

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de transparencia e
integridad de las actividades de los
grupos de interés

[121/000046]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 34. Marzo 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 4 de febrero de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Hacienda y Función Pública.

La regulación de la actividad de los grupos de interés constituye un factor muy relevante en la construcción de una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas. Esta participación 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 los gobernantes y gestores públicos, al objeto de que adopten las políticas que logren la mejor satisfacción de los intereses generales.

Al mismo tiempo, la actual gobernanza pública precisa de la continua interrelación entre quienes adoptan las políticas públicas, por un lado, y la sociedad civil, por otro, para facilitar la toma de decisiones justas, participativas y transparentes, reforzándose con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público.

Aunque en la actualidad nuestro ordenamiento jurídico reconoce diferentes vías de participación tanto de la ciudadanía como de sus entidades representativas, hasta el momento, en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, no se ha abordado —con la excepción de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**— la regulación de los grupos de interés.

Este texto tiene como objetivo fundamental establecer un marco de transparencia e integridad aplicable a las actuaciones de los **grupos de interés** en sus relaciones con el **personal público de la Administración general del Estado** y de su **sector público institucional**, fomentando la publicidad, la transparencia y la participación en los procesos de toma de decisiones públicas.

Para ello la norma se centra en los siguientes aspectos:

- Definición de las **personas, grupos y colectivos** afectados por esta ley que tienen la consideración de “grupos de interés”, así como de las posibles exclusiones de dicha categoría;
- Definición del **personal público** susceptible de recibir influencia;
- Definición, en sentido positivo y negativo, de las **actividades de influencia**;
- Creación de un **registro público y obligatorio** de grupos de interés, previendo la interconexión de este con los de otras Administraciones Públicas, y atribuyendo su gestión a la Oficina de Conflictos de Intereses;

- Establecimiento de un **código de conducta** para los grupos de interés y sus miembros, en sus relaciones con altos cargos y personal público, definiendo los derechos y obligaciones de aquellos;
- Regulación de la publicidad de los contactos de los grupos de interés con los responsables públicos y de las aportaciones realizadas por dichos grupos en el proceso de elaboración normativa (“**huella legislativa**”);
- Fijación del **régimen sancionador** aplicable a los grupos de interés que incumplan la Ley.

Además, la norma incorpora una nueva regulación de la **Oficina de Conflictos de Interés** para dotarla de una mayor autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, con el fin de fomentar la prevención y el control de los citados conflictos de intereses en el sector público estatal.

Todas estas medidas recogidas en la ley permiten igualmente atender las diversas recomendaciones formuladas por las instituciones comunitarias¹ e internacionales, como se verá más adelante en este dossier, y cumplir los compromisos adoptados por el Gobierno español tanto en el **Componente 11** del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como en el **Eje 3: “Integridad”**, del IV Plan español de Gobierno Abierto 2020-2024.

La ley se estructura en una **Exposición de Motivos, cinco títulos, dieciocho artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales**.

En el marco de la **Unión Europea**, el artículo 11 del **TUE** promueve un diálogo abierto, transparente y regular de las instituciones y los dirigentes europeos con las asociaciones representativas y la sociedad civil que forma parte del sistema democrático de la UE y que puede suponer una valiosa contribución a la hora de iniciar y de aplicar legislación y políticas.

Con el fin de evitar el riesgo de que las actividades de estos grupos puedan dar lugar a una influencia indebida, competencia desleal o incluso corrupción, resulta esencial que ese diálogo se desarrolle en un marco transparente.

¹ Desde 2020 la Comisión publica con carácter anual, el Informe sobre el Estado de Derecho, en el que examina de manera sistemática y objetiva la evolución del Estado de Derecho en todos los Estados miembro, formulándoles desde 2022 recomendaciones sobre aspectos pertinentes para la representación de intereses.

El **último informe**, publicado en 2024, señalaba que **España** no había realizado nuevos avances en la aprobación de la ley sobre la actividad de los grupos de interés y recomendaba proceder a la aprobación de una ley que incluyera el establecimiento de un registro público obligatorio de los mismos.

Por este motivo y en respuesta a las críticas en relación con la transparencia y la rendición de cuentas del proceso de toma de decisiones de la UE, el Parlamento Europeo creó su primer Registro de Transparencia en 1995. La Comisión Europea haría lo propio en 2008² y tres años más tarde, en 2011, ambas instituciones firmaron un **Acuerdo**³ que establecía un registro de transparencia común, que posteriormente pasó a denominarse Registro de Transparencia de la UE⁴.

