



# La necesidad de transparencia y la regulación de los lobbies: un debate permanente en nuestra democracia

**M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez**

*Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas  
España*

ORCID: [0000-0002-1814-1931](https://orcid.org/0000-0002-1814-1931)

E-mail: [mba@icade.comillas.edu](mailto:mba@icade.comillas.edu)

RECIBIDO: 5 de diciembre de 2024

ACEPTADO: 19 de junio de 2025

**RESUMEN:** En el IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024) se detalla el compromiso del Gobierno en relación a tres actuaciones fundamentales consistentes en la aprobación del Reglamento de la Ley de transparencia, el impulso de la ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos y la reforma de la Ley de transparencia. Objetivos que no se han cumplido, pero que además exigen se aborde la regulación también de los lobbies.

Así, desde el Informe sobre el Estado de Derecho de 2022, la Comisión Europea formula recomendaciones específicas a los Estados miembros y se insta a España, entre otras recomendaciones, a que «continúe las labores necesarias para presentar una iniciativa legislativa sobre los grupos de presión, con especial atención a la creación de un registro público obligatorio de dichos grupos». La aprobación de esta iniciativa, preferiblemente un proyecto de ley vendría a complementar otras medidas positivas ya aprobadas por las Cortes, como la publicación de los contactos de los diputados con terceros. Sobre todas estas cuestiones trata el presente escrito, pues es evidente que, aunque se han logrado algunos avances significativos, los retos persisten. El camino hacia una regulación efectiva y transparente de los grupos de interés es complejo, y requerirá un esfuerzo continuo por parte de los legisladores, así como el apoyo de la ciudadanía.

**PALABRAS CLAVE:** Estado democrático, transparencia, lobbies.



**CONTENIDOS:** 1.- Lobbies, derechos de participación e información y transparencia. 2.- Los intentos infructuosos de regulación de los lobbies. 3.- La exigencia ineludible de regular los lobbies y actualizar el Código de conducta de las Cortes Generales. 4.- Más de una década de la aprobación de la ley de transparencia: oportunidad desaprovechada para regular los lobbies. 5.- Reflexiones finales: transparencia y lobbies, asignaturas pendientes en nuestra democracia. - Bibliografía.

## The need for transparency and the regulation of Lobbies: A permanent debate in our democracy

**ABSTRACT:** Spain's IV Open Government Plan details the Government's commitment to three key actions consisting of the approval of the Regulation of the Transparency Law, the promotion of Spain's ratification of the Council of Europe Convention on access to public documents and the reform of the Transparency Law. These objectives have not been met, but which also require addressing the regulation of lobbying.

Furthermore, since the 2022 Rule of Law Report, in which the European Commission makes specific recommendations to the Member States, Spain is urged, among other recommendations, to «continue the necessary work to present a legislative initiative on pressure groups, with special attention to the creation of a mandatory public register of such groups». The approval of this bill would complement other positive measures already approved by the Cortes, such as the publication of the contacts of deputies with third parties.

**KEYWORDS:** Democratic state, transparency, lobbies.



## 1.- Lobbies, derechos de participación e información y transparencia

El estudio de los lobbies o grupos de interés ha sido uno de los asuntos más frecuentes de estudio en la ciencia política, pero también se ha tratado en estudios relacionados con la democracia. Entre estos últimos destaca la relación de las actividades de los lobbies con la corrupción y su actuación en relación con asuntos sobre los que suele existir un halo de ocultismo, o lo que es lo mismo poca transparencia.

Durante los trámites de elaboración de la Constitución de 1978, la cuestión de la regulación del derecho de petición ante las Cámaras surgió al proponerse un nuevo artículo que en la redacción del Anteproyecto constitucional no aparecía. Así, se propuso insertar un artículo en el anteproyecto de Constitución entre el 67 (relativo a las Comisiones de investigación) y el 68 (que regulaba la Diputación permanente), en el que se estableciera el derecho de petición en los siguientes términos: «1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan. 3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público. 4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente». Como vemos en los dos últimos párrafos de la propuesta, se hacía referencia a los grupos de interés puesto justificando dicha inclusión por entender que era «importante regular a los grupos de presión y hacer públicas su existencia y gestiones ante los poderes del Estado»<sup>1</sup>.

Bien es sabido, sin embargo, que esta iniciativa no prosperó y nuestra Constitución no hace ninguna referencia explícita a los lobbies, aunque desde entonces ha habido varios intentos de regularlos. Frente a esa carencia es a partir de principios del siglo XXI cuando se avanzó en la regulación de la Ley de transparencia, separando finalmente ambas cuestiones que indudablemente deberían estar relacionadas y reguladas en clara conexión. Así, en 2025 nos encontramos sin una regulación específica de los lobbies y con una Ley de transparencia que, aprobada hace más de diez años, presenta serias deficiencias.

El escándalo que salpicó el Parlamento Europeo en diciembre de 2022 conocido como «Qatargate», con las sospechas sobre prácticas corruptas, blanqueo de

---

<sup>1</sup> La propuesta se formula entre los votos particulares del grupo parlamentario de Alianza Popular: BOC núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 36 y 37. Este voto particular sería finalmente rechazado por 212 en contra, 11 a favor y 3 abstenciones: DSCD núm. 109, de 13 de julio de 1978, p. 2259.



capitales y participación en organización criminal por parte de eurodiputados, exdiputados y personal parlamentario, mostró sin duda las deficiencias de los mecanismos internos de supervisión, y como consecuencia, la Eurocámara inició una revisión de sus procedimientos legislativos con el objetivo de limitar las presiones indebidas sobre los representantes, poniendo en evidencia los peligros de la falta de transparencia en la interacción entre actores políticos e intereses privados<sup>2</sup>.

Estas situaciones vuelven a poner el foco de atención en el asunto que queremos tratar en las siguientes páginas: la necesidad de que se cree una auténtica cultura de la transparencia y de que se acometa ya en España una regulación adecuada de los lobbies. El tema tiene relación tanto con la calidad de la democracia como sobre la forma en la que se toman las decisiones políticas y de ahí la relevancia del asunto. En este sentido es importante señalar que la participación de los grupos de interés en la creación de disposiciones generales es legal, siempre que no supere lo que se considera una actuación normal de presión. Sin embargo, la ausencia de regulación para estos actores genera una falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones y provoca que no se consideren de manera equitativa los intereses de todas las partes en el desarrollo normativo (Araguàs, 2016: 250).

La transparencia implica necesariamente un aumento en la cantidad de información que los poderes públicos deben comunicar, lo que a su vez conlleva un mayor número de mecanismos de control. La participación política derecho fundamental del ciudadano y, paralelamente, base del Estado democrático supone una nueva concepción del poder que se generaliza en los Estados occidentales, y que vincula el sometimiento del poder público a la ley y al ideal de una democracia de carácter fundamentalmente representativo. De este modo se forja un nuevo Estado en el que se establecen controles para el ejercicio del poder público, que se ejerce mediante un equilibrio entre órganos con atribuciones propias. Un concepto de Estado que invoca la existencia de una Constitución que otorga fuerza vinculante a ciertos ideales. De este modo, la transparencia se convierte en un complejo sistema de interacciones donde todos supervisan a los demás y se exigen rendición de cuentas mutuamente. Aquí surge la gran controversia del asunto. El ciudadano puede sentirse abrumado por la cantidad de información recibida; es tanta que resulta difícil procesarla, lo que lleva a que se pierda de vista lo realmente importante. De hecho, se define transparencia como «la disponibilidad y capacidad por parte de los actores

---

<sup>2</sup> Hace ya años que distintos autores se han ocupado del fenómeno de los lobbies en Europa. Vid. por todos y sin ánimo de exhaustividad MAZEY, S. P. y RICHARDSON, Jeremy. J. 1990-1991. «La participación de políticas y los grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas», *Documentación administrativa*, 224-225: pp. 317-336; MORATA TIERRA, F. 1995. «Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), 90: pp. 129-146; NAURIN, D. 2007. «Backstage Behaviour? Lobbyists in Public and private Settings in Sweden and the European Union», *Comparative Politics*, Vol. 39 (2): pp. 209-228.



externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos, como en impactos (Bauhr y Grimes, 2014: 4-5).

