio y la exigencia de códigos específicos garantiza que Austria cumpla plenamente con los parámetros de Transparency International.

En cuanto a los códigos de conducta y su análisis en base a Transparency International, la Unión Europea ha sido pionera en establecer un marco ético claro y obligatorio con su código de conducta de 2011, pero su aplicación se limita a aquellos que se inscriben voluntariamente en su registro de transparencia, lo que restringe su alcance. Por su parte, Austria ha desarrollado un sistema más exhaustivo y obligatorio, estableciendo normas claras y específicas que todos los lobistas deben seguir, además de requerir que cada grupo de interés desarrolle y publique su propio código de conducta. Este enfoque integral y obligatorio supera incluso las normativas de la UE, destacándose como un modelo de transparencia y regulación ética. Los Países Bajos y España muestran un

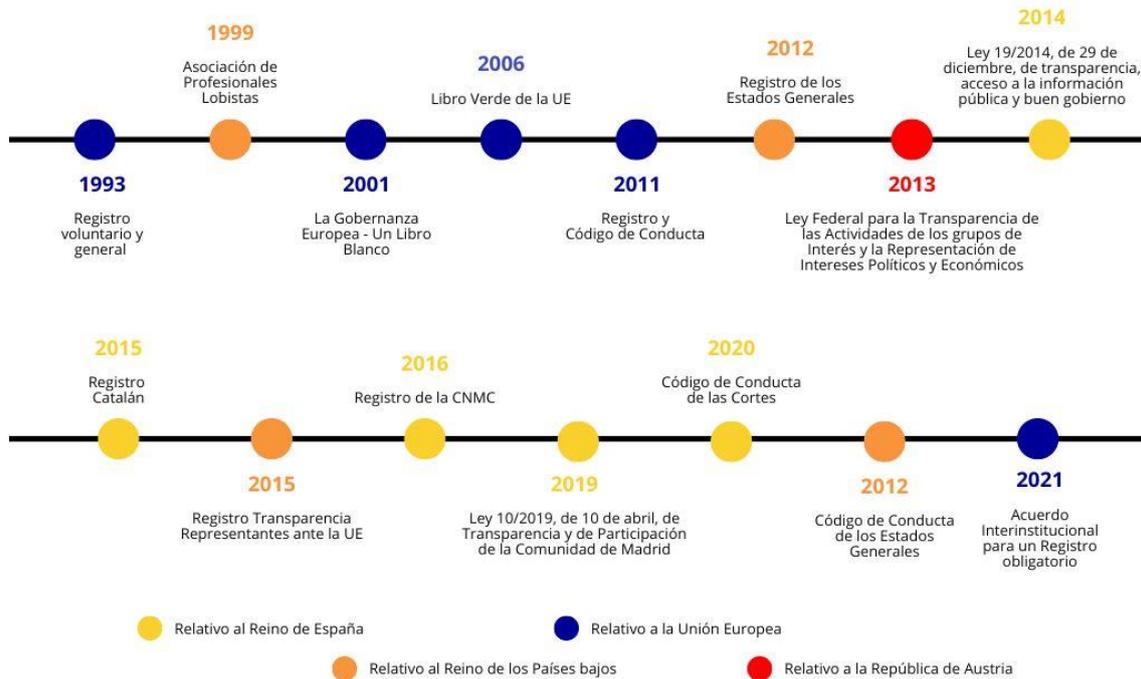
progreso notable, pero aún necesitan consolidar y unificar sus regulaciones para cumplir plenamente con los estándares internacionales de transparencia y ética.

7.4. Carácter temporal

El último y más relevante aspecto para evaluar si la Unión Europea ha podido servir de referente para sus Estados miembros a la hora de regular el lobby es el carácter temporal de las regulaciones.

