



La participación transparente del experto. Crítica teórica de la regulación de los grupos de interés en España

Miguel Fernández de la Peña

Universidad Complutense de Madrid

España

E-mail: miguel04@ucm.es

ORCID: [0000-0001-5190-5916](https://orcid.org/0000-0001-5190-5916)

RECIBIDO: 3 de julio de 2025

ACEPTADO: 12 de noviembre de 2025

RESUMEN: Recientemente se ha difundido la idea de que la transparencia gubernamental puede ser una herramienta para la institucionalización de la participación política de los grupos de interés, la cual está presente en las propuestas de regulación que esperan aprobarse en España en los próximos meses. Nos proponemos abordar esta tesis por medio de un análisis conceptual de su plasmación en las propuestas de órganos internacionales, en la legislación de ciertos países y en la literatura especializada. A partir de ello, analizaremos la compatibilidad de este tipo de "participación experta" con los mecanismos e ideales propios de la democracia representativa, con el objeto de probar que es necesario replantear el marco general de la regulación de los grupos de interés.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, grupos de interés, democracia, expertos, participación.

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Grupos de interés y democracia. - 2.1. *Transparencia y grupos de interés en el ámbito internacional.* - 2.2. *Justificaciones teóricas del lobby.* - 2.3. *La regulación de los grupos de interés en España.* - 3. Grupos de interés y participación. - 3.1. *La participación democrática.* - 3.2. *Participación desigual.* - 3.3. *Intermediarios.* - 3.4. *Transparencia o sanción.* - 4. Gobernanza técnico-científica versus democracia. - 4.1. *Un pluralismo débil.* - 4.2. *Parte interesada o experto.* - 4.3. *Deliberación ciudadana.* - 4.4. *Gobierno apolítico o tecnocrático.* - 5. Conclusiones. - Bibliografía.



The transparent participation of the expert. Theoretical critique of the regulation of interest groups in Spain

ABSTRACT:

The idea that government transparency can be a tool for the institutionalization of the political participation of interest groups has recently become widespread and is present in the regulatory proposals that are expected to be approved in Spain in the coming months. We propose approaching this thesis by a conceptual analysis of its reflection in the proposals of international bodies, in the legislation of certain countries and in specialized literature. On this basis, we will analyze the compatibility of this type of 'expert participation' with the mechanisms and ideals of representative democracy, with the aim of proving that it is necessary to rethink the general framework of lobbying regulation.

KEYWORDS: Transparency, interest groups, democracy, experts, participation.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha multiplicado el número de países que han aprobado regulaciones relativas a los grupos de interés, la mayoría de las cuales asumen que la influencia que estos ejercen, ya sean organizaciones empresariales, ONGs, colegios profesionales u otros, mejora la participación democrática. Partiendo del convencimiento de que la transparencia limitaría algunos de los efectos negativos de su intervención en el ámbito público, múltiples organizaciones internacionales han promocionado un marco de integridad capaz de mejorar el funcionamiento de nuestras democracias a través de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la participación de los grupos de interés resultaría en una democracia más abierta y participativa en la medida en que estos grupos actúan como mediadores entre la ciudadanía y las instituciones. En segundo lugar, la participación de estos grupos sería especialmente relevante por su capacidad para aportar conocimiento técnico sobre las materias a regular.

En este año 2025 se ha iniciado la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, así como una modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados relativo a esta misma materia. Este contexto nos invita a proponer una mirada alternativa respecto de las



posibilidades que ofrece un aumento de la participación política de dichos grupos, abordando críticamente los dos supuestos fundamentales ya señalados (mejora de la participación y utilización del conocimiento experto). Con este objetivo, partiremos de las recomendaciones de los organismos internacionales y los especialistas en la materia, para posteriormente analizar los supuestos en que se basa la regulación española. Estos últimos se analizarán teóricamente, señalando la difícil compatibilidad entre estos y los valores y presupuestos que inspiran tanto la democracia representativa como la búsqueda de alternativas más participativas.

A modo de nota metodológica, conviene precisar que el análisis conceptual propuesto parte de la historia conceptual de Reinhart Koselleck (1923-2006), la cual considera que los conceptos son polisémicos, y su contenido se establece desde una particular situación histórica, política y social que genera su conceptualización. En ese sentido, los conceptos son "condensaciones lingüísticas independientes" (Koselleck, 2012: 47). Por ello, debemos remitirnos al modo en que se presenta conceptualmente la transparencia gubernamental, ligándolo a una serie de acontecimientos y regulaciones específicas que han tratado de considerarla como un instrumento capaz de garantizar una virtuosa participación política de los grupos de interés. Esta metodología nos permite rechazar explícitamente una lectura atemporal según la cual siempre han existido grupos de interés y su participación se ha regido según las mismas perspectivas. Finalmente, nuestra metodología resultará fundamental para confrontar el marco conceptual que la regulación presenta, según el cual los grupos de interés actúan como catalizadores de una mayor participación democrática. A este opondremos una concepción de la democracia apoyada en referentes teóricos como Schumpeter, Urbinati, Dahl o Sartori que den cuenta tanto del modo en que de hecho funciona la participación política de los ciudadanos, como de otras formas en que esta puede potenciarse para una mayor profundización democrática.

2. GRUPOS DE INTERÉS Y DEMOCRACIA

2.1. Transparencia y grupos de interés en el ámbito internacional

Puesto que no cabe ofrecer una completa historia de la acción de los grupos de interés, el objetivo central de este epígrafe es mostrar, a través de una secuencia ordenada cronológicamente, cómo EE. UU. y ciertos organismos internacionales han llevado la iniciativa en relación con la regulación de los conflictos de interés en lo relativo a las obligaciones de los cargos públicos y las políticas de transparencia.

Más allá de algunos hitos en la regulación de los conflictos de interés a mediados del siglo XX (*Lobbying Act*, EE. UU., 1946), a inicios de XXI, se inició una nueva corriente internacional en favor de políticas de integridad promocionadas por la idea de transparencia y de Gobierno abierto. La transparencia gubernamental, promovida por leyes de acceso a la información aprobadas en su mayoría durante los últimos



veinte años, está basada en el derecho de acceso a la información con relevancia pública, y su propia dinámica ha desbordado su propia concepción como derecho administrativo (Guichot, 2023: 45). Al amparo del continuo desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (Ginesta et al, 2024: 49), el acceso a la información, entendido como derecho digital fundamental, ha cobrado especial relevancia en el fortalecimiento de la rendición de cuentas democrática, la protección de otros derechos fundamentales y la prevención de la arbitrariedad y la corrupción (Puente de la Mora, 2017: 11). De esta manera, la transparencia se ha asociado con mejores indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano, funcionando como un elemento en favor de una mayor competitividad. Estas políticas han acabado por constituir, en palabras de la OCDE, un movimiento global que puede ser representado a través del Open Government Partnership de 2011 (OECD, 2016: 3).

Ya en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de la ONU se señalaba que la corrupción "distorsiona los mercados" (ONU, 2003: iii), de modo que unas buenas instituciones públicas serían aquellas que fueran capaces de dar cuenta transparentemente sobre sus propias actividades, favoreciendo la competitividad y la innovación (Laboutková et. al., 2020: 10). El artículo 7.4 promueve la transparencia y el establecimiento de los medios para prevenir los conflictos de interés, lo que se concreta en el artículo 10.a, en el que se insta a publicar información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones. El artículo 12 propone normas relativas al sector privado en relación con las restricciones a las actividades profesionales de exfuncionarios públicos cuando estén directamente relacionadas con las funciones públicas anteriormente desempeñadas, y el artículo 8.5 se promueve el establecimiento de sistemas que obliguen a los funcionarios públicos a elaborar declaraciones sobre sus actividades externas, empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios.

Tras la crisis económica posterior a 2007, la presidencia de Barack Obama marcó el rumbo internacional en relación con la integridad pública, convirtiéndose en la gran promotoradora del Gobierno abierto (Fung, Weil, 2010: 105). En su memorando presidencial del 24 de febrero de 2009, apenas un mes después de su toma de posesión, se comprometió en favor de la transparencia, la participación y la colaboración entre Administración, organizaciones sin ánimo de lucro, empresas y particulares del sector privado (Obama, 2009). En este contexto, el Grupo de los 20 elaboró una declaración sobre los principios de alto nivel sobre la declaración de activos por parte de funcionarios públicos. En ella se proponía el establecimiento en cada país de sistemas de declaración financiera y de patrimonio para una mejor prevención y gestión de los conflictos de intereses para garantizar que la toma de decisiones gubernamentales no se viera comprometida. En este caso, se priorizaba el control sobre los altos directivos y personas en puestos de riesgo, para lo que se proponía contar con recursos adecuados para la prevención de casos de corrupción



y tener dispuestas sanciones que permitieran la eficacia de las medidas (G-20, 2012). Por su parte, la OCDE ha promovido la elaboración de declaraciones de los altos funcionarios para promover la integridad en sus instituciones, monitoreando las variaciones patrimoniales (OECD, 2011). A estas recomendaciones, Transparencia Internacional sumó la propuesta de un organismo de supervisión para verificar la exactitud de la información de las declaraciones, incluso mediante la verificación cruzada de datos y la verificación física, pudiendo utilizar métodos aleatorios o basados en el riesgo para priorizar las declaraciones a revisar (Transparency International, 2014: 5).

