

La necesidad de regular las actividades de *lobbying* en España: Un camino hacia la estandarización de la transparencia

The need to regulate de lobbying activities in Spain: The path towards the standardization of transparency

Alfredo Arceo

aarceo@ucm.es

Universidad Complutense de Madrid

☎ 0000-0002-5981-4397

Sergio Álvarez Sánchez

sergioalvarezsanchez@ucm.es

Universidad Complutense de Madrid

☎ 0000-0002-7494-8991

Resumen

Se denomina *lobbying* a la realización de acciones por parte de grupos de interés para influir en las decisiones políticas de los agentes públicos. Esta práctica es un campo de las relaciones públicas, en tanto que requiere del diálogo con los representantes de las instituciones. Tradicionalmente, se ha visto asociada a la opacidad, contra la que se empezaba a luchar en España con el reciente anteproyecto de Ley de Transparencia de los Grupos de Interés, el cual ha quedado paralizado ante el adelanto electoral de julio de 2023. Aunque las carencias regulatorias convierten al *lobbying* en una materia de difícil estudio, se han señalado como factores de la capacidad de influencia de un *lobby*: el número de miembros con los que cuente; su antigüedad; su capacidad económica; el tipo de intereses que defiende, y su grado de especialización. También sobresalen la participación en comités públicos, el número de empleados y la práctica de *lobbying* indirecto. La estandarización de los esfuerzos de transparencia de los *lobbies* españoles, incluyendo su autorregulación, será vital para aceptarlos como legítimos

participantes en la esfera pública, beneficiándose igualmente de contar con representantes en Bruselas y con estructuras internas especializadas.

Palabras Clave

Lobbying; Asuntos Públicos; grupos de interés; relaciones públicas; transparencia; influencia.

Abstract

Lobbying is the name given to the adoption of actions by interest groups to influence public agents' political decisions. This practice is a field of public relations, as it requires establishing a dialogue with the representatives of the institutions. Traditionally, it has been associated with opacity, against which the fight had started in Spain with the recent draft of the Law on Transparency of Interest Groups, which has been paralyzed due to general elections being called in advance for July 2023. Although the regulatory shortcomings make lobbying a difficult object of study, the following aspects have been pointed out as factors that contribute to the capacity of influence of an interest group: its number of members; its age; its economic capacity; the type of interests it defends, and its degree of specialization. We must also highlight the participation in public committees, the number of employees, and the practice of indirect lobbying. The standardization of the transparency efforts of Spanish lobbies, including their self-regulation, will be vital to accept them as legitimate participants in the public sphere. At the same time, they would also benefit from having representatives in Brussels and specialized internal structures.

Keywords

Lobbying; Public Affairs; interest groups; public relations; transparency; influence.

1. Introducción

1.1. El *lobbying* como campo de las relaciones públicas

Los asuntos públicos y los *lobbies* constituyen un campo de las relaciones públicas por derecho propio, que genera un alto nivel de preocupación tanto académica como pública (Davidson, 2015, p. 615); en particular, en lo que respecta a su papel percibido en el apoyo al poder corporativo y, por consiguiente, en su impacto en la legitimidad funcional de las instituciones democráticas. Sin ir más lejos, el *lobbying* tiende a basarse en la comunicación directa con los responsables políticos, lo que exige dotes propias de los publirrelacionistas; y las estrategias de muchos *lobbies* también dependen "de la atención política generada por los medios de comunicación" (De Bruycker y Beyers, 2015, p. 474), incluyendo el uso de canales de medios sociales (Chalmers y Shotton, 2016).

En esta línea se manifiesta Jordi Xifra (2009, p. 11), quien comenta que el *lobbying* es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones de una estructura social con los poderes públicos. No ejerce dicha estructura directamente, o lo hace a través de un tercero a cambio de una contraprestación. La función de este tercero es intervenir sobre una decisión pública (generalmente, una norma o acto jurídico, en proyecto o en aplicación) o promover una nueva. Así, el profesional del *lobbying* transmite una idea positiva de los intereses representados, basada en la veracidad de las informaciones transmitidas y la legitimidad de los argumentos defendidos. Con ella pretende generar un entorno normativo (y, eventualmente, social) favorable, con el fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado y propicio a los intereses representados, sin conculcar el interés público.

IROCAMM

VOL. 6, N. 2 - Year 2023

Received: 31/05/2023 | Reviewed: 03/07/2023 | Accepted: 07/07/2023 | Published: 31/07/2023

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/IROCAMM.2023.v06.i02.01>

Pp.: 9-22

e-ISSN: 2605-0447

1.2. El momento actual del *lobbying* en España

El pasado 8 de noviembre de 2022, el Consejo de Ministros aprobó en primera vuelta el anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés. Esta norma iba a permitir por primera vez la regulación de la actividad de los *lobbies* en sus relaciones con la Administración General del Estado y su sector público. Este texto contemplaba la creación de un Registro de Grupos de Interés, que sería de obligatoria inscripción y en el que se tendría que especificar a qué personas físicas y jurídicas puede considerarse como tales. Sin embargo, la convocatoria de elecciones generales para julio de 2023 dejó esta iniciativa en suspenso, justo cuando se encontraba a las puertas de su aprobación por el Consejo de Ministros (Vargas Martín, 2023). 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.