En 2021 El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmaron el actual **Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio**, que junto con su **declaración política**, establece qué tipos o actividades de representación de intereses están cubiertos y qué ejemplos de información han de proporcionar los declarantes. Igualmente recoge en su anexo un **Código de Conducta** con las normas y principios que deben observar los representantes de intereses que se inscriban en el Registro de transparencia, así como un **mecanismo de denuncia** que permite a cualquier persona poner en marcha una investigación administrativa sobre supuestos casos en los que los representantes de intereses inscritos no hayan respetado el citado código.

El Acuerdo Interinstitucional se basa en el *principio de condicionalidad* que señala la inscripción previa en el Registro como condición necesaria para llevar a cabo determinadas actividades de representación de intereses en las instituciones firmantes.

Con ocasión de la adopción del Acuerdo Interinstitucional, los Estados miembro firmaron una **Declaración política** confirmando su intención de promover interacciones transparentes y éticas y comprometiéndose a que a lo largo de sus mandatos en la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y en los seis meses anteriores a estos, supeditarían las reuniones entre los representantes de intereses y sus respectivos representantes permanentes y adjuntos ante la UE a la inscripción de dichos representantes de intereses en el Registro de Transparencia⁵.

El **Registro de Transparencia** es una base de datos en la que figuran los representantes de intereses (organizaciones, asociaciones, grupos y personas que trabajan por cuenta propia) que llevan a cabo actividades para influir en las políticas y el proceso de toma de decisiones de la UE. Su finalidad es mostrar al público qué intereses están representados a escala de la UE, por quién y en nombre de quién, así como los recursos dedicados a estas actividades.

² Libro Verde sobre la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia.

³ Acuerdo revisado en 2014.

⁴ Este primer registro de transparencia interinstitucional preveía un sistema voluntario de inscripción, cuestión que no encajaba con los planteamientos del Parlamento Europeo que insistía en la inscripción obligatoria de los grupos de presión en el registro si éstos querían interactuar con las instituciones de la UE.

⁵ Desde julio de 2024, **Bélgica** participa voluntariamente en el Registro de Transparencia obligando a su representante permanente y representante permanente adjunto a reunirse únicamente con partes interesadas registradas y publicando las **listas de las reuniones celebradas**.

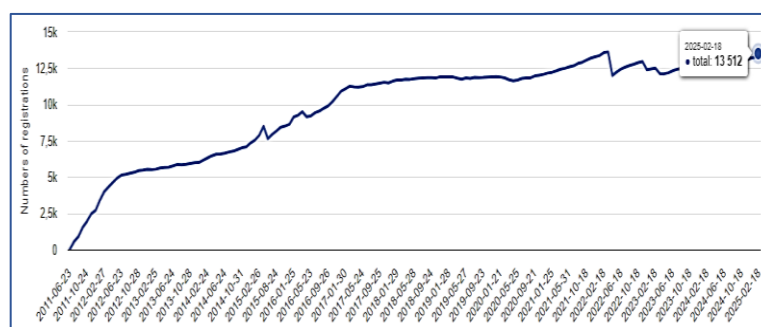
Un Consejo de Administración formado por los secretarios generales de las tres instituciones gestiona el Registro, supervisa la aplicación general del Acuerdo Interinstitucional, dirige la Secretaría y aprueba el **informe anual**.

La Secretaría, compuesta por personal de las tres instituciones, gestiona el funcionamiento de la base de datos y del sitio web público del Registro, además de elaborar el informe anual que es aprobado por el Consejo de Administración.

Aunque tanto la OCDE, como el Consejo de Europa o la propia Unión recomiendan que las normas jurídicas sobre las actividades de los grupos de presión incluyan **sanciones** eficaces, proporcionadas y disuasorias por incumplimiento⁶, desde la UE se señala también, que el Acuerdo Interinstitucional no es un acto legislativo y que, por lo tanto, no puede establecer un régimen de sanciones para los grupos de presión.