Esta tendencia internacional pasó a incidir directamente en lo relativo a los grupos de interés en el momento en que comienza a hacerse patente la necesidad de crear un registro de estos grupos, el primero de los cuáles lo estableció EE. UU. en 1995 con la aprobación de la Lobbying Disclosure Act. Aunque el Parlamento Europeo creó un Registro en 1996, al que se adhirió la Comisión Europea en 2008, este ha sido modificado en numerosas ocasiones (2011, 2014 y 2021). La aprobación del Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de transparencia obligatorio (UE, 2021) se demostró insuficiente en 2022 al destaparse el Qatargate¹, el cual motivó la posterior modificación del Reglamento Interno del Parlamento Europeo (2024) y la aprobación de una nueva Decisión por parte de la Comisión Europea (CE, 2024). Estos cambios legislativos, considerados por algunos como una "relegitimación" de las instituciones europeas (Oliver, 2019: 104), incidieron especialmente en el establecimiento de obligaciones reforzadas para los diputados en relación con la publicación de reuniones con los grupos de interés y, en relación con los comisarios, se reforzó la obligación de registrar reuniones con grupos de interés y se procuró mejorar la coordinación entre las instituciones de la UE en materia de integridad y transparencia. Como resultado, en la actualidad la Comisión Europea publica en detalle su propia agenda, una declaración de intereses de los Comisarios² y controla a los grupos de interés por medio del Registro, mientras que los diputados registran cada una de sus reuniones en sus perfiles públicos en la web del Parlamento.

El ejemplo de la UE nos permite afirmar que, a diferencia de lo que ocurre con los potenciales conflictos de interés sobre los cargos públicos, los controles sobre la acción del grupos de interés han sido implementados de forma más tardía y han requerido profundas modificaciones³, por lo que el debate sobre dicha regulación

¹ El caso destapó pagos ilícitos a diputados por parte de autoridades de Qatar, Marruecos y Mauritania a cambio de influencia en el Parlamento Europeo, pagando sobornos para conseguir votos a favor de la candidatura de Catar para la organización de la Copa Mundial de Fútbol de 2022. Supuso advertir el fracaso de "los mecanismos internos de supervisión y alerta" (PE, 2022).

² <https://elections.europa.eu/european-commission/en/>

³ Estas modificaciones han sido requeridas ante la constatación por parte de algunos autores de la necesidad de la implementación de grandes cambios, tal y como es el caso del Registro de Transparencia, el cual tenía, antes de que estallara el Qatargate, "una revolución pendiente" debido,



sigue abierto en la medida en que la experiencia de estos últimos años confirma que "la finalidad de los lobbies no se limita a un mero diálogo" y que muchos de ellos "prescinden de cualquier esfuerzo por compatibilizar sus intereses particulares con el interés general" (Martínez Isidoro, 2025: 104). Esta tendencia se mantiene en el caso español, cuyo control sobre los cargos públicos encuentra precedentes históricos lejanos (al menos desde la Ley 5/2006), mientras que la regulación de los grupos de interés se comienza a tramitar en este momento. Es por ello por lo que cabe intervenir en este debate con la aspiración de mostrar lo pernicioso de la tesis según la cual los grupos de interés deben ser entendidos como una herramienta en favor de la profundización de nuestro modelo de democracia, tal y como analizamos en el epígrafe siguiente.

2.2. Justificaciones teóricas de la participación política de los grupos de interés

Como en el apartado anterior, partiremos del análisis de las obligaciones de los cargos públicos para posteriormente centrarnos en lo relativo a los grupos de interés, en este caso desde la perspectiva de los especialistas. Previamente, no obstante, conviene hacer una pequeña aclaración terminológica. Aunque en algunos casos los términos grupos de presión, grupos de interés y lobby sean utilizados de manera indistinta (Rubio, 2017: 402; Ponce Solé, 2023: 44), conviene precisar que mientras "lobby" se corresponde con la influencia desarrollada profesionalmente y retribuida por terceros, los "grupos de presión" constituyen uniones de individuos y organizaciones para influir en la toma de decisiones de los poderes públicos en defensa de sus intereses, predominantemente económicos, los "grupos de interés" se organizan dentro de la sociedad civil para influir en la toma de decisiones públicas sin perseguir un interés exclusivamente económico (Sierra Rodríguez, 2023: 119). Siendo así, en este texto se centra en el análisis de los grupos de interés como concepto más abarcador, una opción que no solo viene a favorecer el análisis conceptual, sino que además se alinea con el modo en que la regulación analizada en el siguiente epígrafe concibe a estos grupos, refiriéndose a ellos en todo momento como "grupos de interés".

Las leyes que tratan de evitar las "puertas giratorias" intentan proteger a los gobiernos del uso en su contra de información privilegiada por parte de antiguos empleados que dejan su cargo público y se llevan consigo conocimientos en favor de una parte privada en detrimento del interés público. Estas leyes establecen prohibiciones con macos temporales diferentes en función de si el nuevo empleo está directamente relacionado con las funciones desempeñadas, y en algunos casos llegan a fijar prohibiciones vitalicias a los máximos responsables del Gobierno (Cain et al., 2008: 112), algo que, no obstante, podría resultar contraproducente en tanto que podría desincentivar la atracción de talento privado a los cargos públicos, por lo

especialmente, a la distorsión que generaba un información desfasada, incompleta o engañosa respecto de los inscritos en el mismo (Ballina, 2019: 700, 690).



que son imprescindibles "medidas ponderadas" (Aguilar Juncosa, 2021: 131). Otra medida de prevención es la obligación de las autoridades a elaborar declaraciones acerca de, entre otras cosas, sus actividades externas, empleo, inversiones, activos y regalos o beneficios sustanciales de los que pueda derivarse un conflicto de intereses (Aguilar García, 2024: 96).

La lucha contra la corrupción es capaz de fortalecer la democracia y el Estado de derecho, y, a su vez, "mejorar mucho la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo" al eliminar un obstáculo fundamental para el desarrollo económico (ONU, 2003: iii-iv). Es por esto por lo que se establecen tan altas exigencias sobre los cargos públicos: puesto que no cabe la eliminación del conflicto de intereses sin acabar con toda discrecionalidad política, siendo especialmente difícil de controlar las zonas grises en las que la distinción entre intereses legítimos e ilegítimos es en sí misma muy problemática (Friedberg, 2012: 49-50), se debe optar por establecer una serie de normas que garanticen la transparencia de su actividad. De ese modo, debe garantizarse la publicidad de su declaración de intereses, su patrimonio antes y después del cargo, información relativa a los intereses de su cónyuge o las actividades económicas llevadas a cabo antes y después del cargo.

En cuanto a los grupos de interés, su actividad se hace pública por medio de registros habitualmente controlados directamente por un organismo estatal o el poder legislativo. Los registros más exigentes establecen la obligación de declarar el asunto, la institución objeto de su actividad, el nombre de todos sus empleadores, los gastos individuales y los salarios, entre otra información (Chari et. al., 2019: 211). Si bien otros registros demandan menor cantidad de información, muchos especialistas coinciden en señalar que los registros deben ser obligatorios atendiendo a las desventajas competitivas que enfrentan aquellos que se registran frente a los que no, un argumento habitualmente utilizado por los propios grupos (Holman, Lunenburg, 2012: 99). Al mismo tiempo, si los registros deben ser obligatorios, su inscripción y mantenimiento deberán ser sencillos puesto que de lo contrario podrían suponer un desincentivo a la participación de pequeñas organizaciones (Sierra Rodríguez, 2023: 133). Un segundo instrumento en favor del control de la acción de los grupos de interés es la huella normativa. Si bien la "legislative footprint" abarca el conjunto de documentos asociados a la tramitación de las normas, incluyendo el expediente completo, en este ámbito se entiende que la huella normativa de los grupos de interés se corresponde con un documento en el que se incluyan todas las aportaciones y modificaciones legislativas propuestas (Laboutková et. al., 2020: 96).

Presentado el marco general con respecto a los dos actores relevantes, conviene profundizar en las argumentaciones de fondo que lo sostienen. Ciertamente la historia de la corrupción alrededor del mundo justifica un estrecho control sobre las actividades y la gestión pública de los cargos públicos, pero este es, al mismo tiempo, resultado de la perspectiva liberal clásica según la cual el poder requiere de



límites claros que desincentiven el abuso de poder. Someter a las instituciones al *rule of law*, o Estado de derecho, implica establecer contrapesos que aseguren un funcionamiento adecuado de la democracia, estableciendo instrumentos en favor del mantenimiento de una desconfianza preventiva sobre los cargos públicos, uno de los cuáles son las políticas de transparencia (Schnell, 2023: 363).