¿Cómo es el perfil de profesional del *lobbying* español que, ante cualquier proyecto de ley de estas características, tendría que atenerse a sus requisitos? Rotondo Ruiz y Rubio Núñez (2017, p. 318) se atreven a dibujarlo: por lo general, tiene formación en relaciones públicas y cierta experiencia política (Silva Robles y Elías-Zambrano, 2011). Es por la primera característica que la mayor parte de la actividad tiende a realizarse a través de profesionales de firmas especializadas. Para el reconocimiento de la actividad de los grupos de presión por parte de las administraciones y el público general, Rotondo Ruiz y Rubio Núñez (2017, p. 323) consideran que la aparición de nuevas fuerzas políticas partidarias de medidas regeneradoras ha empujado a la mayor regulación que se observa en los últimos tiempos (con registros, códigos de conducta, normativas locales y autonómicas, etc.). De hecho, si ampliamos la mirada al ámbito europeo, ya existen análisis como el de Mamontova *et al.* (2021), que reflejan cómo el propio crecimiento de la actividad de los Asuntos Públicos ha conducido a una regulación cada vez mayor; y que, en los últimos años, dicha actividad se ha centrado especialmente en la Directiva de Servicios Digitales más reciente (Díaz-Luque y Jiménez-Marín, 2013), y en los impulsos a la recuperación tras la pandemia de la COVID-19.

Como muestra sectorial, en su tesis acerca del sistema de intermediación de intereses en el sector eléctrico español, Latonda Pedraza (2014) analizó la vertiente política de dicho sector, para tratar de comprender por qué se producen cambios en sus relaciones con los representantes públicos a lo largo de diferentes etapas. En este trabajo, la estructura de *lobbying* del sector eléctrico se reveló como tendente a la concertación: es decir, una alta movilización de los intereses empresariales que coincide con una elevada autonomía y concentración del actor público (que ha intentado recuperar el dominio de la política eléctrica después del franquismo) en cuanto al control y toma de decisiones; y conflictiva con otros actores privados. No obstante, paulatinamente el papel del Estado ha ido siendo más proclive a la negociación con las empresas eléctricas. Sin embargo, en los últimos gobiernos, el subsector renovable de las eléctricas habría tendido hacia una dirección estatal, en vez de hacia la concertación. Por su parte, Elguero y Merino (2021) reflejan el potencial que tendría como *lobby* el sector asegurador, su objeto de análisis a pesar de la poca capacidad de influencia que observan que, hoy por hoy, ejerza este sector en la práctica.

Tras el análisis de la actividad desarrollada a lo largo de diez legislaturas, Castillo Esparcia (2018) expone el paulatino crecimiento de la cantidad de *lobbies* y agentes de la sociedad civil organizada que participan en los procesos de elaboración normativa. Pero lo más llamativo de su trabajo es el hallazgo de que, a pesar de la institucionalización que caracteriza al sistema español, las patronales, empresas y asociaciones profesionales registran una participación muy superior en el trabajo legislativo que las organizaciones sindicales.

IROCAMM

VOL. 6, N. 2 - Year 2023

Received: 31/05/2023 | Reviewed: 03/07/2023 | Accepted: 07/07/2023 | Published: 31/07/2023

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/IROCAMM.2023.v06.i02.01>

Pp.: 9-22

e-ISSN: 2605-0447

1.3. Lobbying, transparencia y corrupción

No son pocos los profesionales y académicos del sector que han señalado la urgencia de estandarizar los esfuerzos de transparencia. Sobre la opacidad que, popularmente, se ha asociado al *lobbying*, Jordi Xifra (1998) sostiene que, en el caso estadounidense, éste se entiende como un instrumento de participación de la sociedad civil en la vida pública; por lo tanto, tiene bastante más aceptación que en Europa, que lo entiende como una práctica más cercana al tráfico de influencias (Xifra, 1998, p. 33).

Revuelta y Villoria (2016) argumentan que la relación entre los grupos de interés y la corrupción tiene que entenderse desde una concepción de esta última que no sea meramente jurídica, sino desde una visión politológica y normativa. Aguilar (2021, p. 128) reconoce que es curioso el término de corrupción legal utilizado por estos autores quienes, aunque parece un oxímoron, la definen como “prácticas que atentan contra los principios básicos que delimitan los límites entre el político y la economía, prácticas que pueden ser legales pero que son utilizadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan el interés general” (Revuelta y Villoria, 2016, p. 409). Ello nos lleva a diferenciar entre la corrupción jurídica que está penalizada por las normas (en el Código Penal español no existe un delito de corrupción propiamente dicho); la de tipo ético, que correspondería a las conductas reprobables según las concepciones ético-sociales dominantes en un momento histórico y en una cultura concreta; y la de tipo político, a caballo entre las otras dos, y con la que se contempla una perspectiva más amplia del concepto.

2. Desarrollo de la naturaleza del *lobbying* en términos regulatorios

2.1. Definiciones y conceptos clave para el caso español

Para entender más en profundidad la práctica del *lobbying* en España, acogemos las aportaciones de Rafael Rubio Núñez, para quien el concepto de *lobbying* parlamentario es clave si se intenta comprender cómo los grupos de interés ejercen influencia sobre los cargos públicos españoles: el *lobbying* parlamentario consiste en “cualquier unión de individuos, autónoma y organizada, que lleva a cabo acciones para influir en el poder legislativo en defensa de unos intereses compartidos” (Rubio Núñez, 2018, p. 408). No podemos olvidar que, normalmente, los esfuerzos de *lobbying* se despliegan en busca de lograr alteraciones en las leyes. También abarcaría acciones indirectas, como la difusión de información sobre su sector, o los intentos de movilizar a la opinión pública a su favor (Rubio Núñez, 2018, p. 409). Lamentablemente, la mayoría de los países europeos tampoco cuentan con una regulación exhaustiva del *lobbying* (Álvarez Vélez y De Montalvo, 2014).