Hace muchos años que se indicó que los electores «hacen valer su pretensión a través de los partidos o, ante la impotencia o abandono por parte de ellos, se dirigen *indirecta* o *directamente* a los gobernantes para exigirles una determinada decisión política o político-legislativa o para oponerse a la ya adoptada, convirtiéndose entonces en grupos de presión» (Ferrando Badía, 1977: 10). Y en cierta medida, el progresivo fortalecimiento del poder ejecutivo y la influencia de los partidos están diseñando una nueva democracia orientada hacia la gestión de los acuerdos parlamentarios y extraparlamentarios de las fuerzas políticas. La consecuencia es una actividad política dedicada a la administración de la dinámica consenso-disenso y de aspectos concretos de la acción pública, mientras que los fundamentos constitucionales de la modernidad se diluyen en frases preparadas para la propaganda política.

Se ha considerado que la regulación de la actividad desarrollada por los grupos de interés se debe vincular también a la consecución de ciertos principios y derechos constitucionales como son: la soberanía popular (art. 1.2 CE); la igualdad política; y la dignidad de la persona como garantía del respeto a una serie de derechos civiles como son el de la libertad de expresión y de información (art. 20 CE), de reunión (art. 21 CE), de asociación (art. 22 CE), de participación (art. 23 CE) y de petición (art. 29 CE) (Revuelta Iglesias y Villoria Mendieta, 2016: 412 y 413).

De estos derechos nos detenemos en dos, pues no hay duda que en las sociedades actuales, que son indudablemente complejas, la información y la participación ciudadana son cuestiones de gran relevancia. Y en relación al tema que estamos tratando, en una democracia ha arraigado la noción que implica que los ciudadanos, ya sea de manera individual o a través de los medios de comunicación, tengan acceso a cómo operan los poderes públicos. Esto les permite, en cierta medida, ejercer control, identificar fallos y contribuir a mejorar la calidad de la gestión pública. La Constitución de 1978 reconoce estos derechos fundamentales en su artículo 20.1 d), que garantiza el derecho a la información, y en el artículo 23.1, que asegura el derecho a participar en los asuntos públicos. Como se ha señalado, la regulación de la transparencia en la esfera pública, aún con los límites que son imprescindibles, facilita una particular interacción entre los ciudadanos y el poder público, lo que refuerza tanto a las instituciones como el papel de las personas en el contexto de una democracia genuina, por lo que esto implica una manera de entender la gestión gubernamental y la administración de lo público que coloca a la ciudadanía en el centro de los procesos, estableciendo un diálogo mediante la transparencia y el acceso a la información pública (Gomez Sánchez, 2022: 17).



El derecho a la información conlleva el deber de informar y es un componente esencial de una sociedad democrática. Para que los ciudadanos puedan formar sus opiniones de manera libre y participar responsablemente en los asuntos públicos, es necesario que reciban información de manera amplia, lo que les permitirá considerar diversas opiniones, incluso aquellas que son opuestas. El derecho a la información implica el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental: la opinión pública, que está intrínsecamente conectada con el pluralismo político<sup>3</sup>.

Desde esta perspectiva, en nuestro sistema incluso el Tribunal Constitucional ha dado una excesiva importancia al derecho a la información, pues ha señalado: «el derecho de información, junto con el de libre expresión, garantiza la existencia de una opinión pública libre, condición necesaria a su vez para el recto ejercicio de todos los demás derechos en que se fundamenta el sistema político democrático»<sup>4</sup>. La libertad de información recogida en el art. 20 CE tiene una clara vertiente colectiva, no es sólo un derecho individual, por lo que es relevante «su función de libertad suministradora de los soportes necesarios para el ejercicio de otras libertades, como presupuesto de la opinión, el debate y la crítica, necesarios para asegurar el funcionamiento limpio de las instituciones democráticas» (Muñoz Machado, 1987: 151).

La STC 104/1986, de 17 de julio, representa una evolución de la jurisprudencia al marcar el inicio de una nueva tendencia, pues se establece por primera vez que las libertades de expresión e información son, no solo derechos fundamentales de cada individuo, sino que también constituyen el reconocimiento y la garantía de una institución política esencial, la opinión pública, la cual está intrínsecamente vinculada al pluralismo político, un valor fundamental y requisito para el adecuado funcionamiento del Estado democrático. Por lo tanto, se debe entender que la libertad de información es una institución que está indisolublemente relacionada con el pluralismo político. A este respecto, el Tribunal ha afirmado que la defensa de la libertad de información no solo protege un interés individual, sino que su salvaguarda implica el reconocimiento y la garantía de la existencia de una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático<sup>5</sup>.

En lo que se refiere a la participación ciudadana, que es otro de los derechos fundamentales relacionado claramente con la transparencia, el art. 23.1 CE señala: «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por

<sup>3</sup> Vid. entre otras la STC 159/1986, de 16 de diciembre.

<sup>4</sup> STC 168/1986, de 22 de diciembre, F. J. 3.

<sup>5</sup> STC 68/2008, de 23 de junio, F. J. 3.



sufragio universal». Según el Tribunal Constitucional, el término *asuntos públicos* parece ser ambiguo y, a simple vista, puede dar lugar a una interpretación amplia que abarque cualquier forma de participación en temas que superen el ámbito privado. Sin embargo, esta interpretación literal no es la única viable, y al analizar el precepto en su totalidad y relacionarlo con otras normas constitucionales, no parece ser la más adecuada<sup>6</sup>.

Partiendo de la premisa de que la democracia representativa es un componente esencial de nuestro Estado democrático actual, se ha recurrido con excesiva frecuencia a descalificar la democracia directa como una forma de democracia inviable e impracticable en sociedades grandes y complejas, donde la cantidad de información y la diversidad de temas pueden abrumar a los ciudadanos. La toma de decisiones informadas requiere tiempo y conocimiento, y no todos los ciudadanos tienen la capacidad o la disposición para participar activamente en todos los asuntos públicos.

Estas críticas a la democracia directa, con otras que no vienen al caso, ha llevado a una pérdida de la necesaria relación dialéctica entre la democracia entendida como un proceso de representación y la concepción de la misma como una manera de optimizar la participación. Sin embargo, muchas de las propuestas destinadas a fomentar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos caen en la trampa del perfeccionismo, que oculta la falta de reflexión en las ideas y termina reduciendo al ciudadano democrático a un simple consumidor en un mercado político dominado por los partidos (Cascajo, 2003: 125 y 128).

La incapacidad de los métodos tradicionales para promover la participación política de los ciudadanos en las democracias contemporáneas ha dado lugar a que surjan voces que consideran la revolución cibernética como una posible solución salvadora para la democracia (Rubio Núñez, 2000: 285). En este contexto, la función asignada a las nuevas tecnologías sería mejorar la democracia representativa, facilitando la reducción del déficit informativo y fortaleciendo el sistema político a través de un uso más eficiente del procesamiento de datos, además de aumentar los niveles de transparencia<sup>7</sup>.

Deducimos así que los dos elementos fundamentales que nos permiten conectar la transparencia con el Estado democrático son la participación informada y la

---

<sup>6</sup> STC 119/1995, de 17 de julio, F. J. 2.

<sup>7</sup> Se trataría de estimular, lo que Pardo Esteve denomina democracia como conversación (*conversational approach*) utilizando las TIC. Vid. PARDO ESTEVE, J. 2004. «Una conversación optimista sobre la democracia en las sociedades complejas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70: pp. 377 y 378. Vid. también BENNETT, R. W. 2003. *Talking it through: Puzzles of American Democracy*, Nueva York: Cornell University Press.



evaluación y supervisión de las instituciones, los cuales están relacionados con los derechos establecidos en los artículos 20.1.d) y 23 de la Constitución española de 1978 (Abad, 2023: 152). Ambos derechos se encuentran entrelazados entre sí y a su vez unidos a la necesidad de que se establezca una participación reglada de los lobbies, que como veremos no se ha conseguido.

## **2.- Los intentos infructuosos de regulación de los lobbies**

El debate sobre la conveniencia de establecer una regulación de los lobbies y su actividad en nuestro marco jurídico no es un tema nuevo; de hecho, ha estado presente desde los inicios de nuestra democracia, como hemos visto que se puso de manifiesto en los debates constitucionales.

Sin embargo, a lo largo de los años, estas discusiones han ganado mayor relevancia debido al impulso por incorporar en nuestro sistema político los principios de transparencia y rendición de cuentas. Estas iniciativas no solo se observan en España, sino también en otras democracias cercanas, como una manera de abordar la creciente desafección que los ciudadanos parecen tener hacia el sistema político. El deseo de influir en las decisiones públicas por parte de individuos o grupos es una parte inherente de la vida pública. Interesarse por los asuntos públicos, especialmente en lo que respecta a las normativas que afectan a determinadas personas o grupos, es completamente natural. Esto se refiere tanto a los lobbies en las acciones gubernamentales como a los lobbies en el ámbito parlamentario. La línea que separa lo que debe ser permitido en el acceso al poder público de lo que puede resultar sospechoso convierte la transparencia en un tema que debe ser vigilado de cerca en cualquier democracia.