La hipótesis del presente texto sugiere que este control es menos exigente con los agentes privados que con los cargos públicos, lo cual rompe con las tesis de los liberales clásicos (siglos XVIII y XIX). Estos últimos confiaban en una iniciativa privada capaz de generar riqueza por medio del libre comercio. Esto suponía que era el individuo quien, por medio de la búsqueda de su propio beneficio, era capaz de promover el interés general (Smith, 1994 [1776]: 554), lo cual suponía una limitación de la acción del Estado en la economía, pero no la confianza de la posibilidad de abrir el Gobierno a la misma lógica de competición por intereses particulares. De igual modo, las facciones de intereses debían ser permitidas puesto que podían funcionar como una garantía por medio de un "estado social" democrático (Tocqueville, 2019 [1835]: 243). Esta defensa del pluralismo, tan importante en autores como Stuart Mill o Isaiah Berlin, no implica que el liberalismo clásico confiara en institucionalizar democráticamente la pugna por intereses privados, puesto que precisamente Tocqueville entendía que el "interés propio bien entendido...vuelve el interés personal contra sí mismo" en tanto que en algunas ocasiones es necesario sacrificarse en pos del bienestar general (Tocqueville, 2019 [1835]: 588). En este sentido, el liberalismo clásico confía en un estado limitado pero, al mismo tiempo, agente principal de la gestión política, en la cual los representantes de la ciudadanía tengan el monopolio de la regulación, de tal modo que la persecución del interés propio no acabe por perjudicar a la comunidad política. En ese sentido, el liberalismo pasó a aliarse con la democracia para instaurar un modelo protector de los derechos individuales por medio del control electoral al Gobierno.

Ahora el marco conceptual presupone la necesidad de una mayor representatividad democrática alcanzable por medio de la participación de unos grupos de interés capaces de fomentar una verdadera poliarquía, actuando como intermediarios entre la ciudadanía y sus representantes. Algunas voces sostienen que estos grupos están legitimados a participar puesto que su intervención da lugar al "input democrático" ya que garantiza una continua expresión "de la voluntad del pueblo a través del grupo de interés como portavoz"⁴ (Lahusen, 2023: 257), llegando incluso hasta el extremo de considerarlos como "la columna vertebral de la democracia representativa"⁵ (Koehler, 2019: 143). En este sentido, resulta común encontrar autores que defiendan esta capacidad de los grupos de generar un modelo más representativo al tiempo que afirman la funcionalidad que se deriva del uso de un

⁴ "of the will of the "people" – via the lobby group as a mouthpiece".

⁵ "Lobbying is the backbone of representative democracy".



saber técnico que llene "las lagunas de conocimiento que tiene el poder ejecutivo o legislativo", que una vez salvadas permitirían "adoptar decisiones de mayor calidad" (Aguilar Juncosa, 2021: 128).

Si los grupos de interés tornan a considerarse como actores centrales del proceso democrático como intermediarios entre la ciudadanía y sus representantes, ¿es suficiente el establecimiento de políticas de transparencia para asegurar su compromiso con los intereses del conjunto de la sociedad? Quizás, si pasan a funcionar como un actor fundamental en el funcionamiento de la democracia, debieran aceptar otros mecanismos de control asimilables a los que se aplican a los cargos públicos. Pero antes de analizar estas posibilidades, abordemos el modo en que esta forma de concebir la participación en democracia de los grupos de interés se plantea en el caso español.

2.3. La regulación de los grupos de interés en España

Como señalábamos en la Introducción, el actual contexto nos invita a proponer una mirada diferente respecto de las posibilidades que ofrece un aumento de la participación política de los grupos de interés en la medida en que el Parlamento español se dispone a aprobar dos normas fundamentales en relación con esta materia, una legislación que se lleva demandando desde 2008 (Álvarez, Montalvo, 2014: 374). El Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés⁶ y la correspondiente modificación del Reglamento del Congreso completarían la regulación para los grupos de interés, los cuales, junto con partidos políticos o sindicatos, han sido los "auténticos configuradores materiales del Estado contemporáneo" (Álvarez, Montalvo, 2014: 374).

Estas propuestas regulativas, todavía en proyecto y cuyas propuestas se basan en cierta medida en recomendaciones tales como las realizadas por parte del Grupo de Estados contra la Corrupción en relación con el necesario reforzamiento de la independencia, las competencias y los recursos de la Oficina de Conflictos de Intereses (Greco, 2021: 12), completará un marco cuyo primer pilar se encuentra en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La ley de 2013 ya señalaba que "la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política", y en su artículo 12 se explicitaba que este derecho a acceder a la información pública se encuentra limitado o precisado según los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Según su Preámbulo, la publicación de información respecto de las instituciones permite "una mejor fiscalización de la actividad pública", lo que a su vez "contribuye a la necesaria regeneración democrática". La ley 19/2013 estableció el Consejo de Buen Gobierno y Transparencia, organismo independiente que vela por el cumplimiento de las

⁶ En fase de tramitación parlamentaria desde febrero de 2025.



políticas de publicidad activa y que formuló la recomendación de publicar las agendas del Gobierno, incluyendo a los Secretarios de Estado o equivalentes, lo cual se extendería posteriormente a todos los responsables públicos de la AGE. Esta recomendación se apoya en la idea de que la publicación de esta información "contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública", favoreciendo, de ese modo, "el ejercicio del control democrático" y constituyendo "un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen" (CTBG, 2017: 3).

Una segunda norma especialmente relevante dentro de este ámbito es la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. El texto pretende funcionar como instrumento para el refuerzo de las obligaciones de los altos cargos, asegurando que su labor "se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas".

En tercer lugar, el Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, el cual cuenta con referentes de normas autonómicas⁷ y que se inspira en la legislación ya aprobada en países como Alemania, Austria y Francia (Martínez Isidoro, 2025: 114), aborda la regulación de los grupos de interés proponiendo un "modelo de gobernanza más estratégico", capaz de asegurar que la toma de decisiones es transparente y permite la participación ciudadana. Todo ello para garantizar la orientación de las políticas públicas hacia el interés general y facilitar "la rendición de cuentas ante la ciudadanía". Según la Exposición de motivos, la participación de los grupos de interés

«...contribuye a la mejora de la calidad democrática de las instituciones públicas reforzando su legitimidad y, además, se configura como un instrumento necesario para transmitir las demandas sociales a las personas gobernantes y personas gestoras públicas, al objeto de que adopten las políticas que logren la mejor satisfacción de los intereses generales, teniendo en cuenta que este proceso participativo es, en el momento actual, cada vez más complejo, que requiere de un análisis exhaustivo en la formulación de las políticas públicas y que ha de conciliar los distintos intereses de los concurrentes sujetos afectados».

Este extenso pasaje es de la mayor importancia puesto que, aunque no se aluda explícitamente a los grupos como "expertos", se les considera capaces de transmitir las demandas sociales, funcionando como intermediarios entre ciudadanos y gobernantes. El pasaje es especialmente relevante en relación con cómo se concibe la satisfacción de los "intereses generales", la cual aparece caracterizada como un proceso complejo y solo abordable por medio de "un análisis exhaustivo en la

⁷ En Euskadi, Cataluña, Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha y Navarra. Algunas de ellas son analizadas en los capítulos elaborados por Esteve Girbés, Castellanos Claramunt y Carrión Peinado en Ochoa Monzó y Sierra Rodríguez, 2023.



formulación de las políticas públicas", que no parece posible sin la intermediación de la sociedad civil⁸.

La exposición de motivos del Proyecto termina enfatizando que se trata de una manera de regular "un cauce específico de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, adecuado a los principios de igualdad, responsabilidad y transparencia". Por último, el texto asume el marco según el cual los grupos constituyen expertos en su campo en la medida en que prevé que sus aportaciones sean incluidas en una huella normativa⁹ (Título IV).

En cuarto lugar, la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y los incumplimientos o infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios" (410/000009) incide, como el resto de las normas analizadas, en la necesidad de hacer más transparente esta forma de participación ciudadana, regulando el "creciente número de mecanismos a través de los cuales los servidores públicos interaccionan con la ciudadanía y escuchan las demandas". En lo que respecta a los grupos de interés, esto supone establecer "obligaciones claras que permitan conciliar la acción de influir en los poderes públicos con la necesaria transparencia que es exigible en la vida pública" por medio de un Registro en el que se incluirían también las declaraciones de actividades de los parlamentarios.

En definitiva, tanto la regulación aprobada como aquella pendiente de aprobación dan cuenta de muchos de los elementos presentes en la regulación internacional y la literatura especializada: la transparencia permite el control sobre los cargos públicos, previene posibles conflictos de interés y es un instrumento en favor de una democracia más participativa y capaz de nutrirse del conocimiento experto. Dedicaremos los dos siguientes bloques a cuestionar, mediante diversas teorías que caracterizan la democracia representativa y los valores que la inspiran, cómo los grupos de interés favorecen la participación democrática y pueden aportar dicho conocimiento experto.

3. GRUPOS DE INTERÉS Y PARTICIPACIÓN

3.1. La participación democrática

Quienes sostienen que ningún actor político puede negar a los grupos de interés "el derecho fundamental de participar en la toma de decisiones públicas" (Lahusen,

⁸ Resulta conveniente recalcar el papel de la "sociedad civil" en otras leyes relacionadas, como es el caso de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, en la que la sociedad civil aparece como colaboradora a través del portal temático de evaluación de políticas públicas (art. 31-32).