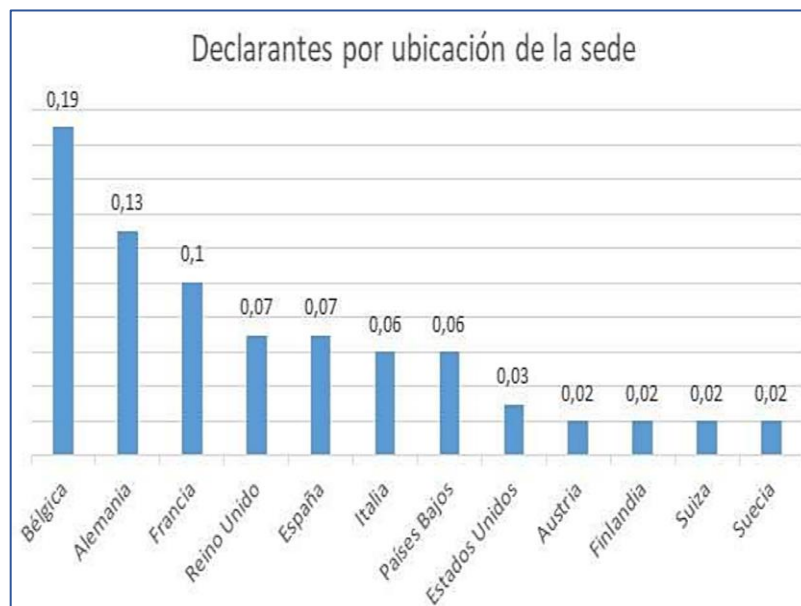
Si los grupos de presión inscritos en el registro incumplen las normas y principios del **Código de Conducta del Acuerdo Interinstitucional**, la principal medida que puede adoptarse es su exclusión del Registro y, en función de la gravedad de la infracción, la prohibición de registrarse de nuevo durante un período de entre veinte días hábiles y dos años.

El **último informe anual sobre el funcionamiento del registro de Transparencia** evidencia una intensa actividad como herramienta de información y referencia para la representación de las actividades de intereses a nivel de la UE.



Evolución del Registro desde 2011. Fuente: *Registro de Transparencia*.

⁶ *Lobbying and foreign influence*. European Parliament. Briefing. Octubre 2021.



Fuente: *Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2023*.

En 2024, el Tribunal de Cuentas Europeo, realizó una auditoría⁷ en la que se concluía que el Acuerdo Interinstitucional de 2021 contiene los principales elementos que exigen los principios internacionales para un marco regulador de los grupos de presión y que el Registro de Transparencia proporciona información útil para que el ciudadano pueda hacer un seguimiento de la representación de intereses.

Sin embargo, proseguía el informe, presenta una serie de insuficiencias que restan transparencia a la actividad de estos grupos en las tres mayores instituciones de la UE y señalaba que los grupos de presión pueden evitar que se registren una serie de interacciones a través de las cuales aún pueden influir en los legisladores de la UE. Por ello, recomendaba reforzar el marco del Registro de Transparencia, publicar la información sobre las reuniones no programadas con grupos de presión y mejorar tanto los controles sobre la calidad de los datos, como la facilidad de uso del sitio web del registro.

Si bien el Acuerdo Interinstitucional de 2021 establecía un marco y unos principios de funcionamiento comunes para la adopción de un enfoque coordinado relativo a una representación ética y transparente de intereses por parte de las tres instituciones firmantes, estas, además, se comprometían a establecer su **propio conjunto de medidas de condicionalidad y transparencia**⁸. A continuación, recogemos algunas de estas medidas que han ido adoptando el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo.

⁷ *El Registro de Transparencia de la UE*. Tribunal de Cuentas Europeo. Abril 2024.

⁸ La Secretaría ha publicado unas [Directrices](#) que facilitan a las instituciones europeas la redacción de estas medidas de desarrollo.

En diciembre de 2022, el **Parlamento Europeo** fue objeto de graves acusaciones sobre la supuesta influencia ilegal que habría ejercido Qatar en algunos diputados para alcanzar determinados objetivos de su política exterior («Qatargate»). Seguidamente, el presidente del Parlamento anunció medidas encaminadas a mejorar la transparencia de la institución y a desarrollar el Acuerdo Interinstitucional⁹.

Así, en 2023, se adoptaron medidas que recogían la **obligatoriedad de que los antiguos diputados esperaran al menos seis meses después del final de su mandato, antes de participar en actividades de los grupos de presión**. La Mesa del Parlamento aprobó una nueva **Decisión** para regular la participación de representantes de intereses en actos celebrados en los locales del Parlamento.

Además, en septiembre de ese año, se modificó el **Reglamento interno**¹⁰ con el objeto de introducir la obligación general de que todos los diputados y sus asistentes parlamentarios publicasen las reuniones programadas relativas a las actividades parlamentarias con representantes de grupos de interés que entrasen en el ámbito del Registro¹¹.

Como anexo al Reglamento del Parlamento se publicó el **Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia** y, en octubre, la Mesa aprobaría las **Medidas de aplicación del Código de Conducta**.

Un año después del Qatargate, la **Defensora del Pueblo Europeo** acogió con satisfacción las mejoras que el Parlamento había introducido en su marco ético, pero afirmó que los motivos de preocupación persistían respecto al modo en que dichas normas eran controladas y se hacían cumplir, instándole a asegurarse de que disponía de los recursos y las disposiciones necesarios para supervisar y hacer cumplir adecuadamente las nuevas normas.