Rafael Rubio Núñez se erige como referencia en el estudio de los *lobbies* de ámbito nacional; por desgracia, Rubio Núñez (2002, p. 167) lamenta precisamente el poco trabajo académico dedicado en España a analizarlos, además de la “dificultad objetiva que existe para investigar una materia no regulada”. En este sentido, todavía faltan suficientes datos oficiales y se ha generado una excesiva dependencia de la información proporcionada por quienes ejercen la actividad.

Así, no es de extrañar que la organización no gubernamental Transparencia Internacional también haya querido ocuparse del ejercicio del *lobbying*, describiéndolo como “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado” (Villoria Mendieta *et al.*, 2015, p. 4). En líneas generales, Rubio Núñez (2002, p. 166) se decanta por el término “grupo de presión”, y lo define como “toda unión de individuos u organizaciones autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes a sus miembros”. Sin embargo, frente a esta noción de grupo de presión, el recurso al concepto de grupo de interés permite hablar, en sentido más amplio, de todo aquel grupo de personas que se organizan para defender un interés común de forma colectiva. Su lazo de unión es dicho interés, con independencia de ante quién lo defienden y mediante qué acciones (Álvarez Vélez y De Montalvo, 2014, p. 361).

En consecuencia, mientras que Rubio Núñez excluye explícitamente del concepto de grupo de presión a movimientos sociales y sindicatos, la definición de Transparencia Internacional es más amplia, contemplando a estos grupos, a los consultores que realizan labores de intermediación, a grupos de pensamiento e, incluso, a organizaciones religiosas. Algo similar sucede con el concepto de grupo de interés de Álvarez Vélez y De Montalvo (2014), en el cual tienen cabida incluso las organizaciones de activismo. Estos grupos no aspiran a tener ningún poder político formal (Uriarte, 2010, p. 259), sino a influir en las decisiones.

Asimismo, centrándose en el concepto de grupo de presión parlamentario, para Rubio Núñez consiste en “toda unión de individuos, autónoma y organizada, que lleva a cabo acciones para influir en el poder legislativo en defensa de unos intereses comunes” (2018, p. 408). En estos casos, casi siempre se buscan alteraciones en las leyes. Abarcaría acciones directas, como entrevistas y comparecencias; pero también acciones indirectas, como la difusión de información sobre su sector, o la influencia sobre la opinión pública y su movilización; e incluso actividades para “mantener viva la relación y el clima de confianza, predisponiendo la voluntad de los actores que participan en la toma de la decisión” (Rubio Núñez, 2018, p. 409).

Este especialista subraya cómo estos *lobbies* se han acabado convirtiendo en actores protagonistas del sistema político, en tanto los propios grupos parlamentarios buscan su participación. Al fin y al cabo, corresponde al representante público tomar una decisión política con la información e inquietudes que le proporcionan. De hecho, tienen el potencial de constituir “elementos optimizadores de la participación política” (Rubio Núñez, 2002, p. 179-180), si se resuelven algunas carencias como los aspectos de democracia interna en su seno, o la desigualdad de acceso a esta actividad para las pequeñas asociaciones y empresas.

No obstante, a pesar de todas estas conceptualizaciones, José María Elguero y Merino (2018), en su tesis dedicada al análisis de la actividad de *lobbying* por parte del sector de las aseguradoras, ofrece una definición conceptual del grupo de presión como evolución del grupo de interés, pasando a centrarse en la defensa de intereses y la consecución de objetivos ante los poderes públicos.

Además, entre los conceptos desarrollados para describir herramientas de influencia, autores como Aranda Álvarez (2017, p. 13) trabajan el de “Parlamento abierto”, que utiliza las últimas tecnologías para canalizar la voluntad de la ciudadanía y establecer una comunicación bidireccional con ella en materia de transparencia y rendición de cuentas, siempre con un marco jurídico que regule los mecanismos pertinentes (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017, p. 81). Gracias a la noción de Parlamento abierto,

el *lobbying* ciudadano tiene ocasión de competir con grupos mejor financiados y organizados, adaptándose igualmente a la lógica parlamentaria (Rubio Núñez *et al.*, 2021, p. 239). Otras vías de participación ciudadana en los parlamentos también incluyen foros deliberativos y peticiones de comparecencias (Rubio Núñez y Gonzalo Rozas, 2017).

Uno de los trabajos más reivindicativos de los *lobbies* como agentes legítimos y, en conjunto, beneficiosos socialmente, es la tesis doctoral de Antonio García Lorenzo (2001) acerca de su participación en los procesos políticos de decisión. En esta tesis se plantea una concepción de dichos grupos como canalizadores de las participaciones en la vida pública, entendiendo al Estado como un agente más con unas motivaciones y estrategias, que debe relacionarse con los otros grupos para mantener el bienestar colectivo. García Lorenzo (2001) concluye que, si la mayoría de los ciudadanos manifestase sus inquietudes y preferencias a través de formas organizadas, el interés general se beneficiaría cuando el actor político tratara de conciliar las demandas de todos los implicados, en busca de un equilibrio. En consecuencia, supone un planteamiento pluralista de la participación política, emplazando a los *lobbies* a desarrollar un comportamiento honesto, al imponérseles en la UE una relación contractual que tienda hacia ello, con su correspondiente sistema de control.