En diversas ocasiones se ha debatido la necesidad de regular los lobbies. En todos estos intentos ha prevalecido el objetivo de que la actividad de los lobbies sea pública y transparente, lo cual es esencial para mitigar los riesgos de corrupción. Se ha considerado que esto podría lograrse principalmente mediante dos herramientas: la regulación de su actividad a través de un registro obligatorio de grupos de interés y la publicación de la agenda, no solo de los altos cargos, sino también de los responsables a nivel de subdirección. En la mayoría de los intentos a los que haremos referencia, se ha tratado de abordar, sin éxito hasta ahora, el registro de los lobbies (Rubio, 2018: 404-406).

Las primeras iniciativas en este ámbito fueron presentadas por el grupo parlamentario del Centro Democrático y Social (CDS), durante la IV Legislatura con dos proposiciones no de Ley y una proposición de Ley.

La primera de esas iniciativas proponía la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión de Reglamento para debatir el establecimiento de un Registro público de



grupos de interés y sus normas de funcionamiento. La iniciativa fue finalmente retirada<sup>8</sup>.

En los otros dos casos, se trataba de dos proposiciones no de ley destinadas a regular la figura de los grupos de interés. La primera de estas dos iniciativas, presentada en 1992 tenía varias finalidades. Así, instaba al Gobierno y al Congreso a establecer condiciones para que los grupos pudieran acceder a dichos registros y contemplaba la elaboración de un código deontológico que regulase el funcionamiento de estos grupos en relación con los miembros del Gobierno, las autoridades de la Administración Central y los integrantes de la Cámara. A esta última proposición se presentó una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista que tenía como objetivo instar al Gobierno a evaluar la conveniencia de establecer un Registro Público de Grupos de Interés y, en su caso, presentar a la Cámara el Proyecto de Ley correspondiente, que definiera las condiciones para acceder a este registro y el marco de funcionamiento de los grupos de interés en sus relaciones con los poderes públicos y la Administración. Esta proposición no de Ley fue aprobada el 23 de febrero de 1993<sup>9</sup>.

Una cuarta propuesta fue presentada como proposición no de ley ante el Pleno por Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds el 10 de abril de 2008. En esta iniciativa se solicitaba la creación de una Comisión de Control y Fiscalización del Lobby en el Congreso de los Diputados, así como que el Gobierno presentara, en un plazo de seis meses, un proyecto de Ley sobre Registro y Control de Lobbies, con el objetivo de regular la actividad de promoción, defensa y representación de intereses de personas y/o organizaciones, tanto públicas como privadas, ejercida por individuos o entidades con la intención de influir en las decisiones del Gobierno. La iniciativa proponía que el Registro fuese gestionado por el Congreso de los Diputados, siendo obligatoria la inscripción de los lobbies para poder actuar como tales. También se requeriría la elaboración de un código de conducta uniforme para todos los miembros de los lobbies, que tendrían que declarar los intereses que representan. Además, se establecería un sistema de control y sanciones para abordar posibles irregularidades o violaciones del código de conducta, y se promoverían las medidas administrativas y/o legislativas

---

<sup>8</sup> La iniciativa puede verse en: [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=IV&\\_iniciativas\\_id=154/000046](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=IV&_iniciativas_id=154/000046).

<sup>9</sup> Se aprobó en el Pleno del Congreso lo siguiente: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a estudiar la conveniencia de establecer un Registro Público de Grupos de Interés y, en su caso, remitir a la Cámara el Proyecto de Ley correspondiente, en el que se establezcan las condiciones para acceder a este Registro, así como el marco de funcionamiento de los Grupos de Interés en su relación con los poderes públicos y la Administración»: Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 385, de 1 de marzo de 1993, p. 13.



necesarias para hacer pública la información sobre los beneficiarios de las subvenciones otorgadas por la Administración General del Estado. No obstante, la proposición ante el Pleno fue finalmente rechazada<sup>10</sup>.

En enero de 2012 se presentaron dos Proposiciones no de Ley, una en Pleno y otra en Comisión, *para la creación de un registro de lobbies o grupos de intereses* presentadas por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural. Ambas Proposiciones no prosperaron<sup>11</sup>.

Finalmente, en la XII legislatura fue tomada en consideración la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada por el grupo parlamentario Ciudadanos<sup>12</sup>. En esta proposición, entre otras cuestiones se añadía a la Ley 19/2013 en el apartado diecisiete de la disposición final cuarta un nuevo Título IV, que se centraba en la creación de un marco regulatorio para los lobistas y los lobbies (Ridao, 2018: 80-82).

También en relación con la actividad de los lobbies se han planteado diversas propuestas en los debates sobre la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Varias en 2015 del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i d'Unió, uno de ellos retirado<sup>13</sup> y otro caducado por la disolución de la Cámara<sup>14</sup>. Posteriormente se presentaron varias propuestas más. Una del Grupo Mixto y, concretamente del Partit Demòcrata Català<sup>15</sup>, idéntica a la ya presentada, tomada en consideración y caducada en la XI Legislatura por el entonces Grupo Parlamentario Democràcia i Llibertat<sup>16</sup>. La otra del Grupo Popular<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 5, de 22 de abril de 2008, pp. 4 y 5.

<sup>11</sup> La Proposición no de Ley ante el Pleno puede consultarse en BOCG, Congreso de los Diputados, núm. D-33, de 10 de febrero de 2012, p. 9. Por su parte la Proposición no de Ley ante la Comisión puede verse en BOCG, Congreso de los Diputados, núm. D-34 de 13 de febrero 2012, p. 22.

<sup>12</sup> La Proposición Ley puede consultarse en BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 33-1, de 23 de septiembre de 2016, p. 9.

<sup>13</sup> Puede consultarse en [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=X&\\_iniciativas\\_id=410/000011](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=X&_iniciativas_id=410/000011).

<sup>14</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 234-1, de 17 de julio de 2015.

<sup>15</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 28-1, de 9 de septiembre de 2016.

<sup>16</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 36, de 15 de abril de 2016.

<sup>17</sup> BOCG Congreso de los Diputados, núm. 96, de 3 de marzo de 2017.



En septiembre de 2016 se presentó por el Grupo mixto una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies, que tampoco tuvo éxito pues caducó por la disolución de la Cámara<sup>18</sup>. En marzo de 2017 se planteó también una proposición similar del Partido Popular para la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados con la finalidad de incorporar dos artículos en los que se crearía un Registro público de carácter obligatorio en el que deben inscribirse los representantes de Grupos de interés que mantengan encuentros con los Diputados. Esta proposición fue sometida a debate de totalidad y la proposición pasó a Comisión, pero caducó también al producirse la disolución de la Cámara<sup>19</sup>.

Finalmente, en la XIV Legislatura se presentaron dos iniciativas más en abril de 2021. El Grupo Parlamentario Socialista presentó una iniciativa para incorporar un nuevo Título XIV en el Reglamento del Congreso para la regulación de los grupos de interés<sup>20</sup>. Y el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso para añadir un capítulo noveno al Título IV del Reglamento, con la regulación relativa a los grupos de interés<sup>21</sup>. En ambos casos, eran repeticiones de las iniciativas ya presentadas anteriormente, que caducaron por la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales.

Ya desde el Informe sobre el Estado de Derecho de 2022, la Comisión Europea formula recomendaciones específicas a los Estados miembros y se insta a España a que se continúe con las gestiones necesarias para presentar una iniciativa legislativa sobre los grupos de presión, prestando especial atención a la creación de un registro público obligatorio para dichos grupos. La Comisión indica que el proyecto de ley deberá incluir, entre otros aspectos, la definición de grupos de interés, los deberes y obligaciones de sus miembros y representantes, un código de conducta aplicable a los integrantes de los grupos de presión, restricciones sobre las «puertas giratorias» entre altos funcionarios y grupos de interés, así como sanciones pertinentes. La aprobación de esta ley complementaría otras iniciativas positivas ya adoptadas por las Cortes, como la publicación de los contactos de los diputados con terceros<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 36-1, de 15 de abril de 2016.

<sup>19</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 28-1, de 09 de septiembre de 2016.

<sup>20</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 165-1, de 7 de mayo de 2021.

<sup>21</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 166-1, de 7 de mayo de 2021.

<sup>22</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, Luxemburgo, 13 de julio de 2022, pp. 4 y 17.