⁹ Esta medida cuenta con antecedentes autonómicos establecidos por medio de la ley de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre y la ley de Navarra 5/2018, de 17 de mayo (Ponce Solé, 2023: 57).



2023: 241) parecen considerar que el derecho de participación de los grupos está por encima del derecho de participación de los individuos. Frente a esto, en una democracia representativa los derechos de participación recaen específicamente sobre el individuo, especialmente en lo relativo al derecho al sufragio. A parte de este, no existe prerrogativa de participación política que asegure incidencia institucional del ciudadano, por lo que es posible definir el modelo democrático a través del derecho al voto: "sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo" (Schumpeter, 1996: 343). Si los ciudadanos no cuentan con una atribución concreta que les permita incidir directamente sobre el proceso de diseño normativo, ¿qué justificaría que los grupos de interés obtuvieran esta prerrogativa?

Se ha señalado que los grupos de interés permitirían la canalización de las demandas sociales hacia la esfera pública. Este rol como intermediarios se justificaría aduciendo que la democracia no se limita al voto, y debe caracterizarse por una continua expresión de la voluntad del pueblo (Lahusen, 2023: 257). En este punto, los defensores de la participación de los grupos de interés hacen suya la dimensión de la democracia como ideal, esgrimiendo un estándar que debería servir para inspirar una mejora hacia una democracia más participativa (Sartori, 1993: 49). No obstante, este intento por hacer suyo el ideal se enfrenta al hecho de que ninguna teoría de la democracia ha sugerido canalizar la participación popular por medio de empresas o entidades sin ánimo de lucro, puesto que, incluso en los casos en que estas últimas persigan fines altruistas, estos requieren algún tipo de refrendo popular que los legitime. Frente a esta posibilidad, numerosas administraciones han probado a hacer uso de una multiplicidad de instrumentos que de hecho permiten una directa participación ciudadana: referéndum, consulta popular, iniciativa legislativa, presupuestos participativos, consejos ciudadanos, modalidad de concejo abierto, etc. Todos ellos hacen posible una participación no como instrumento de agregación de intereses sino como valor en sí mismo, ya que las agrupaciones ciudadanas tienen un valor democrático siempre que sean capaces de generar mayor participación de los ciudadanos (Mercado, 2012: 56-57).

Al margen de todos estos instrumentos, cualquier democracia representativa permite una intervención del ciudadano en el debate público. En este sentido, si a los grupos de interés no se les puede negar su derecho a participar a través de campañas o movilizaciones en favor de su interés, como podría llevar a cabo cualquier otro ciudadano, es perfectamente posible negar su participación en el diseño normativo o de políticas públicas en base al interés general. Con ello se trata, simplemente, de afirmar que el interés general "no es trascendente a los ciudadanos, sino inmanente a éstos y no puede ser descubierto gracias a los conocimientos tecnocráticos de los gestores públicos" (Ponce Solé, 2023: 75).



3. 2. Participación desigual

La poliarquía de Robert Dahl, uno de los principales referentes teóricos de nuestra democracia representativa y del pluralismo político, se asienta en la igualdad intrínseca que parte del pensamiento religioso y que llega hasta la noción del "Principio de la Consideración Igualitaria de los Intereses" (Dahl, 1992: 107-108). Esta igualdad también es heredera de la isonomía con la que contaban los atenienses clásicos, la cual trascendía la igualdad ante la ley e implicaba la promesa de una participación igual en los asuntos públicos (Castoriadis, 1998: 117). Ambas formas de entender la igualdad quedan en entredicho de forma completa en el momento en que las "desigualdades de recursos, posiciones estratégicas y poder negociador derivadas", tanto de recursos económicos como de información o conocimiento, pueden poner gravemente en peligro el funcionamiento de la democracia (Dahl, 1992: 399).

El Proyecto de ley analizado no establece diferencias entre las obligaciones y derechos de cada uno de los grupos de interés, ya que independientemente del tipo de organismo del que se trate, todos ejercen actividades de influencia (artículo 4). Aunque el texto señala que los intereses propios de cada grupo deben trasladarse de manera "que no menoscaben o soslayen los intereses [...] de otras personas o sectores" (Exposición de motivos), la norma no establece mecanismos que aseguren una participación igualitaria de los grupos registrados. De este modo, la participación de distintos grupos de interés supone, frente al principio de igualdad que dice consagrar el Proyecto, un proceso selectivo de unos frente a otros, lo que, unido a la desigualdad de los recursos con los que cuenta cada uno de ellos, genera asimetrías de poder que distorsionan los resultados en favor de los grupos más poderosos, homogéneos y organizados, así como aquellos que gozan de una mejor visión estratégica de sus propios intereses (Mercado, 2012: 60). Ciertamente, la regulación puede exigir, tal y como hace la ley chilena¹⁰, que si a una organización se le concede una reunión sobre una materia, cualquier otra pueda solicitar una audiencia homologable y ser atendida (Rubio, 2017: 427), o, como ha sugerido Sierra Rodríguez (2023: 137), establezca un servicio de avisos a través del del Registro de los grupos como herramienta para la potenciación de la participación ciudadana. No obstante, estas posibilidades no están previstas ni se corresponden con el espíritu general de las normas en tramitación, y aunque así se dispusiera, esto no implicaría necesariamente resultados parejos en el ejercicio de la influencia.

Sobre el modo en que la intervención de grupos de mayor o menor influencia distorsiona el proceso de elaboración de las normas contamos con evidencia recopilada a través de entrevistas en el ámbito de la Unión Europea; un sexto de los entrevistados acepta que la labor del grupos de interés distorsiona las decisiones

¹⁰ Ley Núm. 20.730. Regula el grupos de interés y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>).



políticas en favor de los intereses de unos determinados grupos respecto de otros (Lahusen, 2023: 248). Aunque habitualmente un sexto de los entrevistados parecería una proporción no significativa, esta debe ser considerada como tal en la medida en que aceptar esto implica reconocer el potencial riesgo derivado de la propia participación de los propios entrevistados. De hecho, no resultaría extraño que este sexto de los entrevistados se correspondiera con responsables de grupos sin ánimo de lucro, los más escépticos en torno a su propia posición de influencia, frente a los representantes de la industria y los negocios, cuya confianza en su propia legitimidad es mayor (Lahusen, 2023: 253).

Es en este punto en el que encontramos la desigualdad más patente en el ámbito de la influencia de los grupos de interés, la cual "es atentatoria contra los principios esenciales de la democracia" (Ponce Solé, 2023: 75). Cuanto más profesionalización¹¹, poder, capital, homogeneidad, jerarquía, estrategia y saber técnico, más potencial capacidad de incidir en las decisiones políticas, lo que desequilibra la balanza en favor de una eléctrica frente a una fundación¹². En ese sentido, es difícil imaginar un escenario en el que grupos populares organizados en torno a la defensa de los derechos públicos pueden contrarrestar la agenda impuesta por una oposición corporativa extraordinariamente financiada (Scott, 2018: 96). Esta posición cuenta con la evidencia histórica que señala, a modo de ejemplo, que desde los años 70 ningún grupo ecologista en EE. UU. ha sido capaz de conseguir que sea aprobada legislación alguna contra los intereses de las corporaciones, al igual que es posible referirse a una gran cantidad de iniciativas de reforma fiscal que han sido descartadas por acción de los grupos de interés (Scott, 2018: 98, 107). De hecho, en el ámbito de la UE los participantes del lobbying reconocen que la aceptación de su influencia requiere inversiones sustantivas, puesto que aumentar las actividades de presión es un requisito previo esencial para obtener el reconocimiento profesional (Lahusen, 2023: 246). En este sentido, la legitimidad se mide en función de la capacidad de recursos que es posible movilizar, tal como prueba la posición de quienes representan a las grandes industrias al apelar a la cantidad de compañías, productos, empleos y consumidores que "representan". Esta "lógica aritmética" según la cual la gran industria es "politically, economically, or socially more relevant" (Lahusen, 2023: 263) supone aplicar un razonamiento económico sobre la política, entendiendo la posibilidad de poner al mismo nivel capital y representación,

¹¹ Como señala Rubio (et al., 2021: 239), para que el llamado "el lobby ciudadano" sea capaz de lograr un nivel de eficacia homologable al de otro tipo de agrupaciones, es necesario que desarrolle esta labor de manera profesional, adaptando sus procedimientos a la lógica parlamentaria para ser tenidos en consideración, algo que, sin embargo, no está al alcance de la mayoría de la ciudadanía.

¹² Esta potencial ventaja desaparece en el momento en que un alto cargo o parlamentario busca dar voz a diferentes opiniones con el objetivo de "generar decisiones más orientadas al público, consensuadas y, por lo tanto, más legítimas" (*traducción propia*; Chaqués-Bonafont, Medina, 2021: 25). En última instancia, el éxito de la influencia ejercida depende de la decisión del cargo público, pero, en su intento de obtener un mayor grado de influencia, el grupo de interés preferirá no depender de la voluntad del cargo público y tratará de ejercer toda la influencia que sus recursos le permitan.



consumidores y ciudadanos, dando lugar a un parlamento de la industria como el que funcionó en Noruega, una cámara alternativa compuesta por los dirigentes de agrupaciones: una democracia en la que "los votos cuentan, pero son los recursos los que deciden" (Dahl, 1992: 358).