2.2. Particularidades del caso español: la necesidad de regular la transparencia

Siguiendo su definición de *lobbying*, que resulta inclusiva de cualquier unión de individuos en defensa de un interés común, Rubio Núñez *et al.* (2021) han analizado el canal de participación ciudadana abierto en la Comisión para la Reconstrucción Económica y Social del Congreso de los Diputados. La fórmula de la Iniciativa Legislativa Popular es un buen ejemplo de instrumento para el *lobbying* ciudadano; pero, en algunos parlamentos autonómicos, también cabe la generación de peticiones online, y la emisión de valoraciones sobre la ley que se debata. Sin embargo, en la citada Comisión para la Reconstrucción, las propuestas colectivas triplican a las individuales entre las recibidas.

Otra de las deficiencias comentadas por Rubio Núñez *et al.* (2021, p. 266-267) es la ausencia de retroalimentación al ciudadano sobre la aceptación o rechazo de sus propuestas. Los ciudadanos participan de forma menos sistemática: incluyen menos iniciativas y se vinculan a sus necesidades y experiencias particulares. De hecho, como gran autoridad en el estudio de los grupos de interés, Rubio Núñez *et al.* (2022) han formulado recientemente una serie de orientaciones para mejorar la influencia de la participación ciudadana sobre los poderes públicos: adoptan un planteamiento más estratégico a pesar de la ausencia de recursos, y recomiendan un esfuerzo por vincular las causas al interés ciudadano en general, el cuidado de la formación e incluso el asesoramiento, para saber ejercer este tipo de actividades de una manera más profesional.

Por eso, precisamente para perfeccionar estos intentos y que la actividad del *lobbying* se salga de ese estereotipo de tráfico de influencias, sostenemos que todas las obligaciones que hemos sugerido para que los grupos de interés faciliten información públicamente, deberían quedar recogidas en una "Ley Integral Reguladora del Ejercicio de las Actividades de *Lobbying*". Esta norma iría más allá de la reforma del Reglamento de las Cortes que se está tramitando lentamente, y podría basarse en la Propuesta no de Ley (PNL) aprobada en el Congreso en el año 2017, en la que se pedía que se siguieran las recomendaciones del Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) para España, en materia de transparencia.

La transparencia es un valor cada vez más esgrimido por los profesionales que se dedican a la actividad del *lobbying*, quienes se esfuerzan por acabar con un imaginario que relaciona esta práctica con la corrupción o el tráfico de intereses. En esta línea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó sentencia el 12 de junio de 2014 en un caso que implicaba a las empresas Microsoft y Dell, estableciendo que el derecho a la Buena Administración abarca el deber de dejar constancia de las reuniones mantenidas en el propio expediente de toma de decisión. Al mismo tiempo, un estudio sobre una muestra de 7.000 reuniones realizado en Cataluña puso en evidencia cómo el Estado español se encuentra muy por detrás en el cumplimiento de este tipo de rendición de cuentas (Ponce Solé, 2019); es por ello que se trabaja en la regulación de una mejor huella normativa (es decir, el registro documental de las actividades informales de los grupos de interés con los responsables públicos), para que el ciudadano pueda comprender las influencias que han intervenido en el resultado regulatorio.

Algunos especialistas van incluso más allá: así, además de unos códigos de conducta y unos registros que poco a poco se han ido implementando, Elguero y Merino (2021) propone todo un estatuto legal para el *lobbying*, en el que se establezcan incluso regímenes sancionadores, responsabilidades penales y un seguro de responsabilidad civil profesional (ante posibles daños a terceros que se determinen causados por su actividad).

En el informe de Villoria Mendieta *et al.* (2014) para Transparencia Internacional, el 93% de los políticos encuestados reconocían que, en aquel momento, el *lobbying* estaba insuficientemente regulado en España, al mismo tiempo que un 44% estimaba que de un tiempo a esta parte sí lo estaría. Un 46% de los propios políticos destacaban la opacidad como el aspecto más negativo de los grupos de presión (cifra que se comparaba con el 26% de la encuesta a nivel europeo). En cualquier caso, en España el 56% reconocía hablar con *lobbies*, y el 86% la contemplaba como una actividad positiva para el desarrollo político.

No obstante, Europa no ha avanzado muchos pasos más que España en materia de legislación sobre los Asuntos Públicos: desde el punto de vista de la doctora Ana Belén Oliver González (2018), la regulación de las actividades de los *lobbies* que ha llevado a cabo la Unión Europea se correspondería más con una respuesta política a la desafección ciudadana, que con una auténtica medida de control; por lo tanto, constituirían básicamente esfuerzos de legitimación a través de la transparencia y rendición de cuentas. Además, la autora considera que las regulaciones basadas en la creación de registros constituyen un modelo poco exigente, frente al mayor control de la actividad de los grupos de interés en Norteamérica. Igualmente, reclama que el Consejo Europeo abandone su opacidad, y se acerque a los esfuerzos de la Comisión Europea y la Eurocámara. En definitiva: en la práctica, apenas existe un marco normativo con el que vigilar de cerca vulneraciones concretas.