Huella legislativa

Sin perjuicio de la obligación de hacer públicas las reuniones de conformidad con el artículo 7, los ponentes enumerarán en un anexo de su informe u opinión las entidades o personas de las que hayan recibido contribuciones sobre cuestiones relacionadas con el asunto del expediente.

*Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia.
Art. 8.*

⁹ En relación con la obligación por parte de los funcionarios del Parlamento Europeo de adoptar frente a los grupos de presión una conducta conforme con la independencia de su función y con el principio de integridad, véase la **Guía de las obligaciones de los funcionarios y agentes del Parlamento Europeo** aprobada por la Mesa el 7 de julio de 2008.

¹⁰ **Reglamento del Parlamento Europeo**. Art. 7.

¹¹ La información sobre las reuniones se publica en **las páginas personales de los diputados**.

En lo que respecta a los miembros de la **Comisión** y de sus gabinetes, estos se reunirán únicamente con aquellos grupos que estén registrados en el Registro de Transparencia,¹² publicándose toda información sobre las reuniones celebradas, así como las actas de dichas reuniones tanto en la **Web de la Comisión** como en la del Registro.¹³

La Comisión también ha sido objeto de estudio por parte de la **Defensora del Pueblo**, que en diciembre de 2023 señalaba su falta de transparencia en las reuniones mantenidas con grupos de presión sobre el tabaco.

Por lo que se refiere al **Consejo**, no existe ninguna obligación de publicar información sobre las reuniones con grupos de presión. Sin embargo, tras el compromiso de los Estados miembro de supeditar las reuniones de sus representantes permanentes y representantes permanentes adjuntos ante la UE con los grupos de presión a la inscripción en el Registro, la institución ya comenzó a publicar información sobre estas reuniones.¹⁴

De forma voluntaria, al no haber firmado el Acuerdo Institucional, tanto el **Comité Económico y Social Europeo**, como el **Comité Europeo de las Regiones** han adoptado medidas para su participación en el Registro de Transparencia.

En mayo de 2024 se firmó el **Acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Europeo de las Regiones por el que se establece un Órgano Interinstitucional de Normas Éticas**, que elaborará disposiciones comunes referidas, entre otras, a las medidas de condicionalidad y a las medidas de transparencia complementarias en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional de 2021.

¹² **Decisión de la Comisión, de 31 de enero de 2018**, relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea. Art. 7.

Decisión 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 y los representantes de intereses.

Decisión 2024/3082 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre el personal de la Comisión con funciones de gestión y los representantes de intereses.

¹³ Cuando un grupo de presión participa en grupos de expertos de la Comisión y en consultas públicas, esta información también se publica en el sitio web del Registro. **Decisión (2016) 3301 de la Comisión**.

¹⁴ **Decisión del Consejo, de 6 de mayo de 2021**, relativa a la reglamentación de los contactos entre la Secretaría General del Consejo y los representantes de intereses.

Por último, conviene señalar que, junto con los canales y procesos diplomáticos formales, los Gobiernos de terceros países utilizan cada vez más la vía de los grupos de presión para promover sus objetivos políticos. Esta situación representa una oportunidad para eludir las obligaciones de transparencia e influir de forma encubierta en la toma de decisiones y en los procesos democráticos de la Unión¹⁵.

La UE está tramitando actualmente una **propuesta de directiva**¹⁶, donde se introduce el término injerencia extranjera¹⁷, que presenta medidas específicas para garantizar que las entidades que llevan a cabo actividades de representación de intereses en nombre de terceros países en el mercado interior puedan hacerlo en un entorno jurídico armonizado, transparente y más predecible, que beneficie a las entidades implicadas, a los responsables políticos destinatarios y a los ciudadanos.

Además de la UE, distintas **Organizaciones Internacionales** han adoptado en los últimos años diversas recomendaciones, guías y estudios sobre las diferentes formas de regular los grupos de interés.

En noviembre de 2024, el Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA), órgano asesor técnico de las **Naciones Unidas**, publicó unas **directrices estratégicas**¹⁸ en las que establecen una serie de principios voluntarios acerca de los registros de *lobbies*, y, de forma más amplia, sobre la regulación general de estos mismos grupos. Además de sistematizar los métodos para la implementación de los registros, analiza la situación y las tendencias actuales en el sector público de diferentes Estados y los diferentes tipos de enfoques en las regulaciones existentes clasificando los diferentes sistemas según su grado de solidez. Los principales aspectos considerados son los siguientes:

- Qué grupos de presión deben registrarse y el grado de detalle de la información que tienen que proporcionar;
- La determinación del personal susceptible de influencia (en el legislativo, en el ejecutivo, qué niveles dentro de ellos, etc.);
- La información financiera o de gasto que debe ser proporcionada;
- La existencia de archivo electrónico y de acceso público a los registros;
- La fortaleza de los mecanismos de aplicación y los poderes del órgano regulador o controlador y
- La existencia de disposiciones relativas a las “puertas giratorias”.