Pendiente queda, pues, en el ámbito estatal, que se regulen los lobbies. Es cierto que en el ámbito autonómico si se han producido regulaciones al respecto, en las que no vamos a entrar. En cualquier caso, se trata en general de regulaciones de los registros de grupos de interés y en algunos casos regulando su actividad a través de normas sobre transparencia (Ridao, 2018: 42-60).

### **3.- La exigencia ineludible de regular los lobbies y actualizar el Código de conducta de las Cortes Generales**

Parece importante y ya casi urgente una regulación que abarque al menos el registro de los lobbies. Como señala RUBIO que sea un registro «público, accesible (a través de medios electrónicos) y gratuito» y que su contenido incluya unos mínimos «a) una relación, ordenada por categorías, de personas, así como la sede de su organización; b) la información que deben suministrar en relación con las actividades que realizan, con su ámbito de interés y con sus fuentes financiación, así como los fondos públicos recibidos; c) un código de conducta común» (2018: 410).

Son varias, así, las cuestiones relevantes a tener en cuenta, pues además de un sistema de registro público donde los lobbies deban inscribirse y detallar sus actividades debería regularse la obligatoriedad de que los lobbies presenten informes anuales sobre su actividad, financiaciones y objetivos y de que se establezcan unas directrices éticas que regulen la conducta de los lobbies y sus interacciones con los funcionarios públicos.

Cierto es también que no solo es relevante el registro. Hay que señalar que en cuanto «al funcionamiento del registro, una cuestión esencial es evitar una proliferación excesiva de registros que haga la regulación inaplicable» (Araguàs, 2016: 289). Algunas regulaciones autonómicas lo tienen y no se ha resuelto con ello las dudas que suscita la actividad de lobby. Así, «lo importante es que el registro de grupos de interés propio, que se establece para garantizar los principios de transparencia y buen gobierno, no se confunda por el legislador con el derecho a la participación en asuntos públicos (mediante portales o registros de participación), y ello con independencia de su interferencia y beneficios mutuos» (Bermúdez, 2022: 262).

La actividad de los lobbies no tiene por qué ser negativa, sino que «existen evidentes riesgos de que la lícita influencia en un sistema democrático transmute fácilmente en una influencia indebida y opaca» (Ponce, 2022: 101). Además, hay que señalar que en ocasiones la opinión pública percibe que la corrupción queda impune en nuestro sistema, lo que está causando un daño significativo a nuestra democracia. La transparencia se presenta como una respuesta al reclamo de los ciudadanos, quienes exigen un cambio de actitud por parte de los poderes públicos, especialmente en el comportamiento de los políticos, como ya hemos mencionado. Por ello se debe «garantizar un funcionamiento transparente y ético de los lobbies para evitar riesgos de corrupción como las puertas giratorias y la captura reguladora,



ya que los conflictos de intereses son el componente necesario para que exista corrupción» (Aguilar Juncosa, 2021: 142).

Por lo tanto, parece que el debate sobre la necesidad de regular expresamente los lobbies en España, debe abordarse desde una doble perspectiva. No solo es importante evaluar hasta qué punto conviene regular el papel de los grupos de interés o presión en nuestro sistema político, sino también cómo esa regulación puede contribuir a una mejor defensa de los intereses nacionales. Confiamos en que la transparencia garantice que el conocimiento accesible y la información compartida se centren en aspectos esenciales, fortaleciendo así la ética de todos los actores públicos en nuestro sistema constitucional, y evitando que se reduzca a una sobreabundancia de información irrelevante para los ciudadanos.

Recientemente, en septiembre de 2024, el Gobierno ha aprobado un «Plan de acción por la democracia»<sup>23</sup>. Una de las primeras líneas de acción, relativas al Gobierno abierto plantea Incrementar las obligaciones de transparencia, fortalecer los controles sobre los cargos públicos, especialmente en lo relacionado con los conflictos de interés, y fomentar una mayor participación ciudadana y colaboración de la sociedad civil en la gestión de asuntos públicos. Además, uno de los ejes de dicho plan hace referencia a la necesidad de «reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral» donde se hace referencia tanto a la necesidad de actualizar los Códigos de Conducta de los parlamentarios como a la aprobación de la Ley de Grupos de Interés.

Los Códigos de Conducta existen en algunos países anglosajones o en el Parlamento Europeo y están aprobados en nuestras Cortes Generales. Así el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales. El contenido del Código tendrá carácter vinculante y será de aplicación a todos los miembros de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones y durante todo el periodo de su mandato.

Sin embargo, tal y como consta en el preámbulo del Código, son las exigencias impuestas por las nuevas tecnologías y las demandas de los ciudadanos en materia de transparencia, las razones por las que la Mesa ha querido desarrollar esta regulación, y «se obvia pues en el preámbulo la recomendación del Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) de aprobar un Código de conducta en cada Cámara y su reiterado incumplimiento, lo que nos permite calificar de poco seria la consideración según la cual la decisión de aprobar el Código de conducta ha partido de la libre voluntad de la Cámara» (Nieto, 2020: 42). El Código

---

<sup>23</sup> El contenido completo del Plan puede consultarse en [https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002\\_Plan\\_de\\_accion.pdf](https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf).



de conducta de los parlamentarios se refiere a cuestiones que tienen que ver con la transparencia parlamentaria y ciertamente fue un requisito del informe GRECO de hace unos años<sup>24</sup>. Desde el primer Informe de evaluación sobre España en 2001, se señala la posibilidad de adoptar un Código Nacional de Conducta para funcionarios públicos que haga referencia a los grupos de interés. Esta cuestión vuelve a mencionarse en el último informe de cumplimiento sobre España, publicado en abril de 2025. La recomendación a España hacía referencia a «adoptar normas sobre la manera en que el personal con altas funciones ejecutivas entabla contactos con los grupos de interés y otros terceros que buscan influir en el trabajo legislativo o de otro tipo del Gobierno». El informe «lamenta que no se haya aprobado el Proyecto de Ley sobre la Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés, ya que su objetivo era infundir mayor transparencia en las actividades de cabildeo ante el poder ejecutivo. Aun así, el proyecto se centró en un aspecto de la ecuación: los lobistas, mediante la creación de un registro, estableciendo sus obligaciones y la conducta requerida, así como las sanciones aplicables en caso de incumplimiento»<sup>25</sup>.

El Código de conducta de las Cortes Generales, aprobado como señalábamos en 2020, representa el resultado de un proceso participativo e inclusivo, en el que los parlamentarios han evaluado sus responsabilidades éticas y la mejor manera de establecer un marco sólido de integridad para ambas Cámaras. En su preámbulo se subraya que las Mesas de ambas Cámaras han acordado aprobar este Código «con el fin de garantizar que la ejemplaridad y transparencia constituyen hoy en día los principios básicos de la conducta de los parlamentarios y parlamentarias ya que, en cuanto representantes del pueblo, su comportamiento ha de responder a los más

---

<sup>24</sup> El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) fue creado en 1999 por el Consejo de Europa para supervisar el cumplimiento de los estándares anticorrupción de la organización por parte de los Estados. El objetivo del GRECO es mejorar la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción supervisando su cumplimiento de los estándares anticorrupción del Consejo de Europa mediante un proceso dinámico de evaluación mutua y presión de pares. El GRECO ayuda a identificar deficiencias en las políticas nacionales anticorrupción, impulsando las reformas legislativas, institucionales y prácticas necesarias. El GRECO también proporciona una plataforma para compartir las mejores prácticas en materia de prevención y detección de la corrupción.

<sup>25</sup> La publicación del primer Informe de evaluación sobre España tuvo lugar en noviembre 2000 y con dos Informes de cumplimiento en octubre de 2003 y en julio de 2005. El segundo Informe de evaluación fue publicado en octubre de 2004 y se hicieron tres Informes de cumplimiento en mayo de 2005, en octubre de 2007 y en octubre de 2009. El tercer Informe de evaluación, publicado en septiembre de 2008, tuvo dos Informes de cumplimiento en mayo de 2009 y en abril de 2011. El cuarto Informe de evaluación se publicó en junio de 2013 y se hicieron a su vez tres Informes de cumplimiento, en enero de 2014, octubre de 2016, septiembre de 2021. El quinto y, de momento último Informe de evaluación sobre España se publicó en marzo de 2017 y ha tenido tres Informes de cumplimiento en noviembre de 2019, en marzo de 2022 y en abril de 2025. Se pueden consultar en <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain>.



exigentes imperativos éticos». En relación al tema que nos ocupa, el Código de conducta de los parlamentarios se refiere más bien a cuestiones que tienen que ver con la transparencia parlamentaria y, por ello, no es una cuestión que afecte al derecho de expresión, aunque sí a las prerrogativas parlamentarias.