A este respecto, también existen académicos del Derecho, como Fernando Vázquez-Portomeñe (2022), que se ocupan del debate jurídico sobre la criminalización de determinadas formas de influencia ilegítima en las decisiones públicas. En concreto, Vázquez-Portomeñe analiza la posibilidad de incluirlas en el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, que España ratificó en el año 2010; y, de esta manera, aplicar el artículo 430 de nuestro Código Penal para castigar las actividades que, a base de proporcionar información especializada, pretendan sortear los controles democráticos para interferir en las acciones de las autoridades; en otras palabras, ampliar el delito de venta de influencias para que el denominado *lobbying* oculto tenga cabida en él.

2.3. La medición de la influencia en la práctica

Gran parte de la investigación sobre la influencia del *lobbying* ha generado resultados claramente inconcluyentes (Baumgartner y Leech, 1998). Con frecuencia, se ha asumido de antemano la hipótesis de que los *lobbies* realmente consiguen ejercer una influencia sustancial, con independencia de si existen datos que lo confirmen (Burstein y Linton, 2002, p. 398). Y es que, si el foco de estos análisis está en el grado en alcanzan sus objetivos, ¿cómo se evalúa que, efectivamente, los han logrado?

Sin embargo, algunos autores han destacado que, ante todo, estos *lobbies* constituyen organizaciones y, en consecuencia, su primera necesidad es asegurarse los recursos necesarios para mantener su actividad (Lowery, 2007). Necesitan personas que trabajen por sus causas, al igual que otras que, al menos, se unan para respaldarlas. De hecho, los miembros que potencialmente se pueden unir a un grupo de interés suponen un recurso que privilegia a las organizaciones de más edad a la hora de dialogar con los poderes públicos (Nownes, 2015). En cuanto al punto de vista económico, ha sido ampliamente discutido entre los académicos, con resultados generalmente ambiguos. Stevens y De Bruicker (2020) concluyen que este tipo de recursos son útiles para la discusión a puerta cerrada con los decisores políticos, pero su ventaja competitiva se ve reducida en la discusión pública.

Paralelamente, también se viene discutiendo acerca del papel que juegan los intereses a defender. Una de las principales hipótesis que se han planteado sostiene que el ejercicio de la influencia es más eficaz en aquellos temas de interés menos polémicos y menos sujetos al debate público; pero especialmente importantes para aquellos colectivos que se ven afectados por ellos (Baumgartner y Leech, 2001).

Por otra parte, en áreas en las que existen numerosos *lobbies*, estudios como el de Hanegraaff *et al.* (2019) concluyen que el grado de especialización es clave para acceder a la participación en la elaboración de políticas al respecto, en línea con las afirmaciones previas de Pulido (2018). Este mismo trabajo estudió si la antigüedad del *lobby* podía constituir otra variable para la evaluación de la influencia, recogiendo la tesis de que las organizaciones más antiguas habrían dispuesto de más tiempo para establecer relaciones positivas con los decisores (Hanegraaff *et al.*, 2019, p. 4); todo ello, sin descartar la hipótesis de que organizaciones con menos miembros, pero más especializadas, saquen ventaja de dicha especialización. En este sentido, su conclusión es que los grupos que responden a múltiples temáticas resultan menos eficaces en los sectores con mayor cantidad de *lobbies* compitiendo por ejercer influencia y lograr la atención de los decisores públicos; en cambio, la eficacia de los más especializados se mantiene estable en todo tipo de entornos.

Regresando al ámbito europeo por sus posibles implicaciones en la cultura de Asuntos Públicos de España, Koch y Schulz-Knappe (2021) entrevistaron a 238 profesionales alemanes de los Asuntos Públicos, quienes señalaron como predictores de la capacidad de influencia de un *lobby* los recursos financieros, y lo que bautizaron como soberanía informativa: contar con información exclusiva. También se detectó otro factor predictor de la influencia de un *lobby*, las consideraciones éticas.

Respecto a la posibilidad de incorporar a estas valoraciones la participación de los *lobbies* en comisiones o grupos de trabajo (una fórmula particularmente habitual en el ámbito de Bruselas), tradicionalmente se ha estimado que cerca del 85% de las decisiones de las grandes instituciones comunitarias no son sino aprobaciones de las que se han recomendado desde comités en los que los propios grupos de interés ofrecen sus conocimientos a sus integrantes (Hayes-Renshaw y Wallace, 2006, p. 50).

Sin embargo, el trabajo más completo para la valoración de factores que permitan a un *lobby* ejercer óptimamente su actividad, es el de Helen Marie Fisker (2015), acerca de aquellos que explican mejor su supervivencia. Fisker analizó una muestra de grupos de interés de forma longitudinal (de 1976 a 2010), para explicar por qué aquellos que se mantenían en el tiempo conseguían ese logro. Aparentemente, el estudio de Fisker confirmaría que el número de miembros, el de empleados y el de asientos en comités públicos aumentan las posibilidades de supervivencia de este tipo de organizaciones; al mismo tiempo que les permiten conseguir una mayor representación social.