En definitiva, la lógica según la cual el éxito económico implica una determinada importante cuota de representación implica diseñar una democracia de grandes empresas¹³ que se contrapone al principio de representación política derivada del voto, cuestionando que lo que concierne a todos los ciudadanos por igual debe ser decidido en igualdad de condiciones.

3.3. Intermediarios

Los progresos relativos a la transparencia en el sector público en la última década han sido muy importantes, pero algunos autores se preguntan si estas medidas deberían ser igualmente aplicadas al ámbito privado, teniendo en cuenta que parte del bienestar de los ciudadanos depende de las corporaciones privadas, en ámbitos como el empleo o los alimentos que consumen (Fung, Weil, 2010: 106). Se trata de un argumento significativo en el contexto de la crisis financiera de 2008, tras la cual la responsabilidad de las empresas en lo ocurrido parecía innegable, por lo que exigir transparencia a los culpables del hundimiento del mercado inmobiliario o de la crisis económica parecía una medida especialmente pertinente en favor de un redescubrimiento del control democrático (Fung, Weil, 2010: 117).

El argumento que vincula responsabilidad en el bienestar ciudadano y transparencia se apoya en la idea de que las empresas son tan importantes para la vida del ciudadano como el Gobierno del país, por lo que la exigencia debe ser homóloga. En este sentido, si, como aparecen referidos en la legislación internacional, española y en una parte sustantiva de la literatura especializada, los grupos de interés funcionan como intermediarios entre responsables públicos y ciudadanos, estos deberían contar con las mismas obligaciones que otros implicados en el gobierno y la administración. Un primer paso en esta dirección implicaría incidir sobre tres aspectos fundamentales: sanciones, obligación de abstenerse y supervisión o control.

Primero, en relación con las sanciones, las más graves previstas para los grupos de interés que no cumplen lo exigido por el Registro de la UE implican, únicamente, dejar de constar en el Registro, lo que les impide reunirse con representantes de las instituciones europeas, algo que sucede si se niegan a compartir la información solicitada o si no la comparten en tiempo y forma. Así, se opta por sancionar a aquellos que tienen menos capacidad para mantener una interlocución actualizada

¹³ La expresión "democracia de los accionistas" es un oxímoron ya que viola la igualdad democrática más elemental (Dahl, 1992: 395).



con las instituciones¹⁴, y no a aquellos grupos que son capaces de incluir intereses particulares en una legislación que debería basarse en las preferencias de los ciudadanos y representantes de la Unión. Este último tipo de influencia, independientemente de los métodos utilizados, puede considerarse como "corrupción legal" por constituir parte de aquellas "prácticas empleadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan al interés general" (Revuelta, Villoria, 2016: 410). Frente a esta capacidad de influencia privada, los cargos públicos con intereses directos sobre una determinada política o votación son sancionados cuando se demuestra que actúan de acuerdo con intereses propios. Esta sanción no se limita únicamente a impedirles formar parte de la dinámica institucional, sino que se persigue penalmente como tráfico de influencias, según los artículos 428, 429 y 430 del Código Penal (Ponce Solé, 2023: 55), referidos a como una autoridad puede influir sobre otra con un afán económico propio o para un tercero, tal y como llevan a cabo de hecho los grupos de interés.

En segundo lugar, y continuando con en la línea de lo anterior, los cargos públicos no pueden ejercer sus responsabilidades en casos de potencial conflicto de interés. De forma similar, la democracia de los atenienses estaba basada en la "unidad del cuerpo político", entendida como opuesta a los intereses particulares, de tal modo que los ciudadanos no tenían derecho a participar de la deliberación de aquellas decisiones que les implicaran más directamente, como sucedía con aquellos ciudadanos que vivían más cerca de las fronteras de una polis a la que se le pretendía declarar la guerra (Castoriadis, 1998: 121). Este mismo conflicto de intereses justifica la obligación de la abstención del cargo público cuando sus decisiones pudieran afectar a sus intereses personales. Puesto que podría tomar, motivado por un afán particular, una decisión diferente a la que tomaría otro ciudadano semejante al él no afectado por dichos intereses, no debe tener la posibilidad de decidir. Esta misma lógica se aplica al ámbito de los grupos de interés, de tal modo que la constancia de que actúan estableciendo prioridades contrarias a las del conjunto de la sociedad según su habitual sesgo antiestatal y su sometimiento al esquema de lealtades que proviene de su trayectoria en el mundo privado (Castellani, 2018: 61) debería ser justificación suficiente como para obligarles a abstenerse de influir determinada legislación. En ese sentido, al igual que la obligación de los cargos públicos de abstenerse es vigilada y comunicada por parte de la Oficina de Conflictos de Interés¹⁵, se trata de un control que podría extenderse también a los

¹⁴ "Anexo III.[...] 4. Seguimiento e investigaciones por propia iniciativa: 4.1.La Secretaría podrá solicitar a los declarantes que modifiquen sus inscripciones cuando tenga motivos para creer que estas no proporcionan con precisión la información especificada en el anexo II. 4.2.Cuando se formule una solicitud con arreglo al punto 4.1, la Secretaría podrá suspender la inscripción en cuestión como medida preventiva" (UE, 2021).

¹⁵ Ley 03/2015: "Artículo 12. Sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de intereses. 2.[...] La Oficina de Conflictos de Intereses, de acuerdo con la información suministrada por el alto cargo



grupos de interés, estableciendo sobre qué legislación no podría pronunciarse atendiendo a los intereses advertidos por tal organismo.

En tercer lugar, y en relación con su supervisión o control, si realmente deben funcionar como canalizadores de las demandas sociales solo hay una forma de garantizar que sus responsables rindan cuentas de su actividad: la ciudadanía debe tener la posibilidad de participar en su elección o revocación, incluso por medios indirectos a través de la intervención de los poderes ejecutivo o legislativo. De lo contrario, puesto que se trata de algo improbable, conviene negar esta condición de intermediarios "democráticos" y pasar a considerarlos como grupos con intereses particulares, habitualmente distintos a los de los partidos políticos o los ciudadanos. De hecho, la cuestión del funcionamiento democrático es relevante en tanto que una de las principales propuestas de enmiendas para el Proyecto de ley, provenientes de APRI (2020:62) o CIVIO (2025: 8), es modificar el artículo 2 del proyecto para incluir en el Registro a los sindicatos, patronal y colegios profesionales, precisamente los tres organismos que tienen la obligación legal de elegir a sus representantes por medio de votaciones¹⁶, equiparándolos con empresas o fundaciones que tratan de influir en favor de sus intereses particulares y que no tienen obligación alguna de funcionar democráticamente.

3.4 Transparencia o sanción

Hace aproximadamente 15 años percibíamos la transparencia como el potencial remedio frente a la crisis de la democracia. Aparecía así la posibilidad de la fiscalización de la actividad pública, algo sobre lo que la Ley de Transparencia afirma una confianza completa: la publicación de información relativa a los responsables públicos permite "una mejor fiscalización de la actividad pública", y, por tanto, "contribuye a la necesaria regeneración democrática".

Esta articulación de la fiscalización de los poderes públicos es, sin embargo, mucho más compleja de lo que las leyes analizadas sostienen. Dentro de una concepción clásica de la democracia representativa los electorados solo fiscalizan a sus líderes negándose a reelegirlos, por lo que "es conveniente reducir nuestras ideas acerca de esta fiscalización a los medios indicados en nuestra definición" (Schumpeter, 1996: 347). Esta afirmación señala taxativamente que, salvo en casos de excepción, los gobernantes democráticos abandonan sus cargos en el momento en que se les niega la confianza de los gobernados por medio del voto. Esto supone que, incluso en los casos en los que la gestión pública es considerada como deficiente, solo la

en su declaración de actividades y, en su caso, la que pueda serle requerida, le informará de los asuntos o materias sobre los que, con carácter general, deberá abstenerse durante el ejercicio de su cargo."

¹⁶ Reguladas por el Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, el Real Decreto 1844/1994, la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical y empresarial (artículo 1.4) y la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (artículo 7.3).



obtención de una mayor cantidad de votos, representantes o comisarios expulsa al actual Gobierno. Y este proceso se ve afectado por infinidad de variables, en muchos casos más importantes que la corrupción judicialmente demostrada, como pueda ser la autoidentificación ideológica, las afinidades partidistas, la vinculación emocional o la importancia concedida a determinadas promesas electorales. En este sentido, los votantes no castigan la corrupción de una manera sistemática, como prueban estudios empíricos que concluyen que los votantes suelen preferir votar a candidatas supuestamente corruptas antes que a sus homólogos masculinos igualmente acusados (Le Foulon; Reyes-Housholder, 2021), o que los ciudadanos pueden llegar a favorecer el establecimiento de instituciones que permiten la corrupción si se trata de un medio necesario para alterar las futuras decisiones colectivas en línea con sus preferencias (Pani, 2011: 192).