El Código recoge los principios básicos que deben regir el actuar de todo parlamentario, estableciendo que, en el ejercicio de sus funciones, deben actuar con respeto a la Constitución y a las leyes, especialmente al Reglamento del Congreso; con responsabilidad y en favor del interés general; y con respeto a los demás miembros y a la ciudadanía, manteniendo plena transparencia en su actividad. Asimismo, declara que deben actuar «con integridad, honradez, responsabilidad y de forma desinteresada para la consecución del interés general». En consonancia con el principio de integridad, que garantiza priorizar el interés general sobre cualquier interés personal, el Código establece que un diputado incurrirá en conflicto de interés si posee un interés personal que pueda afectar su objetividad o independencia en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, se indica que los diputados deben evitar estos conflictos y, si no pueden resolverlos, deberán informar por escrito al Presidente de la Cámara o de la Comisión antes de que se inicie el debate parlamentario. En caso de duda sobre un posible conflicto, el diputado podrá consultar a la Mesa de la Cámara, que resolverá confidencialmente, pudiendo solicitar un informe a la Comisión del Estatuto del Diputado<sup>26</sup>.

#### **4.- Más de una década de la aprobación de la ley de transparencia: oportunidad desaprovechada para regular los lobbies**

Señala Guichot que desde principios de siglo, ha habido una verdadera explosión de la adopción de leyes de transparencia y acceso a la información pública en aquellos países de Europa occidental que aún no contaban con ellas, como es el caso del

---

26 El primer Código autonómico de conducta en aprobarse fue en catalán en agosto de 2016. Muy minucioso y en el que se hace referencia a la conducta de los diputados durante los debates, en los que deben mantener una *Actitud ejemplar*. Otras Comunidades Autónomas también tiene un Código de Conducta de sus propios Parlamentos. El Código de Conducta canario, aunque es similar al catalán, es más breve, más flexible y menos detallado. Así, incluye sanciones menores y no clasifica infracciones por gravedad. También en 2016, se aprobó en las Islas Baleares un Código ético para su Gobierno, en el que se crea una Comisión de ética pública, cuya principal función es supervisar la implementación y el cumplimiento del Código Ético. Además, el Código requiere la firma individual de los cargos públicos como muestra de adhesión al código. El País Vasco también aprobó un Código de Conducta aplicable a los altos cargos y al personal directivo de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Aunque fue aprobado en 2013, se considera uno de los más avanzados por la promoción de valores éticos y sus mecanismos de seguimiento, que son adecuados para su cumplimiento. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Galicia adoptó su propio Código ético institucional dirigido mejorar el funcionamiento de su Administración autonómica. Otras Comunidades Autónomas, como Andalucía, Aragón o Navarra están desarrollando iniciativas similares, aunque se encuentran en diferentes etapas de progreso en su implementación.



Reino Unido y Alemania (2011: 8 y 9). Y así ha sido. La mayor parte de los países de nuestro entorno tienen Leyes, más completas y actualizadas que la que tenemos en España, pues incluso están adaptadas a las nuevas tecnologías de la información.

Hasta la aprobación de la actual Ley de Transparencia, la regulación del acceso de los ciudadanos a los documentos públicos en España se limitaba a un único artículo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativa al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta norma resultaba insuficiente, ya que permitía a los ciudadanos solicitar información únicamente sobre un tipo específico y un número limitado de documentos, sin la posibilidad de realizar preguntas concretas. Como resultado, la arbitrariedad en el acceso a la información pública era común, dado que la falta de claridad en la legislación dejaba a la administración la potestad de decidir si otorgar o no el acceso, lo que frecuentemente conducía a interpretaciones amplias de las excepciones que limitaban dicha información. Además, el proceso de tramitación de la Ley reabrió el debate sobre las influencias que afectan a los poderes públicos en su toma de decisiones.

La regulación del tráfico de influencias en España ha sido un tema de creciente importancia, siempre con debates complejos, especialmente en el contexto de la lucha contra la corrupción y la necesidad de garantizar la integridad en la gestión pública. El tráfico de influencias se refiere a la acción de una persona que, aprovechando su posición o relaciones, intenta influir en decisiones o acciones de una autoridad pública, en beneficio propio o de un tercero. Este fenómeno es particularmente problemático porque pone en riesgo la transparencia y equidad en la toma de decisiones públicas. Uno de los principales desafíos radica en la dificultad de demostrar la intención delictiva, así como en la necesidad de contar con pruebas contundentes que evidencien la existencia de una relación de intercambio o beneficio. La falta de recursos y herramientas para la investigación de estos delitos también contribuye a la impunidad en muchos casos.

En España está vigente la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas que ha sufrido múltiples modificaciones, reformas que han buscado actualizar y mejorar la regulación de incompatibilidades, reforzando los mecanismos de control y supervisión sobre el comportamiento de los funcionarios públicos. La Ley se completó con la específica Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Entre los aspectos más destacados de la ley se encuentra la regulación de las obligaciones de los altos cargos, que incluyen la necesidad de realizar una declaración de bienes y actividades. Esta declaración tiene como finalidad prevenir posibles conflictos de interés y asegurar que no existan actuaciones que puedan comprometer la imparcialidad y eficacia de las decisiones administrativas. Asimismo, la ley establece un régimen de incompatibilidades,



prohibiendo que los altos cargos desarrollen actividades económicas que puedan interferir con su función pública.

El enfoque de la exigencia democrática ha cambiado, pasando de centrarse en la interacción entre representantes y sus representados a enfocarse en la dinámica entre quienes gobiernan y los gobernados. Por esta razón, las normativas relacionadas con los cargos públicos se elaboran teniendo en cuenta la administración: transparencia, buen gobierno, estatuto del servidor público, delitos, entre otros. Así, el déficit democrático no se limita únicamente a la representación, sino que abarca decisiones tomadas sin consulta, falta de asunción de responsabilidades, mentiras sin consecuencias y la ausencia de rendición de cuentas.

En 2008, este tema ya había surgido en el «Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español», donde se señalaba que, aunque no era el foco principal de la consulta gubernamental, emergía la preocupación sobre la intervención de grupos de interés en el proceso normativo y decisonal comunitario y se mencionaba que la democracia participativa actúa como un complemento funcional de la democracia representativa<sup>27</sup>.

Se ha argumentado que la opacidad es característica de las dictaduras, cuyo objetivo es controlar la vida de los ciudadanos, ocultando a la vez la actuación del poder público, impidiendo así las reacciones ciudadanas ante las arbitrariedades del gobierno. Por ende, la transparencia en una democracia implica que «poderes públicos deben convertirse en casas de cristal en las que la comunicación con los ciudadanos sea fluida y fructífera a los efectos señalados, es decir, para que ambos, se beneficien de una información mutua que redunde en la citada eficiencia en el proceso de toma de sus decisiones» (Alonso Timón, 2012: 29).

Sin embargo, este debate sigue siendo relevante hoy en día debido a la necesidad generalizada de revisar y mejorar nuestro sistema democrático, en el que el principio de transparencia y la lucha contra la corrupción son objetivos indiscutibles. En este contexto, la regulación de los lobbies sigue ocupando un lugar destacado en la discusión sobre la aprobación de la Ley de transparencia<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, 14 de febrero de 2008, pp. 125 y 127.

<sup>28</sup> Efectivamente, durante la tramitación del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en el Senado se presentaron tres enmiendas en relación con este tema. Las dos primeras se unieron. la enmienda núm. 52 conjunta de don Jesús Enrique Iglesias Fernández y de don José Manuel Mariscal Cifuentes, ambos del Grupo Parlamentario Mixto (BOCG, Senado, núm. 248, de 11 de octubre de 2013, pp. 40 y 41) y la enmienda núm. 122 del Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (BOCG, Senado, núm. 248, de 11 de octubre de 2013, p. 72) pretendían añadir una Disposición adicional nueva en la que se estableciera que el Gobierno debería presentar ante el



La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por las Cortes Generales ha buscado desde su entrada en vigor modificar la actuación de los poderes públicos, garantizando que todos los ciudadanos estén debidamente informados, un requerimiento estrechamente asociado al Estado democrático de Derecho. Esta ley establece que cualquier ciudadano tiene el derecho de solicitar información de las instituciones, con algunas excepciones que incluyen la seguridad nacional y la privacidad de datos personales. La ley cuenta con un total de cuarenta artículos organizados en cuatro títulos. A través de las disposiciones de la Ley 19/2013, se pretende aumentar y fortalecer la transparencia de la actividad pública mediante obligaciones de publicidad activa que deben cumplir todas las Administraciones y entidades públicas en relación con la información institucional, organizativa y de planificación. Sin duda, uno de los objetivos principales de esta norma es restaurar la confianza en las instituciones, conocer su funcionamiento y el destino de los fondos públicos, de forma que los ciudadanos puedan ejercer un control constante para exigir resultados efectivos y eficientes. Al hablar de transparencia, se alude a la necesidad de que la ciudadanía y la sociedad civil controle al gobierno y a los poderes públicos, y que este control se convierta en uno de los pilares de la democracia representativa. La transparencia tiene un fundamento constitucional: «el principio general de que todo aquello que afecte al Estado debe ser público; es decir, de conocimiento general y universal» (Villaverde, 2019: 172).