Ahora bien, en todo este cuadro, ¿cuál es el papel del *lobbying* indirecto? ¿Realmente es relevante para hacer una evaluación fidedigna de la influencia? En la tesis más reciente acerca de nuestro objeto de estudio, Muñoz Jodar (2022) define la geopolítica del *lobbying* como el fenómeno por el que la actividad de influencia de los *lobbies* ha cambiado con las transformaciones políticas y sociales: el resultado ha sido que estos grupos sortean cada vez más la influencia directa, para centrarse en el consentimiento social mediante técnicas como las de *grassroots*. Como recursos de *lobbying*, entendemos por *grassroots* aquellas redes de actividades y organizaciones que, influidas por *lobbies* del ámbito profesional o empresarial, recurren a la acción colectiva para ejercer influencia en favor de sus demandas (Seyfang y Smith, 2007, p. 586); entre sus herramientas, destacan las recogidas de firmas, correos electrónicos, movilizaciones en la calle... pero también los medios de comunicación tradicionales. Este fenómeno se habría visto favorecido por el actual debilitamiento de los Estados-Nación, cuyo lugar terminarían ocupándolo las corporaciones en el debate público.

Para hallar esta dinámica y argumentar sobre ella, Muñoz Jodar (2022) analiza los casos de la influencia de *lobbies* en las políticas de protección de datos personales, en esta época de redes sociales; en las políticas contra el cambio climático, señalando el paso del concepto de política medioambiental, al de política energética con colaboración público-privada, y el del conflicto entre la plataforma Uber y los taxis, en un claro ejemplo de batalla por la opinión pública. De igual modo, la tesis doctoral de Verónica Crespo Val (2021) analiza las acciones de *lobbying* de las bebidas azucaradas en España, calificándolas como actividades de *lobbying* indirecto a través de herramientas basadas en la persuasión (mensajes en medios de comunicación, redes sociales, etc.), en busca de un clima de opinión favorable a sus intereses. Dos son las grandes conclusiones de este trabajo: por un lado, el importante papel de las plataformas digitales en las estrategias de presión, por su carácter viral; por otro, el poder que todavía conservan los medios de comunicación tradicionales como escenarios de confrontación de intereses.

3. Conclusiones

Los distintos planteamientos expuestos nos llevan a formular una serie de conclusiones de cara a mejorar el desempeño de la actividad de *lobbying* en España, por parte de todos los actores involucrados. Ante todo, urge estandarizar los esfuerzos de transparencia: abogamos por la creación de un registro español unificado para profesionales de esta disciplina. De lo contrario, resulta mucho más complejo obtener una imagen fidedigna de las acciones de los *lobbies* en nuestro país, al tener que combinar diversas fuentes.

Asimismo, entendemos que todos los participantes en actividades de *lobbying* deberían estar obligados legalmente a facilitar una cifra exacta de inversión en Asuntos Públicos. En estos momentos, aunque en los registros oficiales se reflejan algunas cantidades, no hay una descripción clara de los gastos que se deben incluir en concepto de *lobbying*. Por eso defendemos la creación de un registro español unificado

para todos los *lobbies*, tal y como se disponía a implantar desde 2023 el malogrado anteproyecto de Ley de Transparencia. De lo contrario, resulta mucho más complejo obtener una imagen fidedigna de sus acciones en este país, al tener que combinar diversas fuentes. Quien se inscribiera en este nuevo registro, debería tener derecho a la interlocución con los representantes públicos de cualquier administración.

Todas estas obligaciones que se sugieren para que los grupos de interés faciliten información públicamente, deberían quedar recogidas en una "Ley Integral Reguladora del Ejercicio de las Actividades de Lobbying", que se basara en la Propuesta no de Ley (PNL) aprobada en el Congreso en el 2017.

No obstante, sería igualmente interesante la creación, en paralelo a estas medidas, de un organismo de autorregulación en el sector de los Asuntos Públicos (que operara de forma similar al existente en el mundo de la publicidad), el cual contribuiría a gestionar los diversos escenarios y posibles problemas que surjan en él. Debería tratarse de un organismo independiente, integrado por representantes de las asociaciones sectoriales, administraciones públicas, consultoras y sus clientes. A través de este mecanismo, todos estos actores trabajarían por el ejercicio de un *lobbying* responsable y honesto.

Por otra parte, con la estructura actual de la actividad de Asuntos Públicos, en general es aconsejable que las organizaciones focalicen una parte de sus esfuerzos en la Unión Europea, para influir en normativas que afectan a España (generalmente, mediante transposiciones de Directivas). Debido a la estructura de competencias española y europea, las estrategias de *lobbying* requerirán con frecuencia el trabajo con representantes de Bruselas para poder incidir sobre las regulaciones nacionales; o, como mínimo, para conocer con precisión cómo la normativa comunitaria de determinado sector ejerce su impacto sobre las decisiones españolas.

Paralelamente, influir sobre la opinión pública no es menos importante que la relación directa con el decisor. El *lobbying* indirecto es práctica habitual porque funciona para sumar esfuerzos de concienciación de los poderes públicos sobre determinadas medidas, tal y como atestiguan las tesis de Crespo (2021) y Muñoz Jodar (2022). Siempre como un complemento: la acción directa sobre públicos de la sociedad civil, más allá de los públicos institucionales, debe quedar adecuadamente integrada si se pretende resultar influyente ante estos decisores.

De igual modo, mantener unas conductas éticas durante la práctica de acciones de *lobbying* no sólo es importante por responsabilidad social; también lo es para resultar influyente. Así lo acredita nuestra revisión bibliográfica, en la que determinados especialistas señalaban la importancia de estos principios éticos para conservar posiciones influyentes (Kochy Schulz-Knappe, 2021); y la progresiva generalización de los registros de transparencia como herramientas para que la ciudadanía pueda realizar un seguimiento de las relaciones entre los decisores públicos y los *lobbies*.