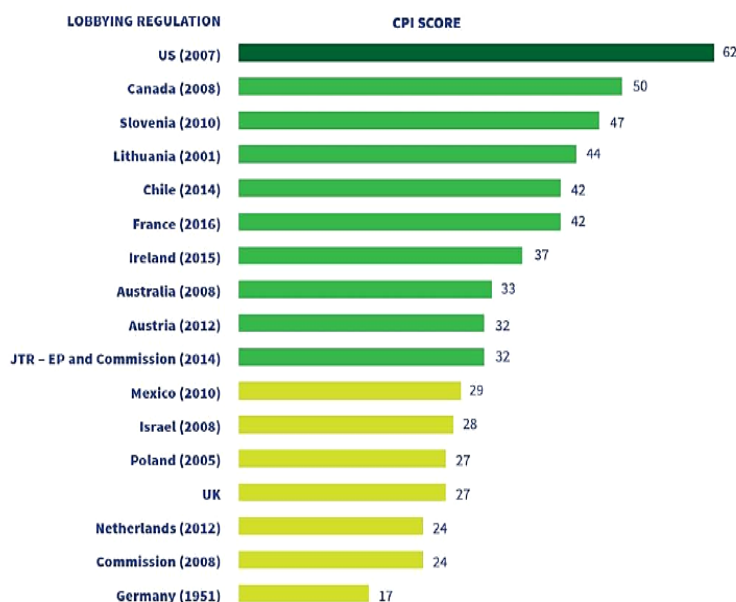
¹⁵ *Analysis of the proposal for a directive on transparency of third-country interest representation.* European Parliament. In depth analysis. 2024.

¹⁶ *Propuesta de Directiva por la que se establecen en el mercado interior obligaciones armonizadas de transparencia en la representación de intereses en nombre de terceros países y por la que se modifica la Directiva 2019/1937.* COM (2023) 637. 12 de diciembre 2023.

¹⁷ El término *injerencia extranjera* se utiliza para calificar las actividades llevadas a cabo por un agente extranjero a nivel estatal que son coercitivas, encubiertas, engañosas o corruptas y son contrarias a la soberanía, los valores y los intereses de la Unión.

¹⁸ *Lobbying registers. Committee of Experts on Public Administration strategy guidance note.* November 2024.

Figure 2. How robustness of lobbying rules compares globally, based on CPI score



Source: Chari et al, 2019 op cit. and McKay and Wozniak 2020 op cit. Dark green represents high-robustness regulatory systems (CPI scores of 60 or higher), green represents medium (CPI scores of 30-59), and light green represents low (CPI scores < 30). This figure makes use of the most up-to-date comparative CPI data, but not all jurisdictions included in Table 1 are reflected in Figure 2 (for example, the new German law is not coded/ included).

Fuente: Lobbying registers. Committee of Experts on Public Administration strategy guidance note. November 2024.

Una de las organizaciones que más se ha ocupado de la cuestión del **Lobbying** es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que aprobó en 2010 una **Recomendación**¹⁹, con el objetivo de establecer una serie de principios sobre la transparencia y la integridad pública en las interacciones entre el gobierno y los diferentes agentes que ejercen labores de *lobbying* e influencia en los sistemas democráticos. La recomendación proporciona unas directrices sobre cómo se puede limitar o restringir la influencia indebida en las políticas gubernamentales e incrementar la equidad en la participación.

Esta Recomendación, que fue reformada en 2024, incluía, entre otros, los siguientes puntos²⁰:

- Recomienda la publicidad o divulgación de las actividades de *lobbying* llevadas a cabo en nombre de intereses de otros Estados, así como las donaciones y contribuciones recibidas desde el gobierno, autoridades y agentes públicos y partidos políticos en el marco de campañas electorales;

¹⁹ Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence. OECD/LEGAL/0397. Adopted on 18/02/2010, amended on 03/05/2024.

²⁰ OECD/LEGAL/0397. Background information, 2024 revision of the Recommendation.

- Recomienda el establecimiento de una huella normativa en los procesos públicos de decisión para informar en detalle sobre los actores y las partes consultadas a lo largo de todo el proceso;
- Contiene una serie de principios sobre las medidas de transparencia para todos los organismos que proporcionan asesoramiento o consejo al gobierno;
- Promueve la transparencia y la integridad en las compañías y organizaciones sin ánimo de lucro cuando realizan labores de *lobbying* e influencia;
- Fortalece las medidas sobre conflictos de intereses y puertas giratorias.