En esta línea, hacer pública la corrupción es insuficiente como medida de prevención frente a la más efectiva imposición de sanciones que castiguen fuertemente los comportamientos ilícitos (Schnell, 2023: 358). Esto es aplicable al caso de los grupos de interés, cuya acción de influencia no se ve profundamente afectada por las políticas de transparencia que sobre ellos se establezcan. En este sentido, aparecer en una huella normativa es un precio muy bajo para quien redacta una enmienda según sus intereses. Si finalmente la ley es aprobada, y las aportaciones del grupo se incluyen en la huella, el grupo podrá apelar a que se trata de una serie de aportaciones técnicas fundamentales para la regulación del sector, y no directamente derivadas de su propio interés. Incluso aunque fuera posible ligar este interés al texto de la norma, se trataría de un asunto a politizar por los partidos, siempre y cuando reconocieran en esa posibilidad un instrumento eficaz dentro de la competición electoral, lo cual no resultaría nada sencillo en comparación con la posibilidad de articular otro tipo de mensajes de campaña de mayor impacto o de menor coste explicativo.

Esto mismo se aplica al funcionamiento de los registros de transparencia. Ninguno de los contenidos informativos que los registros brindan actualmente es suficiente como para que un grupo de interés no acepte participar de la influencia reglada, puesto que su influencia no va a ser restringida mientras cumpla sus obligaciones. Además, la fragmentación de los registros podría dificultar el control por parte de la opinión pública al forzar a la sociedad civil a tener que multiplicar la vigilancia en diversos registros, lo que ha llevado a considerar que son necesarias soluciones de otro tipo (Medina, Bouza, 2021: 399). Incluso asumiendo esto último, en la medida en que las compañías son capaces de condicionar significativamente una legislación, sería necesario ampliar las exigencias de transparencia para ponerlas a un nivel mayor a las que enfrentan los cargos públicos. Si estos últimos están obligados a aportar una declaración de bienes y actividades al inicio del cargo y en el momento de su cese, las empresas podrían responsabilizarse de aportar los datos de los beneficios obtenidos cada año como consecuencia de una determinada ley para la



que propusieron enmiendas, o podrían estar obligadas a realizar auditorías de cuentas controladas por los poderes públicos.

Por tanto, abrir la puerta a una participación reglada de los grupos de interés que normalice su papel en los procesos legislativos puede tornarse en la aceptación de un control legal en sectores de referencia. Frente a esta posibilidad, resulta conveniente regular su intervención en base de una serie de restricciones, poniendo mayor énfasis en las infracciones y sanciones que impidan niveles de impacto político tan significativos.

4 GOBERNANZA TÉCNICO-CIENTÍFICA VERSUS DEMOCRACIA

4.1. Un pluralismo débil

Es habitual encontrar en la literatura especializada posiciones que abogan por una defensa de los grupos de interés en base a una confianza en los valores del pluralismo y de la competencia en que se basa la democracia liberal, tal y como sucede en el ámbito de la UE (Lahusen, 2023: 247). La participación de estos grupos haría posible un pluralismo social y organizativo, promoviendo una gran diversidad de grupos que cuentan con autonomía asociativa para defender sus intereses.

En realidad, los distintos grupos tratan de movilizar recursos en favor de una desacreditación de la legitimidad y la reputación de la otra parte para minimizar sus posibilidades de ejercer influencia. Por un lado, la industria trata de desacreditar la representatividad y la experiencia de las ONG para minimizar su influencia, y estas últimas, por su parte, buscan movilizar a la opinión pública para centrar la atención en aquellos intereses particulares de la industria que son contrarios al bien común (Lahusen, 2023: 270). Prueba de esta lucha por la legitimidad es el modo en que ciertos grupos acusan de "astroturfing"¹⁷ a aquellos que falsamente se disfrazan de iniciativas de base popular cuando en realidad están financiadas por grupos de interés específicos.

En este contexto, en el que prima la lógica de la competición según intereses particulares, se rompe con la lógica de pluralismo liberal en el momento en que, como incidiremos en el último punto de nuestro análisis, se niega la posibilidad de entender la política como diálogo o confrontación entre diferentes valores y formas de entender la sociedad óptima y se concibe como una búsqueda técnica de la mejor solución. De ese modo, el escepticismo que acompaña al pluralismo democrático deja de tener espacio alguno. De esta concepción necesariamente se deriva una intensa polarización, puesto que los desacuerdos en el nombre de la

¹⁷ El término "astroturf" refiere al uso manipulador de los medios de comunicación y otras técnicas políticas que tratan de ocultar al verdadero emisor de un mensaje para hacerlo pasar por una expresión popular, dando lugar a una popularidad y masividad ficticias, en muchos casos por medio de las redes sociales (Revueña, Villoria, 2016: 412).



verdad generan el deber moral de unos de oponerse al error de la facción contraria (Urbinati, 2014: 100). De hecho, no resulta complicado imaginar un escenario en el que este oponente pasa a ser considerado como enemigo en la medida en que el reverso de la verdad es el error manifiesto, el cual no tiene sentido tolerar o integrar en comunidad.

4.2. Parte interesada o experto

Si existiera la posibilidad de mejorar las leyes y las políticas públicas en base a un conocimiento técnico-científico, los grupos de presión deberían estar más interesados en favorecer la mejora de los organismos de consulta pública en materias técnicas que en su propia intervención en el diseño normativo. Asumirían que los canales institucionales ya previstos pueden cumplir de forma más eficiente su función, colaborando con ellos siempre que fuera preciso y adecuado. Sin embargo, puesto que el conocimiento científico no otorga soluciones incuestionables o infalibles por sí mismo, cada uno de los grupos interviene no abogando por el despliegue de un mero asesoramiento científico sino según su interés propio. Puesto que la correcta conciliación entre el interés del grupo y el conjunto de la sociedad depende de cada caso concreto, cabe plantearse qué sucedería en caso de que los organismos científicos que asesoran a los poderes públicos recomendaran opciones diferentes a las propuestas por los grupos de interés. En tales escenarios, los grupos de interés podrían denunciar la incompetencia de estos órganos y mostrar así, una vez más, su desconfianza ante las instituciones, su sesgo antiestatal y su posición permanentemente en favor del mercado. En tal circunstancia ya no cabría sostener, como pretenden algunos autores, que la asunción de que el discurso científico tiende a ser más benévolo en su forma de concebir la participación de los grupos de interés en comparación con el discurso político (Koehler, 2019: 143). En ese contexto cabría incluso llamar a consulta a expertos independientes para asegurar el papel de la evidencia informada en el proceso legislativo.

Bajo este prisma actúa precisamente la Oficina C (Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados), la cual es coordinada por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) y la Secretaría General del Congreso de los Diputados, y cuyo objeto es aportar evidencias científicas y tecnológicas para asesorar y asistir a los parlamentarios en su actividad, de tal modo que puedan influir positivamente en la elaboración de mejores normas y políticas públicas. Sus investigaciones se diseñan atendiendo a la relevancia a medio y largo plazo de ciertas temáticas, según lo marcado por el Congreso de los Diputados, de acuerdo con la tesis según la cual solo la sede de la soberanía nacional puede dictar la agenda en democracia. La mera existencia de este organismo debería generar cierta confianza en estos grupos de que la regulación aprobada en las Cortes estará informada en la evidencia. De ese modo, aquellos grupos que legítimamente busquen contribuir a una mejor regulación de su ámbito de competencia capaz de



generar resultados positivos para el conjunto de los afectados no debieran oponerse a la posibilidad de que fuera la Oficina C quien evaluara, en colaboración con la OCI, la legitimidad de la intervención del grupo en base a las propuestas realizadas y los intereses de cada corporación. Se trataría de asegurar que aquellos que se incluyen bajo el rótulo de "expertos" no estén guiados por algún interés particular, y sean considerados tales en base a su formación como científicos sociales y no en tanto que empresarios de políticas, tal y como tiende a suceder en el ámbito de la transparencia y el leguaje claro (Arenas, 2024: 117).

4.3. Deliberación ciudadana

En un contexto en el que los ciudadanos están cada vez más aislados entre sí y tienden a desconfiar de las instituciones, el debate público es cada vez más tosco y menos informativo. La idea del bien público parece eclipsada frente al culto al interés privado, por lo que son necesarias formas de volver a implicar a los ciudadanos en la vida cívica, dándoles la oportunidad de expresar sus opiniones en un foro significativo. Así, establecer mecanismos deliberativos puede funcionar como un instrumento hacia una democracia más participativa, pero también como forma de mejorar el funcionamiento de la democracia representativa (Surowiecki, 2004: 261).

Si para algunos autores clásicos el pueblo se equivoca menos que sus líderes y es difícil engañarle con decisiones que le afectan directamente (Maquiavelo, 2009 [1531]: 175, 417, *D. I* 58, *III* 34), autores contemporáneos dan cuenta de ejemplos prácticos en los que los ciudadanos reciben formación específica, dentro de un proceso de deliberación en el diseño de una política pública, lo que les permite una participación efectiva. Ejemplo de ello es como la ley del estado de Illinois exige que los miembros de los consejos locales escolares reciban una formación obligatoria sobre financiación, planificación y estrategia antes de proponer sus alternativas para la gestión de los centros escolares (Fung, 2004: 129). Además de esta posible formación, en muchos casos los ciudadanos no requieren de un proceso específico de instrucción, puesto que el establecimiento de medios en favor de la deliberación pública los hace más consciente de sus necesidades, de modo que el proceso de discusión lleva a una mejor justificación de las decisiones (Fung, 2004: 107).