Finalmente, para atender la gran cantidad de aspectos señalados a lo largo del presente ensayo, los *lobbies* necesitan estructuras internas sólidas. Entendemos que, a la luz de esta revisión teórica, ello significa que deben contar con sus propios grupos de trabajo dentro de su organigrama; y, en la medida de sus posibilidades, con un director de Asuntos Públicos dedicado al área a tiempo completo.

4. Contribución específica de cada firmante

- Concepción y diseño del trabajo: A. A. V.
- Búsqueda documental: A.A.V.; S.A.S.
- Recogida de datos: A.A.V.; S.A.S.
- Análisis e interpretación crítica de datos: S.A.S.
- Revisión y aprobación de versiones: A.A.V.

5. Agradecimientos a personas colaboradoras

No procede.

6. Financiación

Los autores no han recibido apoyo financiero para la elaboración ni publicación de este artículo.

7. Declaración de conflicto de intereses

No existe conflicto de intereses con terceras partes.

8. Referencias

- Aguilar, I. (2021). Los riesgos de la corrupción de los lobbies. *Revista Española de la Transparencia*, 12(2021), 125-144. <https://doi.org/10.51915/ret.122>
- Álvarez Vélez, I.; De Montalvo, F. (2014). Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 1(33), 353-376. <https://doi.org/10.5944/trc.33.2014.13025>
- Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés. *Documento sometido a Trámite de Información Pública*, de 14 de noviembre de 2022, Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://acortar.link/dlR5dH>
- Aranda Álvarez, E. (2017). 'Parlamento abierto': una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 13-43. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01>
- Baumgartner, F.-R.; Leech, B.-L. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton University Press.
- Baumgartner, F.-R.; Leech, B.-L. (2001). Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics. *Journal of Politics*, 63(4), 1191-1213. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00106>

- Burstein, P.; Linton, A. (2002). The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces*, 81(2), 380–408. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0004>
- Castillo Esparcia, A. (2018, 30 de julio–3 de agosto). *Lobby y poder legislativo en España* [sesión de conferencia]. XIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de Comunicación (ALAIIC): Comunicación en Sociedades Diversas. San José, Costa Rica. <https://acortar.link/CCHVDt>
- Chalmers, A.-W.; Shotton, P.-A. (2016). Changing the face of advocacy? Explaining interest organizations' use of social media strategies. *Political Communication*, 33(3), 374–391. <https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1043477>
- Crespo Val, V. (2021). Estrategias de comunicación de lobbying indirecto. El lobby de la alimentación frente a un impuesto a bebidas azucaradas en España (2016–2019) [Tesis doctoral, Universidad San Pablo CEU]. Repositorio Institucional CEU. <https://acortar.link/rj8PKl>
- Davidson, S. (2015). Everywhere and nowhere: Theorising and researching public affairs and lobbying within public relations scholarship. *Public Relations Review*, 41(5), 615–627. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2014.02.023>
- De Bruycker, I.; Beyers, J. (2015). Balanced or biased? Interest groups and legislative lobbying in the European news media. *Political Communication*, 32(3), 453–474. <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.958259>
- Díaz-Luque, P.; Jiménez-Marín, G. (2013). La web como herramienta de comunicación y distribución. Análisis y modelos. *Questiones publicitarias*, 18(1), 39–55.
- Elguero y Merino, J.-M. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. E-Prints Complutense. <https://acortar.link/6fOWEw>
- Fisker, H. M. (2015). Dead or Alive? Explaining the Long-Term Survival Chances of Interest Groups. *West European Politics*, 38(3), 709–729. <http://doi.org/10.1080/01402382.2014.962246>
- García Lorenzo, A. (2001). *La participación de los grupos de interés en el proceso político de decisión: el caso de la Unión Europea* [Tesis doctoral, Universidade da Coruña]. Repositorio Universidade Coruña (RUC). <https://acortar.link/3uAY1W>
- Hanegraaff, M.; van der Ploeg, J.; Berkhout, J. (2020). Standing in a crowded room: Exploring the relation between interest group system density and access to policymakers. *Political Research Quarterly*, 73(1), 51–64. <https://doi.org/10.1177/1065912919865938>
- Hayes-Renshaw, F.; Wallace, H. (2006). *The Council of Ministers*. Palgrave MacMillan.
- Koch, T.; Schulz-Knappe, C. (2021). Corporate lobbying: Role perceptions and perceived influence on political decisions of public affairs professionals. *Public Relations Review*, 47(4), 1–7. <https://doi.org/10.1016/J.PUBREV.2021.102062>
- Latonda Pedraza, M.-A. (2014). *El sistema de intermediación de intereses y los grupos de interés en el sector eléctrico español* [Tesis doctoral, Universidad de Valencia]. Base de Datos de Tesis Doctorales (TESEO) del Ministerio de Universidades. <https://acortar.link/PMRE9p>
- Lowery, D. (2007). Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying. *Polity*, 39(1), 29–54. <https://doi.org/10.1057/palgrave.polity.2300077>