En primer lugar, analizaremos la línea temporal de la definición y por tanto delimitación de las actividades lobistas. En la Unión Europea, la definición del lobby comenzó a tomar forma con el Libro Verde sobre la Iniciativa Europea de Transparencia en 2006, que, como ya se ha explicado, abarca una amplia gama de actores, incluidos representantes de empresas, asociaciones, ONG y consultorías. Esta definición quedó establecida en 2011 con el Registro y el Código de Conducta. En los Países Bajos, a pesar de la falta de definición, se empezó a hablar sobre actividades en 2012 con el establecimiento del registro voluntario por parte de la Cámara de Representantes. En España, omitiendo la falta de definición a nivel nacional, Cataluña estableció en 2014 su definición de grupos, siendo la institución más temprana en definir una. Por su parte, Austria introdujo su propia definición formal y detallada en 2013, estableciendo un marco claro y completo para la regulación del lobby.

LÍNEA TEMPORAL DE DEFINICIONES



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los registros, la Unión Europea fue sin duda pionera. El primer registro de lobby en la se estableció en 1993 de manera voluntaria. Su registro actual data de 2011, habiendo iniciativas desde 2021 para transformarlo en un registro obligatorio. En los Países Bajos, el registro de la Cámara de Representantes se estableció en 2012. Del mismo modo, la Representación Permanente de los Países Bajos ante la UE estableció su registro de transparencia en 2015, revelando las reuniones de sus Representantes. En España, la primera Comunidad Autónoma estableció su registro en 2015. Por su parte, Austria implementó su registro obligatorio a nivel nacional en 2013.

El primero de los actores aquí analizados en sugerir un Código de Conducta fue la Unión Europea, en sus Libros Blanco y Verde, pero no fue hasta 2011 cuando este Código se hizo realidad, a la vez que su Registro de Transparencia. En los Países Bajos, existe un código de conducta específico para la Cámara de Representantes, adoptado en 2021, pero aplicable al conjunto de los Estados Generales. Adicionalmente, la asociación de profesionales lobistas tiene un código de conducta desde 1999, aunque su cumplimiento es voluntario y no es controlado por una institución gubernamental. En España, no existe

un código de conducta nacional específico para los lobistas. Las Cortes Generales adoptaron un Código de Conducta en 2020, que promueve la transparencia y la integridad en las interacciones entre los parlamentarios y los lobistas. Algunas comunidades autónomas, como Cataluña y Madrid, también han adoptado sus propios códigos de conducta. Además, organismos como la CNMC tienen códigos específicos en 2016. Austria ha implementado un código de conducta obligatorio desde 2013, al igual que el ya mencionado Registro.

8. Resultados y conclusión

El análisis de la regulación del lobby en la Unión Europea, los Países Bajos, España y Austria ha revelado que la influencia de la UE ha sido significativa pero variada en la formulación de políticas nacionales. La pregunta de investigación principal, “¿de qué manera las regulaciones del lobby en la Unión Europea han influido en la formulación de políticas similares en España, Austria y los Países Bajos?”, encuentra respuestas diferenciadas en cada uno de los actores analizados. La Unión Europea, a través de iniciativas como el Libro Verde sobre la Iniciativa Europea de Transparencia (2006) y el registro de transparencia (2011), ha establecido un marco que promueve la transparencia y la ética en las actividades de lobby. Estas iniciativas han servido de referencia y modelo para sus Estados miembros, aunque con diferentes grados de adopción y obligatoriedad. Como se ha visto, los diferentes Estados miembros han adaptado y adoptado la regulación a sus propias necesidades nacionales y contextos políticos.

En los Países Bajos, el registro de la Cámara de Representantes y las notas a pie de página en documentos oficiales sugieren una comprensión amplia del lobby. Desde 2012, los Países Bajos han implementado un registro voluntario para la Cámara de Representantes, clasificando a los lobistas en varias categorías, lo que refleja una forma y método de regulación similar al europeo.