En ese sentido, Surowiecki (2004: 10) argumenta que las masas son capaces de tomar decisiones sabias en el ámbito político cuando se dan una serie de condiciones, como son la diversidad de opiniones e información, una relativa independencia, cierta especialización y la posibilidad de agregación de cada perspectiva por medio de mecanismos deliberativos. Resulta significativo que autor, aun tratando de aislar ciertas condiciones que permitan una deliberación adecuada, reconozca, sin embargo, que aunque es posible que las decisiones que toman las democracias no demuestren la sabiduría de la multitud, emitir la decisión por medios democráticos sí lo demuestra (Surowiecki, 2004: 260, 271). De hecho, aunque los



medios de los que se sirve la democracia implican incurrir en determinados desaciertos, según la perspectiva de los "expertos", el criterio para saber si la decisión es la correcta debe ser el cumplimiento de las garantías y procedimientos democráticos, y no tanto la evidencia científica recopilada sesgadamente por aquellos cuyos beneficios dependen de dichas decisiones.

4.4. Gobierno apolítico o tecnocrático

No cabe duda de que las posiciones de los ciudadanos implican, en muchos casos, intereses contrapuestos que pugnan por normas y políticas diferentes, de modo que no cabe referirse a una voz del pueblo que pueda verse fácilmente ahogada por la acción de los grupos de intereses (Scott, 2018: 79). En ese sentido, resulta complicado articular una noción única de bien público o interés general, tal y como pretendería la obra de Rousseau, al tiempo que para los ciudadanos puede ser especialmente complicado evaluar si sus representantes públicos han optado por las políticas que cuentan con su favor. De igual modo, muy habitualmente los cargos públicos no tienen las herramientas para comprobar si un grupo de presión está alineado con sus preferencias, especialmente cuando se trata de ámbitos muy técnicos y se desconocen los detalles de la actividad de dicho grupo (Scott, 2018: 82).

Si ya Dahl había advertido frente al peligro de que los "especialistas en política pública" conformaran una clase dirigente, gracias a la creciente complejidad de las políticas públicas, que impidiera una correcta rendición de cuentas (Dahl, 1992: 400-402), los grupos de interés pasan ahora a tutelar a los representantes públicos por la vía de aportar un conocimiento preñado de intereses que los representantes no son capaces de fiscalizar. Es de ese modo como se obtiene una especie de parlamento de la industria, similar al que Dahl recoge, y en el que, como señalábamos anteriormente, son los recursos los que deciden. Este precedente histórico no reduce la gravedad que supone que actualmente se defienda una reforma en base a las posibilidades de una democracia más participativa la cual, en realidad, hace posibles más medios para la aprobación de regulaciones a medida de los grupos de interés.

En el momento en que la política pasa a funcionar como la búsqueda de soluciones en base a un conocimiento científico incuestionable, negándose la confrontación política como pugna entre valores, la figura fundamental es el *stakeholder*, y el político democráticamente elegido un mero instrumento a favor o en contra de la "verdadera solución". La gobernanza, una "inocente etiqueta bajo la que proliferan los regímenes tecnocráticos" (Habermas, 2015: 57), constituye un modelo en el que el Estado pierde su monopolio en favor de otros actores que pasan a participar de las decisiones o políticas del gobierno no en calidad de subordinados, sino como parte de una red, desdibujando así la frontera entre lo público y lo privado, y postulando una democracia que merece tal nombre porque prescribe la



participación de la sociedad civil¹⁸. Estos ingredientes, en realidad, ponen en jaque la legitimidad democrática como dependiente únicamente del mandato de las urnas, y pueden considerarse como parte de lo que Nadia Urbinati (2014: 81) conoce como democracia apolítica, o "unpolitical democracy", la cual concibe su propia legitimidad en función de la calidad de los resultados que permitan sus procedimientos. Esta forma de entender la democracia pretende dar lugar a un poder más transparente e imparcial, pero no más accesible o generalizado (Urbinati, 2014: 108).

Puesto que las decisiones políticas no son simplemente decisiones sobre cómo hacer algo, sino más bien opciones sobre en qué tipo de sociedad queremos vivir, algo sobre lo que los expertos no deciden mejor que el votante medio (Surowiecki, 2004: 267), la concepción analizada constituye más bien un embellecimiento del *lobbying*, el cual trata de aportar un aura de legitimidad a un proceso tecnocrático, por lo que conviene explicitar que se trata de una devaluación de la democracia en favor de la aristocracia de la competencia profesional de los expertos (Mercado, 2012: 66-68). Esto no implica un avance, sino un retroceso evidente hacia un modelo de administración y gestión en el que las preferencias del pueblo pueden continuar perdiendo importancia en favor de modelos autoritarios o populistas justificados sobre la base de una gravísima erosión de la idea de soberanía popular.

Los elementos señalados hasta este punto dan como resultado una concepción enfrentada a los valores e ideales de la democracia representativa, y que parecieran adecuarse, en cambio, con el modo en que el neoliberalismo entiende las relaciones políticas. Para este, el Gobierno es únicamente un instrumento en favor de la consecución del "self-interés" o interés propio, el cual funciona como su ley natural. A pesar de que la noción de interés se ha vinculado históricamente al liberalismo, esta no constituía un hecho antropológico previo a las instituciones, ni siquiera para Locke (Mathiowetz, 2015: 164), de igual modo que el interés propio bien entendido para Tocqueville tenía el poder de volver el interés personal contra sí mismo al desalentar la búsqueda desenfrenada de la riqueza por entenderla perjudicial para la cultura política democrática (Lebow, 2018: 32, 36-37). Esta es una sensibilidad opuesta a la neoliberal, la cual no entiende a los ciudadanos como legisladores, sino como sujetos que afrontan las consecuencias de sus elecciones en términos de maximización del beneficio, asimilando el orden político a un mercado (Mathiowetz, 2015: 145-146). De ese modo, el neoliberalismo entiende este interés propio como una racionalidad calculadora libremente ejercida por parte de actores cuyas identidades están dadas de antemano, y son previas a todo orden político y los valores que defiende (Mathiowetz, 2015: 167). Se trata de una racionalidad fácilmente conjugable con la concepción darwinista que percibe el Estado como un ámbito de

¹⁸ "Esa mención expresa de la sociedad, es lo que conlleva a caracterizar toda gobernanza, es democrática por esencia" (Romero-Tarín, 2023: 150).



competición en el que se produce una lucha por el poder entre distintas facciones. Tecnocracia y neoliberalismo van de la mano en la medida en que la medición del rendimiento de las políticas públicas se reduce a la cuantificación y la medición, imitando los flujos de información y las señales del mercado en el sector público (Esmark, 2020: 175). Se trata, en definitiva, de aplicar la lógica de la racionalidad gubernamental neoliberal que exige que "todo gobierno es *para* los mercados y está orientado por los principios de mercado" (Brown, 2021: 45).

5. CONCLUSIONES

Tal y como demuestra el epígrafe tercero, los grupos de interés no son intermediarios que canalizan las demandas de la ciudadanía puesto que existen mejores procedimientos para una participación igualitaria de la ciudadanía. Además, puesto que no existe forma alguna de fiscalizar su labor y forzarles a ejercer su influencia según el criterio mayoritario, la transparencia no es medida suficiente para garantizar una influencia basada en la búsqueda de un interés compartido por amplios sectores de la sociedad. Por tanto, solo un control ejercido en base a posibles sanciones y a la obligación de abstenerse cuando las instituciones de control estatales así lo consideren conveniente, podrá garantizar una influencia provechosa.

En lo que respecta al epígrafe cuarto, el análisis de los discursos de estos grupos demuestra el modo en que el pluralismo organizativo es utilizado por ellos de forma instrumental con el propósito de justificar una influencia carente de la legitimidad propia de una institución pública asesora o del experto independiente. Por otro lado, frente al saber instrumentalizado, la deliberación ciudadana debería ser una herramienta complementaria con respecto al conocimiento experto. Solo una profundización en mecanismos que reconozcan la capacidad ciudadana para diseñar políticas públicas y que devuelvan su prestigio a los representantes públicos evitará el giro tecnocrático que podría materializarse en procedimientos exentos de rendición de cuentas.