En la exposición de motivos se señala: «Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos». El Preámbulo señala el objeto de la Ley: «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública,

---

Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley para regular los grupos de interés o lobbies, proyecto que abordará, entre otros aspectos, la creación de un registro de lobbies, la regulación de mecanismos de control y transparencia en sus actividades, así como la descripción de infracciones y su respectivo régimen sancionador. La justificación, que es idéntica en ambos casos, se refiere a la transparencia en la actuación de los lobbies, definidos como grupos de presión que defienden intereses particulares en lugar de intereses generales. Por su parte, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió presentó la enmienda núm. 199 (BOCG, Senado, núm. 248, de 11 de octubre de 2013, p. 104) con la que se pretendía añadir una nueva disposición adicional sobre el establecimiento de un Registro General de Intereses, una definición de los grupos de interés y la adopción de un código de conducta. Las tres enmiendas serían rechazadas. Sobre este tema y los lobbies vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. 2014 «¿Deberían estar regulados los lobbies en España?», *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 42: pp. 151-174 y ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. 2014. «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, 33: pp. 353-375.



regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento» (art. 1). Así, en ninguno de los preceptos de la Ley se define lo que se considera la transparencia, puesto que la regulación tiende a establecer, sin definirla, los medios para alcanzarla.

El Título I denominado «Transparencia de la actividad pública» está dividido a su vez en tres Capítulos. El Capítulo I regula el ámbito subjetivo de aplicación puesto que la obligación de transparencia afecta a los poderes públicos, señalándose expresamente algunos órganos constitucionales, lista a la que se añadieron también la Casa de su Majestad el Rey<sup>29</sup>, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales<sup>30</sup>. Todos estos sujetos quedan obligados por la Ley, tal como se establece en el Capítulo II del Título I, a la publicación de forma periódica y actualizada de información, cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. El Capítulo III regula el derecho de acceso a la información pública, cuyos titulares serán todas las personas, entendiendo por información pública, tal como señala el art. 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». Es complicado en este punto entender lo que se considera documento a efectos de la Ley, ya que no se define. Siguiendo a Barrero, «el documento es el objeto de cualquier naturaleza que exterioriza un pensamiento humano a través de la escritura o de cualquier otro signo» (Barrero, 2014: 22). En cualquier caso, se pretende que el ciudadano adquiera información de cualquier actividad del poder público.

El Título II de la Ley recoge los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los «miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales», incluyendo el régimen sancionador que les resulta de aplicación. La mayor

---

<sup>29</sup> Señala Yolanda Gómez que «desde el último periodo del reinado de Juan Carlos I, la Casa ha implantado progresivamente nuevas medidas de control y transparencia de los fondos asignados para el mantenimiento de la Familia Real y la Casa, práctica que se ha mantenido y ampliado en el reinado de Felipe VI, tanto en lo que se refiere al control económico-financiero interno como a la difusión pública del presupuesto»: GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. 2019. «La casa de S.M. el Rey durante el reinado de Don Juan Carlos I», *Hidalguía. La revista de genealogía, nobleza y armas*, 382, (Ejemplar dedicado a: S. M. el Rey Don Juan Carlos: una vida al servicio de España): pp. 639-640.

<sup>30</sup> Sobre el ámbito subjetivo de la Ley vid. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C. (Coords.). 2014. *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid: La Ley-Wolters Kluwer: pp. 91-142.



parte de estos principios éticos ya estaban incluidos en el «Acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado», en cuyo cuarto punto se señala que «anualmente el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el Ministro de Administraciones Públicas, sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas»<sup>31</sup>.

Finalmente, el Título III de la Ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que como se señala en el Preámbulo pretende ser «un órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de Buen Gobierno». El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estará compuesto por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y por un Presidente. Formarán parte de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno: un Diputado, un Senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal<sup>32</sup>.

Aunque se espera que sea un órgano independiente, creemos que presenta un notable déficit de autonomía. En primer lugar, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es designado por el Gobierno; si bien su nombramiento requiere el refrendo del Congreso de los Diputados y una mayoría absoluta, habría sido conveniente que se aprobara mediante una mayoría parlamentaria cualificada, tal vez de dos tercios, para garantizar un adecuado nivel de consenso. En segundo lugar, se ha creado una Comisión de Transparencia sin que

---

<sup>31</sup> BOE núm. 56, de 7 de marzo de 2005. Por otra parte, la *Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado*, prevé las incompatibilidades de los altos cargos, estableciendo limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese en el cargo, lo que suele ser recogido en una legislación sobre lobbies. Vid. MESEGUER YEBRA, J. y GARCÍA MEXÍA, P. 2004. «El proyecto de ley de los conflictos de intereses de altos cargos: entre el silencio sobre las cesantías y el fin de las dietas por asistencia a Consejos de Administración», *Revista de las Cortes Generales*, 61: pp. 127-154.

<sup>32</sup> Para respetar al máximo las competencias autonómicas, expresamente se prevé que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando, en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.



se especifique cómo serán elegidos sus miembros ni cuáles serán las competencias que se le asignen, por lo que será el Consejo de Ministros el que «aprobará mediante Real Decreto el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se establecerá su organización, estructura, funcionamiento, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones»<sup>33</sup>.

El avance en la transparencia con esta Ley no cabe ninguna duda de que puede denominarse como exitoso. Convendría haberla desarrollado reglamentariamente, cosa que no ha sido posible a pesar de varios intentos (Sierra, 2022: 39-40).

En el IV Plan de Gobierno Abierto de España (2022-2024), se expone el compromiso del Gobierno en relación con tres acciones fundamentales: la aprobación del Reglamento de la Ley de Transparencia, la promoción de la ratificación por parte de España del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos, y la reforma de la Ley de Transparencia. En este último aspecto se menciona que el alcance de esta reforma debe definirse a través de procesos de consulta y audiencias públicas, aunque se considera esencial abordar las cuestiones más solicitadas por la ciudadanía, tales como la ampliación de las obligaciones de publicidad activa, las máximas garantías en el ejercicio del derecho de acceso y el fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos<sup>34</sup>.

El Consejo de Ministros aprobó en noviembre de 2022 el «Anteproyecto de Ley de Transparencia y de Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés», que inició el trámite de información pública<sup>35</sup>. Se planteaba la reforma de la Ley 19/2013 con el objetivo de profundizar en las cuestiones más solicitadas por la ciudadanía, como las obligaciones de publicidad activa, las máximas garantías en el derecho de acceso, la actividad de los órganos responsables y el fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, con el fin de adaptar la Ley de Transparencia actual al contexto nacional e internacional y de implementar mejoras basadas en las necesidades identificadas durante su período de vigencia<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> El Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno fue aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre (BOE núm. 268, de 5 de noviembre de 2014).

<sup>34</sup> Puede consultarse en [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-gbe8-fe24e0000010d/IVPlanGobiernoAbierto-ES\\_2020-2024.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-gbe8-fe24e0000010d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf). Fecha de la consulta 5 de junio 2024.

<sup>35</sup> El Anteproyecto se sometió al trámite de consulta pública: [https://mpt.gob.es/dam/es/portal/ministerio/participacion\\_proyectos/consulta\\_previa/proyectos/2021/2021-05-29\\_1/Nota-resumen-APL-Grupos-Interes.pdf](https://mpt.gob.es/dam/es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-29_1/Nota-resumen-APL-Grupos-Interes.pdf).

<sup>36</sup> Toda la información sobre los trabajos para la reforma de la Ley 19/2013 pueden consultarse en [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html).