En España, no hay una definición nacional unificada del lobby, aunque algunas comunidades autónomas como Cataluña han desarrollado definiciones regionales desde 2014. A nivel de registro, España carece de un registro nacional obligatorio, pero Cataluña implementó un registro obligatorio en 2015, seguido por Madrid en 2019 y la

CNMC con un registro voluntario en 2016. En cuanto al código de conducta, las Cortes Generales adoptaron uno en 2020, y algunas comunidades autónomas y organismos específicos también tienen sus propios códigos. Sin embargo, la falta de una normativa nacional unificada limita la coherencia y efectividad de estos esfuerzos, indicando que la Unión Europea no ha podido influir en una regulación que es inexistente. Por su parte, entidades regionales han conseguido mejorar la aplicación europea, volviendo sus registros obligatorios.

Austria estableció una definición formal y detallada del lobby en 2013 con la Ley Federal para la Transparencia de las Actividades de los Grupos de Interés, y ha implementado un registro obligatorio y un código de conducta a nivel nacional desde 2013. Esto demuestra que Austria ha superado la regulación europea, analizado en base a los parámetros de Transparency International.

No obstante, aunque la influencia de la UE en los diferentes países aquí analizados ha sido relevante, especialmente en las regulaciones más primarias de los Estados miembros, hay varios aspectos formales de los cuales la organización supranacional podría tomar de ejemplo. Austria y las Comunidades Autónomas españolas, cuentan con registros obligatorios. Los Países Bajos, cuentan con un pionero registro de transparencia de los representantes ante la UE, lo que ha introducido novedades no solo a nivel nacional, sino también a nivel europeo. El registro obligatorio austriaco asegura una cobertura exhaustiva y detallada de las actividades de lobby, mientras que la transparencia avanzada en la representación de los Países Bajos ante la UE promueve una rendición de cuentas ejemplar. Estas innovaciones podrían fortalecer aún más el marco de transparencia y regulación del lobby en la UE, consolidando su compromiso con la ética y la transparencia en las actividades de influencia política.

Así, este trabajo ha logrado comparar los aspectos formales de la regulación del lobby entre la UE, España, Austria y los Países Bajos, identificando similitudes y diferencias en sus marcos regulatorios. Se ha explorado la línea temporal de la implementación de estas regulaciones, revelando cómo cada país ha adoptado y adaptado los principios de diálogo y transparencia en diferentes momentos y contextos.

A pesar de las limitaciones bibliográficas, este trabajo abre varias direcciones para futuras investigaciones. Se podría ampliar el análisis a más Estados miembros de la UE para obtener una visión más completa de las prácticas de lobby en Europa, y poder impulsar una regulación más eficaz tanto a nivel supranacional como nacional. Además, investigar la efectividad práctica de estas regulaciones y cómo se cumplen en la realidad podría proporcionar información valiosa sobre su impacto real en la transparencia y la ética del lobby. También será relevante explorar la evolución de estas normativas en respuesta a nuevos desafíos y escándalos, así como evaluar el impacto de las tecnologías emergentes en las prácticas de lobby.

9. Bibliografía

Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales. (2019). Congreso de los Diputados. Recuperado 4 de junio de 2024, de <https://www.congreso.es/es/cem/01102020-codconductaCCGG#>

Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio. (2021). En *Diario Oficial de la Unión Europea*. Recuperado 4 de abril de 2024, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=EN)

Acuerdos Interinstitucionales. 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. (2011). En *Diario Oficial de la Unión Europea*. Recuperado 4 de abril de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:ES:PDF>

Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés. (2022). En *Ministerio de Hacienda y Función Pública*. Recuperado 4 de junio de 2024, de <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Ley-Transparencia-Ley-NT8-11-22-1.pdf>

Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales. (2021, 21 febrero). *Maria Rosa Rotondo (APRI): "El lobby debe entenderse como algo positivo que contribuye a mejorar el diálogo"*. APRI|ASOCIACION DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES. Recuperado 4 de mayo de 2024, de <https://relacionesinstitucionales.es/maria-rosa-rotondo-apri-el-lobby-debe-entenderse-como-algo-positivo-que-contribuye-a-mejorar-el-dialogo/>

Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales. (2022, 16 octubre). *¿Qué es el Lobby?* APRI|ASOCIACION DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES. <https://relacionesinstitucionales.es/lobby/que-es-el-lobby/>

- Austrian Airlines. (2017). *Code of Conduct for Lobbyists of Austrian Airlines pursuant to § 7 Lobbying Act*. Recuperado 7 de abril de 2024, de <https://www.austrian.com/ca/en/coc-lobbyists>
- Ayuso, S. (2023, 16 diciembre). El 'lobby' feroz sigue de caza en Bruselas. *El País*. <https://elpais.com/economia/negocios/2023-12-16/el-lobby-feroz-sigue-de-caza-en-bruselas.html>
- Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA). (2024). *Over de BVPA*. Beroepsvereniging Voor Public Affairs. Recuperado 4 de mayo de 2024, de <https://bvpa.nl/over-ons/over-de-bvpa>
- Caldevilla Domínguez, D., & Xifra Triadú, J. (2014). Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. *Historia y Comunicación Social*, 18(0). https://doi.org/10.5209/rev_hics.2013.v18.44371
- Casajoana I Daunert, E. (s. f.). Comparative lobbying. Practice and Regulation in the European Union, Spain and other EU Countries. Lobbying in the United States. Campaign Finance, Fund-Raising and Lobbying. *Repositorio de la Universidad Abierta de Cataluña*. <https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/142027/4/Lobbyism%20and%20public%20affairs%20Module3%20Comparative%20lobbying.pdf>
- Centro Europeo del Consumidor. (2023). *El 57% de las leyes aprobadas en España en 2022 deriva de decisiones europeas con las que también se persigue proteger al consumidor*. https://cec.consumo.gob.es/CEC/comunicacion/noticias/2023/NI_Normativa_espanola_y_Europea.htm
- CNMC. (2016). Resolución del Presidente sobre la buena praxis en las relaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con Agentes Externos. En *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. Recuperado 1 de junio de 2024, de https://rgi.cnmc.es/sites/default/files/resolucion_creacion_rgi.pdf
- CNMC. (2024). *Glosario*. Recuperado 4 de junio de 2024, de <https://rgi.cnmc.es/glosario>
- Code of Conduct for Members of The House of Representatives of The States-General. (2021). En *Tweede Kamer*. Recuperado 4 de abril de 2024, de

https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/code_of_conduct- engelsmei 2021 2 0.pdf

Constitución Española. (1978). BOE. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#:~:text=29%3A%20%23a23%5D-,Art%C3%ADculo%2023,2>

Constitution of the Kingdom of the Netherlands (consolidated version). (2002). En *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)*. e Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department. Recuperado 4 de febrero de 2024, de <https://www.wipo.int/wipolex/es/text/191759>

Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña. (2017). BOE. Recuperado 4 de abril de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-3481>

Dutch Professional Association for Public Affairs. (2019). BVPA Code of Conduc. En *Dutch Professional Association For Public Affairs*. Recuperado 4 de abril de 2024, de https://bvpa.nl/documents/Code_of_Conduct_BVPA_-_November_6_2019.pdf

European Parliamentary Research Service. (2016). *Transparency of lobbying in Member States. Comparative Analysis*. Recuperado 4 de abril de 2024, de https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf

Federal Constitutional Act. (1930). En *RIS.BKA.gv.at - Bundeskanzleramt Österreich*. Recuperado 4 de junio de 2024, de https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

Federal Ministry of Justice. (s. f.). *The Austrian Transparency Act 2013 for Lobbying and Interest Representation*.

Fernández, A. (2022, 15 diciembre). 'Qatargate', puñalada al corazón de Europa. *Vozpópuli*. <https://www.vozpopuli.com/opinion/qatargate-punalada-proyecto-europeo.html>

Gesamte Rechtsvorschrift für Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz.