- Mamontova, E.; Buryk, Z.; Strikha, L.; Vonsovykh, S.; Vopayeva, T.; Baranova, O. (2021). The modern experience of lobbying interests in Europe. *Estudios de Economía Aplicada*, 39(8), 5. <https://doi.org/10.25115/eea.v39i8.6203>
- Muñoz Jodar, M.-C. (2022). *Geopolítica del lobbying: hacia la privatización de la decisión política* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. E-Prints Complutense. <https://acortar.link/aoh5uh>
- Nownes, A.-J. (2015). Organizational demography research in the United States. En. Lowery, D.; Halpin, D.; Gray, V. *The organization ecology of interest communities: Assessment and agenda* (pp. 17-36). Palgrave Macmillan.
- Oliver González, A. B. (2018). *Efectos de la comunicación persuasiva de los lobbies en las decisiones de las instituciones comunitarias y países miembros entre 2005 y 2015*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. E-Prints Complutense. <https://acortar.link/jx1law>
- Ponce Solé, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Tirant Lo Blanc.
- Pulido, M. (2018). Acts or events? A perspective from the marketing mix. *IROCAMM-International Review Of Communication And Marketing Mix*, 1, 55-66. <https://doi.org/10.12795/IROCAMM.2018.i1.04>
- Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, 33-4, de 19 de diciembre de 2017, 1-229. <https://acortar.link/U0xM7o>
- Revuelta, A; Villoria, M. (2016). La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción. En Villoria Mendieta, M; Gimeno Feliu, J.-M.; Tejedor Bielsa, J. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 409-434). Atelier.
- Rotondo Ruiz, M.-R.; Rubio Núñez, R. (2017). Spain. En Bitonti, A.; Harris, P. *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries* (pp. 313-324). Palgrave McMillan.
- Rubio Núñez, R. (2002). Los grupos de presión en España. Una revisión pendiente. *Revista de las Cortes Generales*, (55), 165-188. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>
- Rubio Núñez, R. (2018). La nueva ola de regulación de los grupos de presión parlamentarios. *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 21(2), 397-420. <http://dx.doi.org/10.5209/FORO.64032>
- Rubio Núñez, R.; Gonzalo Rozas, M. Á. (2017). Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos? En Pérez-Moneo, M. y Vintró i Castells, J. *Participación Política: Deliberación y Representación en las Comunidades Autónomas* (pp. 145-179). Congreso de los Diputados.
- 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*, (110), 235-271. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573>
- Rubio Núñez, R.; Marañón Martín, L.; Gonzalo Rozas, M.-A. (2022). *Orientaciones para mejorar la efectividad e influencia en la participación ciudadana*. <http://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0109>
- Rubio Núñez R.; Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *Parlamento abierto: el parlamento en el siglo XXI*. UOC.
- Sentencia del Tribunal General de 12 de junio de 2014 - Intel/Comisión (Asunto T-286/09). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 222, de 28 de julio de 2014, C 245/8. <https://acortar.link/Eqk3pu>

IROCAMM

VOL. 6, N. 2 - Year 2023

Received: 31/05/2023 | Reviewed: 03/07/2023 | Accepted: 07/07/2023 | Published: 31/07/2023

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/IROCAMM.2023.v06.i02.01>

Pp.: 9-22

e-ISSN: 2605-0447

- Seyfang, G.; Smith, A. (2007). Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. *Environmental politics*, 16(4), 584-603. <https://doi.org/10.1080/09644010701419121>
- Silva Robles, C.; Elías-Zambrano, R. (2011). Relaciones públicas 2.0 (y educomunicación): ¿de qué hablamos realmente? Un acercamiento conceptual y estratégico. *Fonseca Journal of Communication*, 3(2), 42-71.
- Stevens, F.; De Bruycker, I. (2020). Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union. *European Union Politics*, 21(4), 728-750. <https://doi.org/10.1177/1465116520944572>
- Uriarte, E. (2010). *Introducción a la Ciencia Política*. Tecnos.
- Vargas Martín, J. (2023). El repentino adelanto electoral se lleva por delante la ley de familias y decenas de proposiciones legislativas. *Público*. <https://acortar.link/rmpuc8>
- Vázquez-Portomeñe Seijas, F. (2022). Lobbying, influencias y corrupción. El art. 12 del Convenio del Consejo de Europa contra la corrupción como modelo tipo para la criminalización del lobbying oculto. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 24, 1-21. <https://acortar.link/T2Bi3x>
- Villoria Mendieta, M.; Revuelta, A; Jiménez Sánchez, F. (2015, 13-15 de Julio). *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España* [sesión de conferencia]. XII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración: "¿Dónde está hoy el poder?". San Sebastián, España. <https://acortar.link/2RJ2xg>
- Xifra, J. (1998). *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Gestión 2000.
- Xifra, J. (2009). *Els lobbies*. UOC.

Citación: Arceo, A. y Álvarez Sánchez, S. (2023). La necesidad de regular las actividades de *lobbying* en España: Un camino hacia la estandarización de la transparencia. *IROCAMM - International Review Of Communication And Marketing Mix*, 6(2), 9-22. <https://dx.doi.org/10.12795/IROCAMM.2023.v06.i02.01>



© Editorial Universidad de Sevilla 2023

IROCAMM- International Review Of Communication And Marketing Mix | e-ISSN: 2605-0447

IROCAMM

VOL. 6, N. 2 - Year 2023

Received: 31/05/2023 | Reviewed: 03/07/2023 | Accepted: 07/07/2023 | Published: 31/07/2023

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/IROCAMM.2023.v06.i02.01>

Pp.: 9-22

e-ISSN: 2605-0447