Junto a esta Recomendación, la OCDE ha publicado algunos análisis comparativos y estudios sobre la materia, tanto en la serie de tres volúmenes sobre *Lobbyists, Government and Public Trust*, publicados entre 2009 y 2014²¹, como, más recientemente, en el informe *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*, de mayo de 2021, que introdujo muchas de las cuestiones que serían finalmente recogidas en la reforma de la Recomendación realizada en 2024.

Por su parte, el Comité de Ministros del **Consejo de Europa** aprobaría en 2017 la **Recomendación CM/Rec(2017)2**²². Esta recomendación recoge una serie de principios para la elaboración de políticas a nivel nacional sobre las actividades que deberían estar sujetas a regulación, los requisitos, contenidos mínimos y posible información adicional del registro público; los estándares de comportamiento ético para los *lobistas*; así como otras medidas para la integridad del sector público (por ejemplo, en relación con las puertas giratorias, la recepción de regalos y la publicación de conflictos de intereses), el régimen de sanciones y los mecanismos de supervisión.

Por otro lado, el **Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)**, en su labor de seguimiento del cumplimiento de las normas contra la corrupción del Consejo de Europa, ha recomendado a España la adopción de “normas sobre la manera en que el personal con altas funciones ejecutivas entabla contacto con los grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el trabajo legislativo o de otro tipo del Gobierno” y la divulgación de información suficiente sobre la finalidad de dichos contactos, como la identidad de la/s persona/s con las que se han mantenido reuniones (o de aquellas en cuyo nombre se han celebrado) y el objeto o los temas concretos tratados)”²³.

²¹ *Vol. 1. Increasing Transparency through Legislation. 2009; Vol. 2. Promoting Integrity through Self-regulation. 2012; Vol. 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 2014.*

²² *Recommendation CM/Rec (2017)2 of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies).*

Sobre esta recomendación se pueden consultar la [publicación con el explanatory memorandum](#) y los [trabajos preparatorios](#) del *European Committee on Legal Co-operation (CDCJ): Study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. Prepared by Tilman Hoppe. European Committee on Legal Co-operation. CDCJ(2014)4. 25 November 2014.*

²³ Quinta Ronda, Informe de Evaluación, [GrecoEval5Rep \(2018\) 5](#), 21 de junio de 2018, Recomendación vi.

La transparencia e integridad de las actividades de *lobbies* y grupos de interés ha sido regulada en algunos Estados, con diferentes disposiciones relativas a la definición de los grupos de interés, del personal susceptible de influencia y al contenido de los registros. En algunos casos también incluyen un código de conducta para los *lobbistas* y previsiones para el establecimiento de una huella normativa²⁴.

En **Alemania** la norma fundamental es la *Lobbyregistergesetz* (LobbyRG), aprobada en 2021 y reformada en 2024²⁵, que regula las actividades de las personas naturales o jurídicas y aquellas organizaciones -incluso en forma de redes, plataformas u otras formas de actividades colectivas- que lleven a cabo actividades de representación de intereses especiales tanto ante el Gobierno federal como ante el *Bundestag* (§1 LobbyRG).

La norma define claramente quiénes tienen la obligación de registrarse (§ 2 LobbyRG) y cuál debe ser el contenido de dicho registro para cada caso, dependiendo de si se trata de personas naturales, de personas jurídicas, sociedades, etc. (§ 3 LobbyRG). Este **Registro**, de carácter electrónico, ha sido creado y mantenido por el *Bundestag*, según las directrices acordadas entre la Cámara y el Gobierno federal²⁶.

Tres años después, en el Informe de cumplimiento, se afirma lo siguiente: “GRECO da la bienvenida a los avances presentados para regular los grupos de interés, en particular, mediante el establecimiento de un registro de lobbistas. Si bien se ha llevado a cabo un trabajo preparatorio sólido, incluso a través de una consulta pública y de expertos, hasta octubre de 2021 no se dispondrá de un anteproyecto de ley con propuestas y contenidos concretos. Además, aunque se reconocen los esfuerzos realizados por las autoridades para avanzar en la regulación sobre este tema sensible (incluso acelerando sus propios compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto), GRECO señala que el establecimiento de un registro de grupos de interés no abordará por sí solo la recomendación vi.” (GRECORC5(2021)8, 22 septiembre 2021, párr. 43).

²⁴ Como fuentes generales para una perspectiva comparada pueden consultarse las siguientes: *Comparative study of lobbying regulation mechanisms. High Authority for Transparency in Public Life (France)*, publicado en 2020, por lo que no incorpora algunas modificaciones relevantes, pero muy completo; *Transparency of lobbying in Member States and the UK. Comparative analysis. EPRS. June 2021*; además, sobre el asunto concreto de la influencia extranjera: *L'encadrement de l'influence étrangère à l'international : un tableau comparatif. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. 3 Juillet 2024*.