Por primera vez se iba a regular la actividad de los lobbies en sus relaciones con la Administración General del Estado y el sector público. En el Anteproyecto se preveía la creación de un Registro de Grupos de Interés, en el que habrían de inscribirse de forma obligatoria los lobbies en el que se tendría que especificar a qué personas físicas y jurídicas puede considerarse como tales. Además, se incluía la obligación de incorporar a cualquier proceso de elaboración normativa el denominado informe de huella legislativa, en virtud de la cual los parlamentarios, al ejercer una iniciativa legislativa, deben adjuntar un documento en el que se incluya la lista de todos los grupos con los que se han reunido durante la redacción del informe que presenten. Interesante el tema de la huella legislativa y las complicaciones que genera (Ponce, 2019.) Dicha huella normativa se debe incluir en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, con la que sabido es que se pretende garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes.

En definitiva, entre los objetivos de la norma se señalaban:

- Definición de los grupos y colectivos afectados por esta norma.
- Establecimiento de normas de publicidad y registro.
- Definición de los deberes y obligaciones de los integrantes de estos grupos.
- Limitaciones de las puertas giratorias entre altos cargos y empleados públicos, por un lado, y los grupos de interés, por otro.
- Establecimiento de un código de conducta.
- Atribución de la gestión de este Registro a la Oficina de Conflictos de Intereses, dadas las competencias de esta Dirección General en relación con el control de los conflictos de intereses de altos cargos y empleados públicos<sup>37</sup>.

Sin embargo, la disolución de las Cámaras y la consiguiente convocatoria de elecciones generales en 2023 dejó esta iniciativa en suspenso. En consecuencia, aún se está a la espera de que se ponga en marcha la ley definitiva para regular un sector tradicional en la actividad de relaciones públicas de las organizaciones, con una alta demanda de transparencia y claridad informativa.

---

<sup>37</sup> Muy interesante sobre la Oficina de Conflictos de Intereses lo que señala BETANCOR, «es una piedra angular del sistema de control», aunque «nace con una debilidad organizativa (es una Dirección General) que se suma a la funcional (competencias muy limitadas) que comprometen muy seriamente el que pueda desplegar la función de control de las incompatibilidades que las puertas giratorias suscitan»: en VILLORIA MENDIETA, M., GIMENO FELIU, J. M. y TEJEDOR BIELSA, J. (Dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Ed. Atelier, p. 183.



## 5.- Reflexiones finales: transparencia y lobbies, asignaturas pendientes en nuestra democracia

El análisis del poder político, sus formas, legitimación y transformaciones ha dado lugar a diversas disciplinas, cada una influenciada por los ideales, aspiraciones y modos de organización de las distintas sociedades. La transparencia hace referencia a que las actividades de los poderes públicos en general sean abiertas y claras, permitiendo que los ciudadanos tengan acceso a información relevante sobre la toma de decisiones. Esto incluye todo tipo de información desde el uso de fondos públicos, hasta la elaboración de leyes y, de manera especial, a la influencia de los grupos de interés. La falta de transparencia puede llevar a la desconfianza pública y al debilitamiento de la democracia, pero la transparencia y, en concreto, las leyes de transparencia tampoco garantizan al cien por cien que los ciudadanos recuperen la confianza en las instituciones ni en el funcionamiento de una democracia. Eso sí el conocimiento y la información es claramente el camino por el que hay que ir para que se recupere esa confianza que se va perdiendo.

El interés por este conocimiento puede abordarse desde dos perspectivas. En primer lugar, en todas las sociedades humanas existe un poder político constituido, cuya ausencia se puede considerar como una excepción anecdótica. Independientemente de su origen o legitimidad, el poder siempre es ejercido por un grupo definido de personas. Así, el estudio del poder político debe aceptar la presencia universal de una élite gobernante que ejerce su autoridad sobre una masa, más o menos estructurada, compuesta por los gobernados.

En segundo lugar, el estudio del poder y sus manifestaciones formales es relevante debido a su impacto en la vida de la sociedad y en la de los individuos que la conforman. La capacidad de decisión de quienes ostentan la autoridad representa un estatus dominante cuya trascendencia va más allá de lo individual, afectando a la sociedad en su conjunto. Este impacto no solo se limita a cuestiones concretas e inmediatas, sino que también influye directamente en la configuración del futuro (Bermúdez, 2022, 22-23). Como hemos mencionado, la transparencia, el buen gobierno y la buena administración se fundamentan en análisis previos de la ciencia y la ética políticas. Jurídicamente, implican el desarrollo más eficiente de los principios y derechos que caracterizan a un Estado democrático: participación, legalidad, igualdad, responsabilidad, así como la objetividad y eficiencia de los poderes públicos, principios que están reconocidos en nuestra Constitución. En una democracia, la Administración actúa de manera objetiva en la búsqueda del interés general con transparencia y «los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración» (Garrido, 2020: 124-125). Importante es así que con la transparencia tenemos «una de las principales herramientas con las que cuenta la democracia para volver a ilusionar a una ciudadanía desapasionada de la acción política» (Abad, 2023: 166)



Cabe recordar en este sentido que una de las primeras iniciativas europeas hace ya muchos años fue el Libro Blanco de la Gobernanza Europea<sup>38</sup>, con el que se pretendía Iniciar el proceso de creación de políticas de la Unión Europea con el objetivo de involucrar a un mayor número de personas y organizaciones en su diseño y aplicación, lo que resultará en una mayor transparencia y una mayor rendición de cuentas por parte de todos los participantes. Uno de los objetivos para redirigir las funciones de la Comisión era fomentar un uso más seguro y selectivo de su derecho de iniciativa. Para alcanzar este objetivo, se planteaba un incremento en el nivel de consulta y participación, así como un acceso más amplio al conocimiento de los expertos. También se proponía implementar un nuevo enfoque de planificación a medio plazo que permitiera un análisis más crítico de las presiones ejercidas por las instituciones y los grupos de interés en favor de nuevas iniciativas políticas. En consonancia con estos criterios, el Libro Blanco ya hacía referencia a los principios de transparencia (apertura), participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. Se considera que definir estos principios es fundamental para garantizar que todos aquellos actores interesados puedan intervenir en la gobernanza europea, no solo aquellos que tengan la capacidad de hacerlo; deben disponer de las condiciones necesarias y suficientes para tomar las decisiones que les correspondan. En definitiva, el Libro Blanco establece principios de buena gobernanza que deben aplicarse no solo a las instituciones comunitarias, sino también a todos los actores involucrados (Estados miembros, regiones, entidades locales y sociedad civil). La llamada «gobernanza multinivel» implica la inclusión de entidades privadas en los centros de toma de decisiones políticas, junto a poderes públicos que actúan de manera horizontal y vertical, y que deben ser responsables de las decisiones jurídicas, políticas y económicas. Ya no podemos concebir la estructura tradicional de los tres poderes clásicos, ni siquiera al incluir el poder moderador y el control de la constitucionalidad, como los únicos actores del poder. La participación de otras entidades de naturaleza privada o semipública transforma el panorama. El buen funcionamiento de los poderes públicos, en particular del Legislativo y, sobre todo, del Ejecutivo, requiere una actuación responsable que genere confianza y credibilidad entre los ciudadanos. Todo esto se enmarca en la búsqueda de una buena gobernanza que prevenga la mala gestión y la corrupción, y que mejore la calidad de la administración pública al servicio de los ciudadanos, lo que representa una auténtica revolución conceptual y un cambio de paradigma (Ponce, 2022: 268).

Creemos sin duda que el lobby forma parte integral de una democracia sana y está íntimamente vinculado con valores universales como la libertad de expresión o el

---

<sup>38</sup> COM (2001) 428 final, de 12 de octubre de 2001.



derecho de petición ante el gobierno. No obstante, hasta ahora no se ha regulado esta actividad a nivel estatal.

El reciente Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, que fue presentado a comienzos de 2025, podría suponer un avance significativo, pero ha recibido críticas por mantener la gestión del registro de lobbies bajo control gubernamental, sobre todo a través de la Oficina de Conflictos de Intereses, un organismo dependiente del propio Gobierno<sup>39</sup>.

Aunque el debate sobre la conveniencia de implementar una regulación de los lobbies en nuestro sistema jurídico no es nuevo y ha estado presente desde los inicios de nuestra democracia —como se evidenció en los debates constitucionales—, las discusiones se han intensificado en los años siguientes debido al impulso por incorporar en nuestro sistema político los principios de transparencia y rendición de cuentas. Estas iniciativas no solo se observan en España, sino en todas las democracias de nuestro entorno, buscando mitigar la desafección que los ciudadanos parecen sentir hacia el sistema político. Sin embargo, esta aparente necesidad, considerando nuestro contexto y las iniciativas de la Unión Europea y del Consejo de Europa al respecto, no debe hacernos perder de vista que el acceso a los centros de decisión política debe estar garantizado para todos los ciudadanos, y no solo para aquellos que cuentan con los recursos económicos necesarios para recurrir a la figura del lobbismo.