(2024). En *Bundeskanzleramt Österreich*. Recuperado 4 de junio de 2024, de

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20007924/LobbyG%2c%20Fassung%20vom%2027.05.2024.pdf>

Hernández, J. (2022, 13 abril). El dieselgate fulminó el lobby de la industria del automóvil.

ELMUNDO.

<https://www.elmundo.es/motor/2022/04/13/6255a7d921efa0677d8b45d6.html>

IMEP [Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo]. (2019, 19 febrero). El origen

del lobby. *Protocolo IMEP*. <https://www.protocoloimep.com/articulos/el-origen-del-lobby/>

IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024. (2020). En *Portal de la Transparencia*. Ministerio

de Política Territorial y Función Pública. Secretaría General Técnica. Centro de

Publicaciones. Recuperado 4 de mayo de 2024, de

https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

Kergueno, R. (2024). LOBBY TRANSPARENCY IN THE EU. En *Transparency International*.

Recuperado 4 de marzo de 2024, de [https://transparency.eu/wp-](https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf)

[content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf](https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf)

La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco. (2001). En *Diario Oficial de las Comunidades*

Europeas. Recuperado 4 de abril de 2024, de [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF)

Legal Information Institute. (2015, 29 mayo). *La primera enmienda*. Cornell Law School.

Recuperado 4 de abril de 2024, de

https://www.law.cornell.edu/wex/es/la_primera_enmienda

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de

Madrid. (2019). BOE. [https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-10102)

[10102](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-10102)

- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.* (2014). BOE. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-470>
- Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia.* (2006). EUR-Lex. Recuperado 4 de abril de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/green-paper-on-the-european-transparency-initiative.html>
- Lobbying Disclosure Act of 1995.* (1995). <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>
- Lobbying- und Interessenvertretung.* (s. f.). Bundesministerium Justiz. Recuperado 4 de abril de 2024, de <https://www.bmj.gv.at/service/lobbying-und-interessenvertretung.html>
- Lobbyisten.* (2024, 3 junio). Tweede Kamer Der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten
- Lobbyistenregister. (2024). En *Tweede Kamer*. Recuperado 4 de junio de 2024, de <https://files.tweedekamer.nl/sites/default/files/2024-04/Lobbyistenregister%2005-04-2024.pdf>
- Lundy, D. (2018). Lobby Planet Bruselas: tu guía al turbio mundo del lobby en Bruselas. En *Corporate Europe Observatory*. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-05/informe-lobby-planet.pdf>
- Madison, J. (1787). Excerpts from Federalist No. 10 by James Madison. En *DOCUMENTS Of FREEDOM History, Government & Economics Through Primary Sources*. The Bill of Rights Institute. Recuperado 4 de junio de 2024, de https://docs-of-freedom.s3.amazonaws.com/uploads/document/attachment/448/Federalist_No_10_Excerpts_Annotated_proof_3_1_.pdf
- Montejano, J. C. C. (2013). Transparencia en la UE: evolución y perspectivas. *Repositorio Digital Universidad Villanueva*, 7(7), 19-56. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4498640>
- Montes, L. (2022, 15 diciembre). Las consecuencias del «Qatargate»: revisión del acuerdo de aviación y de la liberalización de visados. *eEconomista.es*.

<https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/12073248/12/22/Las-consecuencias-del-Qatargate-revision-del-acuerdo-de-aviacion-y-de-la-liberalizacion-de-visados.html>

Mora, J. G. (2013, 30 septiembre). Un lobista en el despacho de un político. *Diario ABC*.

<https://www.abc.es/espana/20130929/abci-lobby-politico-201309261249.html>

Mostaza, M. (2019, 18 junio). *Asuntos públicos, el lobby y las relaciones institucionales -*

ATREVIA. ATREVIA. <https://www.atrevia.com/blog/asuntos-publicos-el-lobby-y-las-relaciones-institucionales/>

National Conference of State Legislatures. (2021, 3 septiembre). *How States Define Lobbying and Lobbyist*. National Conference Of State Legislatures. Recuperado

11 de mayo de 2024, de <https://www.ncsl.org/ethics/how-states-define-lobbying-and-lobbyist>

Navarro, J., & Andrés, C. (2016). Lobbying. *Eunomía. Revista En Cultura de la Legalidad*, 10, ISSN 2253-6655.