²⁵ *Lobbyregistergesetz vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Juni 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 190) geändert worden ist*. Hay traducción al inglés.

Los tres cambios fundamentales en esta última reforma afectaron al ámbito de aplicación, que fue ampliado, a la nueva estructura de las obligaciones de declaración y al contenido de las actividades que deben ser declaradas (principales fuentes de información, incluyendo las cuentas o estados financieros anuales).

²⁶ *Verwaltungsvereinbarung über die Einzelheiten der Führung des Lobbyregisters zwischen dem Deutschen Bundestag, und der Bundesregierung*, de acuerdo con el § 4 del *Lobbyregistergesetz*.

Estas actividades de representación de intereses especiales deben llevarse a cabo de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, honestidad e integridad (§ 5 Lobby RG), de acuerdo con las reglas establecidas y desarrolladas en el código de conducta aprobado por el Gobierno federal y el *Bundestag* en febrero de 2024²⁷.

Además, en mayo de 2024 se estableció la obligación de incluir la huella normativa -o ejecutiva, según la denominación escogida en este caso- en la fundamentación que acompaña a los proyectos (§ 43(1)13 de la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*). Debe ser realizada en la medida en que los y las representantes de intereses y otros terceros hayan contribuido de forma esencial o importante al contenido del proyecto de ley²⁸.

La reforma de 2024 introdujo cambios para recoger las demandas de una mayor transparencia que se emitieron tras la aprobación de la Ley en 2021. Con esta modificación se crea una nueva plataforma de Registro de lobbys, que amplía su ámbito de aplicación y en la que, por primera vez, deberán publicarse todas las declaraciones y opiniones de expertos presentadas al Parlamento Federal, al Gobierno Federal o a los Ministerios Federales relacionadas con actividades de lobby.

En el caso de **Austria** la regulación sobre los *lobbies* y grupos de interés (*Gesamte Rechtsvorschrift für Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*, conocida como *LobbyGesetz*) forma parte del *Transparenzpaket* que fue aprobado en 2012. En esta norma se regulan los deberes de conducta y registro en las actividades llevadas a cabo para ejercer influencia de forma inmediata en determinados procesos de toma de decisiones en la legislación o en su ejecución en los diversos niveles territoriales (§ 1(1)).

El **registro**, gestionado por el Ministerio de Justicia y regulado en los §§ 9-12 de la *LobbyGesetz*, recoge los datos proporcionados por diferentes tipos de grupos: empresas de *lobbying*, empresas que emplean a lobistas, entidades autónomas y grupos de interés. Su contenido es diferente para cada uno de ellos y está disponible de forma pública en el registro electrónico.

No hay un código de conducta general, sino que las empresas de lobby y otros obligados deben basar su actividad en un código de conducta y deben hacerlo disponible en su sitio web (§ 7). No obstante, los principios establecidos en la propia ley (§ 6) establecen algunas obligaciones y normas de conducta (al igual que en las obligaciones de registro, diferentes para cada tipo de grupo de interés).

²⁷ *Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes (Beschluss der Bundesregierung vom 21. Februar 2024, Beschluss des Deutschen Bundestages vom 22. Februar 2024)*. Hay [traducción](#) al inglés.

²⁸ Ver, además de la propia norma, la [nota](#) del Ministerio del Interior sobre el *Exekutive Fußabdruck*.

Estados Unidos fue el primer país en regular esta materia en 1946 (*Lobbying Act 1946*), con fundamento constitucional en la primera enmienda, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal Supremo²⁹.

La norma más importante sobre la materia es la *Lobbying Disclosure Act 1995* (***Public Law. 104-65, 109 Stat. 691***), que ha sufrido importantes reformas posteriormente (siendo especialmente relevante la de la ***Public Law 110-81***, aprobada en 2007). Está codificada en el ***2 U.S. Code, Chapter 26: Disclosure of Lobbying Activities***. De acuerdo con la previsión de esta norma (2 U.S.C. § 1605(a)(1)), el Secretario del Senado y el *Clerk* de la Cámara de Representantes han aprobado una guía o **directrices** detalladas para su aplicación³⁰.

Esta normativa define y delimita detalladamente el comportamiento y establece las obligaciones de registro para quienes realicen actividades de *lobbying* ante los diferentes tipos de *covered officials*, tanto en el legislativo³¹ como en el ejecutivo³².

Los datos relativos a cada uno de los *lobbies* y los informes presentados por estos se recogen en los registros de la **Cámara de Representantes** y del **Senado** en internet, de forma pública, gratuita y sin otros requisitos de acceso, de manera que la información sea recuperable y descargable, en la medida que sea técnicamente practicable (2 U.S.C. § 1605(a)(9)).