Es importante abordar la regulación de los lobbies, que están adquiriendo cada vez más influencia sobre los partidos debido a sus recursos y experiencia. Estos grupos ejercen una influencia directa en el gobierno y cuentan con amplias capacidades de contacto a través de las nuevas tecnologías. En este sentido, «la opacidad de estas relaciones deriva en inevitables abusos de su posición de dominio para privilegiar directa o indirectamente intereses privados, en formas deshonestas o claramente ilícitas, con el añadido de una perversa degradación de la calidad de la actuación pública» (Ridao, 2018: 84). De hecho, ha crecido la presencia de los *intergrupos* o comités temáticos, que abordan temas de interés común para varias comisiones y tienen la participación de los lobbies.

La existencia de un registro de lobbies permitiría conocer las reuniones que celebran los representantes políticos «sin que ello ponga en duda la neutralidad, imparcialidad y garantía de la prohibición de la arbitrariedad, o en definitiva al debido

---

<sup>39</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, de 7 de febrero de 2025, núm. 46-1. De hecho, de los 28.000 grupos de presión que, según cálculos del Ejecutivo, operan actualmente en España, muchos quedarían excluidos de la regulación propuesta, incluyendo partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y colegios profesionales, lo que ha sido objeto de críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil como Civio y Access Info Europe.



respeto al derecho de representación de los representantes públicos y a la atención a la objetividad de las autoridades públicas» (Bermúdez, 2022: 261).

La conducta inapropiada de los miembros del Parlamento causa un daño significativo a la institución, especialmente cuando se manifiestan la deshonestidad y la falta de ejemplaridad. La corrupción, el tráfico de influencias y el intercambio de favores con los lobbies son lastres que perjudican gravemente la reputación de la política y de los políticos, sobre todo en una democracia representativa. En definitiva, «la necesidad de regular los lobbies obedecería también a un cierto fracaso de la democracia representativa formal que ha olvidado el carácter democrático de su componente de representación material» (González Fernández, 2020: 318). Por ello, es esencial que quienes infrinjan las normas enfrenten consecuencias reales. Además, los partidos políticos deben comprometerse de manera firme a luchar contra la corrupción y a fomentar valores dentro de su organización, asegurando que sus afiliados actúen con integridad en el ejercicio de sus funciones.

Realmente «en España y en la gran mayoría de países la actividad de lobby esta institucionalizada de facto, pero no de iure, y la gran pregunta es qué puede aportar una mayor formalización jurídica» (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017: 472). La respuesta inicial a esta pregunta es evidente: el ordenamiento jurídico debe delinear la frontera entre lo lícito y lo ilícito, especificando qué tipos de conductas constituyen un delito penal, como la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias, entre otros. No obstante, este proceso es, en sí mismo, complejo.

Es evidente que, aunque se han logrado algunos avances significativos, los retos persisten. El camino hacia una regulación efectiva y transparente de los grupos de interés es complejo, y requerirá un esfuerzo continuo por parte de los legisladores, así como el apoyo de la ciudadanía. En este contexto, el futuro de la regulación de los lobbies en España dependerá de la voluntad política y de la capacidad de todos los actores involucrados para construir un sistema que equilibre los intereses legítimos con el imperativo de garantizar la integridad de la democracia. La apertura del debate en torno a estos temas no solo es un indicativo de un sistema político en constante evolución, sino también una señal de que la sociedad civil juega un papel crucial en la construcción de un mejor marco para la interacción política entre los ciudadanos, grupos de interés y sus representantes.

## Bibliografía

- ABAD ALCALÁ, L. 2023. «Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático», *Revista Española de la Transparencia*, 16: pp. 145-172.
- AGUILAR JUNCOSA, I. M. 2021. «Los riesgos de corrupción de los lobbies», *Revista Española de la Transparencia*, 12: pp. 125-144.



- ALONSO TIMÓN, A. 2012. «El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27: pp. 27-62.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. 2014. «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, 33: pp. 353-375.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. 2014. «¿Deberían estar regulados los lobbies en España?», *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 42: pp. 151-174.
- ARAGUÀS GALCERÀ, I. 2016. «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés» *Revista Vasca de Administración Pública*, 106: pp. 249-293.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. 2017. *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Madrid: Editorial Iustel.
- BAUHR, M. y GRIMES, M. 2014. «Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability», *Governance*, 27 (2). Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12033>.
- BENNETT, R. W. 2003. *Talking it through: Puzzles of American Democracy*, Nueva York: Cornell University Press.
- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. 2022. «Propuestas para la regulación de los grupos de interés en España», en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 221-265.
- BETANCOR, A. 2016. «Puertas giratorias: regulación y control», en VILLORIA MENDIETA, Manuel, GIMENO FELIU, J. M. y TEJEDOR BIELSA, J. (Dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Ed. Atelier, pp. 160-183.
- CASCAJO CASTRO, J. L. 2003. «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69: pp. 115-138.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C. (Coords.). 2014. *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid: La Ley-Wolters Kluwer.
- FERRANDO BADÍA, J. 1977. «Grupos de interés, de promoción y de presión», *Revista de Estudios Políticos*, 213-214: pp. 9-44.
- GARRIDO MAYOL, V. 2020. «El principio de buena administración y la gobernanza en la contratación pública», *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, Vol. 68, 2: pp. 115-140.



- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. 2019. «La casa de S.M. el Rey durante el reinado de Don Juan Carlos I», *Hidalguía. La revista de genealogía, nobleza y armas*, 382, (Ejemplar dedicado a: S. M. el Rey Don Juan Carlos: una vida al servicio de España): pp. 623-645.
- GOMEZ SÁNCHEZ, Y. 2022. «Presentación», en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 17-18.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S. 2020. «Aspectos constitucionales para la adecuada regulación de los grupos de interés», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 33: pp. 311-345.
- GUICHOT REINA, E. 2011. «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 170.
- MAZEY, S. P. y RICHARDSON, J. J. 1990-1991. «La participación de políticas y los grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas», *Documentación administrativa*, 224-225: pp. 317-336.
- MESEGUER YEBRA, J. y GARCÍA MEXÍA, P. 2004. «El proyecto de ley de los conflictos de intereses de altos cargos: entre el silencio sobre las cesantías y el fin de las dietas por asistencia a Consejos de Administración», *Revista de las Cortes Generales*, 61: pp. 127-154.
- MORATA TIERRA, F. 1995. «Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, 90: pp. 129-146.
- MUÑOZ MACHADO, S. 1987. *Libertad de prensa y procesos por difamación*, Barcelona: Editorial Ariel.
- NAURIN, D. 2007. «Backstage Behaviour? Lobbyists in Public and private Settings in Sweden and the European Union», *Comparative Politics*, Vol. 39 (2): pp. 209-228.
- NIETO JIMÉNEZ, J. C. 2020. «La transparencia en las Cortes Generales a la luz de las recomendaciones del GREGO: el Código de conducta de los diputados», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10: pp. 31-47.
- PARDO ESTEVE, J. 2004. «Una conversación optimista sobre la democracia en las sociedades complejas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70: pp. 375-380.
- PONCE SOLÉ, J. 2022. «Propuestas concretas para mejorar la regulación del buen gobierno y hacer efectiva la específica obligación jurídica de diligencia debida derivada del derecho a una buena administración», en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 267-301.
- PONCE SOLÉ, J. 2019. *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*, Valencia: Tirant lo Blanch.



- REVUELTA IGLESIAS, A. y VILLORIA MENDIETA, M., 2016. «La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción», en VILLORIA MENDIETA, Ma., GIMENO FELIU, J. M. y TEJEDOR BIELSA, J. (Dirs.). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, , Barcelona: Ed. Atelier, pp. 409-433.
- RIDAO MARTÍN, J. 2018. «La incipiente regulación de los grupos de interés en el ámbito autonómico. Un estudio de caso: la regulación de los lobbies en Cataluña», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 15: pp. 42-60.
- RIDAO MARTÍN, J. 2018. «La regulación de los lobbies en el ámbito institucional del Estado. Una revisión crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas», *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27: pp. 73-89.
- RUBIO NÚÑEZ, R. 2018. «La nueva ola de regulación de los grupos de presión parlamentarios», *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Vol. 21, 2: pp. 397-420.
- RUBIO NÚÑEZ, R. 2000. «Internet en la participación política», *Revista de Derecho Político*, 109: pp. 285-302.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2022. «Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno», *Revista Española de la Transparencia*, 14: pp. 37-56.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. 2019. «El marco constitucional de la transparencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116: pp. 167-191.