Oliver González, A. B. (2019). Análisis y regulación del lobby en la Unión Europea. *Vivat*

Academia, 91-108. <https://doi.org/10.15178/va.2019.149.91-108>

Parlamento Europeo. (s. f.). *Grupos de presión y transparencia*. Grupos de Presión y Transparencia. Recuperado 4 de abril de 2024, de

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

Provoke Media. (2023). *GLOBAL TOP 250 PR AGENCY RANKING 2023*. PRovoke Media.

Recuperado 4 de abril de 2024, de <https://www.provokemedia.com/ranking-and-data/global-pr-agency-rankings/2023-pr-agency-rankings/top-250>

Real Academia Española [RAE]. (s. f.). *Lobi*. RAE. <https://www.rae.es/dpd/lobi>

Register of Lobbying. (s. f.). *Central Role of Lobbying in a Healthy Democracy*. Lobbying.

Recuperado 10 de abril de 2024, de <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-dpos/guidance-for-dpos/central-role-of-lobbying-in-a-healthy-democracy/>

Rules of Procedure for Parliamentary Investigating Committees: 1st Annex to the Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council of 1975. (2021). Parliament Austria. Recuperado 4 de mayo de 2024, de <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-for-parliamentary-investigating-committees/>

Sandu, G. (2023). *El derecho de petición*. Parlamento Europeo. Recuperado 4 de febrero de 2024, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/148/el-derecho-de-peticion>

The 1st Amendment of the U.S. Constitution. (1791). National Constitution Center. <https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-i>

Transparency. (2024). The Netherlands And PR EU, Brussels. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://www.netherlandsandyou.nl/web/pr-eu-brussels/transparency>

Transparency International. (2024, 16 abril). *About*. Transparency.org. <https://www.transparency.org/en/about>

Tratado de la Unión Europea. (1992). En *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Tweede Kamer. (2024, 3 junio). *Lobbyisten*. Tweede Kamer Der Staten-Generaal. Recuperado 4 de junio de 2024, de <https://www.tweedekamer.nl/contact-en-bezoek/lobbyisten>

Unión Europea. (s. f.). *Registro de transparencia*. Recuperado 7 de mayo de 2024, de https://transparency-register.europa.eu/index_es

United States General Accounting Office. (1991). Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective. En *GAO.gov*. Recuperado 4 de junio de 2024, de <https://www.gao.gov/assets/t-ggd-91-56.pdf>

Urrutia, C., & Fosch, C. (2024, 17 marzo). El «boom» del lobby en España: “No se aprueba una ley en España que no pase antes por nosotros”. *EL MUNDO*. <https://www.elmundo.es/economia/2024/03/16/65f47fa9e9cf4a50558b4573.html>

US Government. (1946). *Federal Regulation of Lobbying Act*.

US Government. (2007). Honest Leadership and Open Government Act of 2007. En *US Congress*. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://www.congress.gov/110/statute/STATUTE-121/STATUTE-121-Pg735.pdf>

U.S. Senate. (2023, 9 agosto). *Definitions*. Recuperado 28 de marzo de 2024, de https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2010). En *Diario Oficial de la Unión Europea*. Recuperado 4 de marzo de 2024, de <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

Woll, C. (2006). Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective. *Journal Of European Public Policy*, 13 (3). <https://doi.org/10.1080/1350176060>

XV Legislatura. *Pregunta oral al Gobierno en Comisión.: Previsiones acerca de impulsar la regulación de las actividades de los grupos de interés, tal y como afirmó el Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública. (181/000269)*. (2024). Congreso de los Diputados. Recuperado 4 de junio de 2024, de https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=181/000269