Mejorar el autogobierno que nos ofrece la democracia representativa no es tarea sencilla, y no debemos caer en la candidez de asumir como propios los argumentos que prometen reforzar la legitimidad democrática al margen de canales en los que pueda participar toda la ciudadanía. Aunque no sea posible una política ajena a grupos de interés o en la que no sea necesario el control sobre los cargos públicos, conviene no privilegiar una participación de actores cuya incidencia pública depende de lógicas de mercado y de un uso instrumental del saber técnico-científico, y que se niegan a aceptar una política únicamente en manos de los ciudadanos y sus representantes.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR GARCÍA, J. 2024. "Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España". *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 46, 63-101. <https://doi.org/10.59991/rvam/2024/n.46/966>
- AGUILAR JUNCOSA, I. M. 2021. "Los riesgos de corrupción de los lobbies". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12, 125-144. <https://doi.org/10.51915/ret.122>
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I.; MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. de. 2014. "Los grupos de interés en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33: 353-378.
- ARENAS ARIAS, G. J. 2024. "Forjando una comunidad epistémica de un lenguaje para la transparencia". *Revista Española de la Transparencia*, núm.19: 95-123.
- BALLINA DÍAZ, J. (2019). "La formalización de las relaciones entre las instituciones europeas y los grupos de interés: encuentros y desencuentros", en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (coord.). Una contribución a la europeización de la ciencia jurídica: estudios sobre la Unión Europea. Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo al Profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, Thomson Reuters-Civitas, pp. 675-700.
- BROWN, W. 2021. *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Madrid: Traficantes de Sueños y Futuro Anterior.
- CAIN, B. E.; GASH, A. L.; OLESZEK, M. J. 2008. "Conflict-of-Interest Legislation in the United States: Origins, Evolution, and Inter-Branch Differences", en CHRISTINE, T., GASH, A. L. (eds.) *Conflict of Interest and Public Life. Cross-National Perspectives*. New York: Cambridge University Press, pp. 101-124.
- CASTORIADIS, C. 1998. *Los dominios del hombre. Las encrucijadas del laberinto*. Barcelona: Gedisa.
- CASTELLANI, A. 2018. "Grupos de interés y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública". *Nueva sociedad*, 2 núm. 76: 48-61.
- CHAQUÉS-BONAFONT, L. Y MEDINA, I. 2021. "The representation of business interests during the COVID-19 pandemic in Spain". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 57, 21-44. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.01>
- CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G.; CREPAZ, M. 2019. *Regulating lobbying. A global comparison*. Manchester University Press.



- DAHL, R. A. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- ESMARK, A. 2020. *The New Technocracy*. Bristol: Bristol University Press.
- FRIEDBERG, E. 2012. "Conflict of interest from the perspective of the sociology of organised action", en PETERS, A., HANDSCHIN, L. (eds.) *Conflict of interest in global, public and corporate governance*. Cambridge University Press, pp. 39-53.
- FUNG, A. Y WEIL, D. 2010. "Open government and open society", en LATHROP, D., RUMA, L. (eds). *Open Government*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, pp. 105-114.
- FUNG, A. 2004. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- GINESTA RODRÍGUEZ, V.; PANO PUEY, E.; MEDIR TEJADO, L.; MAGRE FERRAN, J. 2024. "Diez años de la aprobación de la Ley 19/2013: Una panorámica de los patrones de publicidad activa en los ayuntamientos españoles". *Revista Española de la Transparencia*, núm.19, 45-70.
- GUICHOT REINA, E. 2023. "La naturaleza del derecho de acceso a la información pública". *Revista Española de la Transparencia*, núm.18: 17-49.
- HABERMAS, J. 2015. *The Lure of Technocracy*. Translated by Ciaran Cronin. Cambridge: Polity Press.
- HOLMAN, C. Y LUNEBURG, W. 2012. "Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform". *Interest groups & Advocacy*, núm. 1: 75-104.
- KOEHLER, S. 2019. *Lobbying, Political Uncertainty and Policy Outcomes*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.
- KOSELLECK, R. 2012. *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta.
- LABOUTKOVÁ, Š.; ŠIMRAL, V.; VYMĚTAL, P. 2020. *Transparent Lobbying and Democracy*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.
- LAHUSEN, C. 2023. *European Lobbying. An Occupational Field between Professionalism and Activism*. London and New York: Routledge.
- LEBOW, R. N. 2018. *The Politics and Business of SelfInterest from Tocqueville to Trump*. Cham. Switzerland): Palgrave Macmillan.
- LE FOULON, C.; REYES-HOUSHOLDER, C. 2021. "Candidate sex, corruption and vote choice". *Electoral Studies*, núm. 69.



- MAQUIAVELO, N. 2009 [1531]. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ ISIDORO, B. 2025. "La transparencia del lobby en la UE: aprendizajes y mejoras para la regulación de los grupos de interés en España". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 21, 97-127. <https://doi.org/10.51915/ret.393>
- MATHIOWETZ, D. 2015. *Appeals to interest: language, contestation, and the shaping of political agency*. The Pennsylvania State University Press.
- MEDINA IBORRA, I.; BOUZA GARCÍA, L. 2021. "Grupos de interés y administraciones públicas: estrategias, mitos y debates actuales", en ALDEGUER CERDÁ, B., PASTOR ALBALADEJO, G. (dir.), *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea*. Madrid: Tecnos, pp. 387-401.
- MERCADO PACHECO, P. 2012. "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46: 37-68.
- OBAMA, B. 2009. "Memorandum for heads of Departments and Agencies." President's Memorandum on Transparency and Open Government. February 24th.
- OLIVER GONZÁLEZ, A. B. 2019. "Análisis y la regulación de grupos de interés en la Unión Europea". *Vivat Academia. Revista de Comunicación*, núm. 149: 91-108.
- PANI, Marco. 2011. "Hold your nose and vote: corruption and public decisions in a representative democracy". *Public Choice*, núm. 148(1): 163-196.
- PONCE SOLÉ, J. 2023. "Los lobbies, más allá de la transparencia: sobre la buena administración, la mejora normativa y la igualdad, con algunos datos empíricos", en OCHOA MONZÓ, J. (dir.). *Hacia la regulación de los grupos de interés*. Pamplona: Aranzadi, pp. 43-79.
- PUENTE DE LA MORA, X. 2017. *Reforma en materia de transparencia*. México: FCE, 2017.
- REVUELTA, A.; VILLORIA, M. 2016. "La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción", en VILLORIA MENDIETA, M., GIMENO FELIÚ, J. M., TEJEDOR BIELSA, J. (dir.). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier, pp. 409-433.
- ROMERO-TARÍN, A. 2023. "Transparencia, grupos de presión y evaluación de políticas públicas: un nuevo impulso hacia el paradigma de la gobernanza". OCHOA MONZÓ, J. (dir.). *Hacia la regulación de los grupos de interés, op. cit.*, pp. 145-165.



- RUBIO NÚÑEZ, R.; MARAÑÓN MARTÍN, L.; GONZALO ROZAS, M. Á. 2021. "¿Existe el lobby ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 110, 235-271. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573>
- RUBIO NÚÑEZ, R. 2017. "La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del Registro". *Teoría y realidad constitucional*, núm. 40: 399-430.
- SARTORI, G. 1993. *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.
- SCHNELL, S. 2023. "To know is to act? Revisiting the impact of government transparency on corruption". *Public Administration and Development*, núm. 43(5): 355-367.
- SCHUMPETER, J. 1996. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Vol. II. Barcelona: Folio.
- SCOTT, J. C. 2018. *Lobbying and Society: A Political Sociology of Interest Groups*. Cambridge: Polity.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2023. "Grupos de interés versus participación ciudadana", en OCHOA MONZÓ, J. (dir.). *Hacia la regulación de los grupos de interés, op. cit.*, pp. 115-141.
- SMITH, A. 1994 [1776]. *La riqueza de las naciones*. Edición de Carlos Rodríguez Braun. Madrid: Alianza.
- SUROWIECKI, J. 2004. *The Wisdom of Crowds*. New York: Anchor.
- TOCQUEVILLE, A. D. 2019 [1835]. *La democracia en América*. México: FCE.
- URBINATI, N. 2014. *Democracy Disfigured. Opinion, Truth, and the People*. Harvard University Press.



Documentación elaborada por instituciones y organizaciones

- APRI. 2020. "Propuesta de regulación de la transparencia en la defensa de intereses ante los poderes públicos". <https://relacionesinstitucionales.es/wp-content/uploads/2022/03/Propuesta-de-Regulacion-APRI-2020-Abril-FINAL.pdf>
- CIVIO. 2025. "Recomendaciones de Civio al Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés". Febrero 2025.
- COMISIÓN EUROPEA, CE. 2024. "Decisión UE 2024/3081 de la Comisión de 4 de diciembre de 2024 sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre los miembros de la Comisión [...]".
- CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, CTBG. 2017. "Recomendación 1/2017 sobre información de las Agendas de los responsables públicos."
- G-20. 2012. "High-Level Principles on asset disclosure by public officials". Mexico.
- GRECO 2021. "Informe de cumplimiento España, Quinta ronda de evaluación", RC5(2021), <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/1680a5f3c2>.
- OECD. 2016. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing.
- OECD. 2011. "Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption". OECD Publishing.
- ONU. 2003. "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. CNUCC)". 31 de octubre de 2003, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- PARLAMENTO EUROPEO, PE. 2024. "Reglamento Interno del para la 10ª legislatura (2024-2029)". Julio 2024.
- PARLAMENTO EUROPEO, PE. 2022. "Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2022, sobre las sospechas de corrupción en relación con Qatar [...] (2022/3012(RSP))".
- UNIÓN EUROPEA, UE. 2021. 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.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2014. "Asset declarations: an effective tool to fight corruption?" International Secretariat, Berlin.