En el caso de **Francia**, la regulación principal sobre esta materia fue aprobada en 2016. Formaba parte de la conocida como *Loi Sapin II*, cuyo **título II** está dedicado

²⁹ Ver *Constitution Annotated, Amdt 1.7.13.5 Lobbying*.

³⁰ *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Last Revised February 28, 2021. Office of the Clerk, U. S. House of Representatives.

³¹ Incluye a los siguientes: “(A) a Member of Congress; (B) an elected officer of either House of Congress; (C) any employee of, or any other individual functioning in the capacity of an employee of— (i) a Member of Congress; (ii) a committee of either House of Congress; (iii) the leadership staff of the House of Representatives or the leadership staff of the Senate; (iv) a joint committee of Congress; and (v) a working group or caucus organized to provide legislative services or other assistance to Members of Congress; and (D) any other legislative branch employee serving in a position described under section 13101(13) of title 5.” (2 USC §1602(4)).

³² Según el apartado 3 del mismo art. 1602: “(A) the President; (B) the Vice President; (C) any officer or employee, or any other individual functioning in the capacity of such an officer or employee, in the Executive Office of the President; (D) any officer or employee serving in a position in level I, II, III, IV, or V of the Executive Schedule, as designated by statute or Executive order; (E) any member of the uniformed services whose pay grade is at or above O-7 under section 201 of title 37; and (F) any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character described in section 7511(b)(2)(B) of title 5.”

a la transparencia de las relaciones entre los representantes de intereses y los poderes públicos³³ y que introdujo una nueva sección, la **3bis**, en la *Loi n° 2013-907*³⁴.

Se considera como representantes de intereses a las personas jurídicas de derecho privado, a los establecimientos o agrupaciones públicos que ejercen una actividad industrial y comercial y a ciertos organismos en los que un empleado o un miembro tiene como actividad principal regular la influencia sobre una decisión pública, especialmente sobre el contenido de una ley o de un acto reglamentario. También son considerados como representantes de intereses las personas físicas que, no estando empleadas por ninguna de las personas jurídicas mencionadas, ejercen a título individual una actividad profesional que responde a las mismas condiciones. Entre el personal susceptible de influencia se incluye a los miembros del gobierno y de un gabinete ministerial; a los diputados, senadores, sus colaboradores y parte del personal de las Cámaras; a los colaboradores del Presidente de la República; etc. (**art. 18-2** de la *Loi 2013-907*).

El registro electrónico y público de todos estos representantes (*répertoire des représentants d'intérêts*) es accesible desde la web de la *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP), principal órgano regulador y supervisor en esta materia. Está regulado por el *Décret 2017-867*³⁵ y, en sus detalles, se rige por la *lignes directrices* de la HATVP, cuya última versión es de 2023.

La *Loi 2013-907* prevé que los representantes de intereses ejerzan su actividad con probidad e integridad y fija una serie de reglas deontológicas para su comportamiento (**art. 18-5**). Tanto la Asamblea Nacional (*Nouvelle rédaction issue de la réunion du Bureau du mercredi 20 janvier 2021*), como el Senado (*Arrêté de Bureau n° 2023-187 du 5 juillet 2023*) cuentan con sus propios códigos de conducta.

³³ *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Titre II: De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (Articles 25 à 33).*

³⁴ *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Chapitre 1er, Section 3 bis : De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (Articles 18-1 à 18-10).*

³⁵ *Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.*

La cuestión de la huella normativa (*empreinte normative*) fue defendida con intensidad en los debates sobre la ley *Sapin II* y, posteriormente, en las posiciones expresadas por el presidente de la HATVP, Jean-Louis Nadal³⁶. De hecho, la HATVP, a partir de los datos presentes en el *répertoire*, realiza análisis para mostrar el impacto de la actividad de representación de intereses sobre algunas decisiones públicas. Se seleccionan aquellas cuestiones que tienen mayor interés para el gran público y sobre las cuales hay más datos en el registro. Por ej., en los últimos años, huellas *autour de la « loi d'accélération du nucléaire »* (enero 2025), *autour de la « loi pouvoir d'achat »* (marzo 2024), *autour de la loi « Sécurité globale »* (junio 2023) y *autour de la loi « AGECE »* (mayo 2022).

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Hacienda y Función Pública en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Estudios**
- **Documento comparativo**
- **Exposición de Motivos: documentación citada**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación legislativa de los dos Proyectos elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

³⁶ Ver *Rapport présenté par M. Sylvain WASERMAN*, de 2021, p. 41 ss.; *Rapport sur l'encadrement de la représentation d'intérêts de la HATVP* (octubre 2021), pp. 31 ss.