

# LOBBY Y QATARGATE: PREGUNTAS CLAVE



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ESPAÑA

Con ocasión de la publicación del artículo [“El poder oculto de los lobbies: quién manda en los márgenes de la política”](#) en Papel-El Mundo, de 18 de diciembre de 2022, Transparency International España tuvo ocasión de responder a diversas preguntas formuladas por el periodista Rodrigo Terrasa. Este documento contiene la versión completa y ampliada de nuestras respuestas.

**Autora: Daiana Bouzo**, coordinadora de Transparencia, Integridad y Políticas Públicas en Transparency International España

**Revisión: Silvina Bacigalupo**, presidenta de Transparency International España

**Edición: Elena Usunáriz**, responsable de Comunicación y Relaciones Institucionales en Transparency International España

C/ Fortuny, 53  
28010, Madrid  
comunicacion@transparencia.org.es  
www.transparency.org.es  
 @TISpain

# 1.¿CÓMO FUNCIONAN LOS LOBBIES Y QUÉ FUERZA REAL TIENEN EN ESPAÑA?

Según los datos del Eurobarómetro de 2022, el 93% de los políticos españoles cree que los grupos de interés no están suficientemente regulados en España y el 46% de los políticos españoles encuestados cree que la opacidad es el peor aspecto de la industria del lobby. En este sentido, la regulación de los lobbies en España es sin dudas una de las grandes asignaturas pendientes y resulta clave para promover mayores niveles de transparencia e integridad en el ámbito público, para cambiar la relación entre empresas y política, al mismo tiempo significaría un gran avance para nuestra calidad democrática y del Estado de derecho.

Para comprender cómo funcionan los lobbies en España es necesario partir de la base de que, cuando se habla de lobby en sentido estricto, se está haciendo referencia a una persona física o jurídica que se dedica de forma profesional a defender intereses de otras empresas, de grupos empresariales o de otros sectores sociales. Sin embargo, el reciente Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés publicado el pasado 14 de noviembre de 2022 por el Ministerio de Hacienda y Función Pública[1] no utiliza el concepto lobby, sino que se refiere a los "grupos de interés". Se ha optado por un concepto mucho más amplio, ya que éste puede incluir cualquier persona física o jurídica que realice cualquier forma de actividad de influencia. Es decir, el concepto clave en esta definición utilizada en el APL es la referencia a la "actividad de in-

---

[1]<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Ley-Transparencia-Ley-NT8-11-22-1.pdf>

fluencia".

Desde el punto de vista profesional, cabe precisar que el lobby en España puede adoptar diversas formas: puede tratarse de personas jurídicas (empresas o grupos empresariales) que representan intereses propios o de terceros; pueden adoptar distintas denominaciones como empresas de Public Affairs, de Relaciones Públicas con áreas de práctica de Public Affairs, despachos de abogados, empresas de consultoría multinacionales, o grupos de asociaciones empresariales sectoriales. Es preciso señalar que no todos los grupos de interés representan a empresas, sino que también pueden representar a otros sectores de la sociedad civil que ejerce o puede ejercer actividades de influencia.

Las actividades de influencia, por el contrario, pueden llevarse a cabo a través de distintas formas: reuniones individuales, de diversos mecanismos de relaciones públicas (comunicados de prensa, publicidad, cartas abiertas dirigidas a las autoridades, etc.), campañas en redes sociales, entre otras. Por otro lado, es importante destacar que en los últimos años ha aumentado la utilización de nuevas herramientas tecnológicas más sofisticadas que puede dificultar aún más la detección de actividades de influencia y sitúa la posible regulación ante nuevos retos para regular adecuadamente las actividades de influencia. La tecnología es utilizada para influir y generar demandas públicas con frecuencia basadas en la creación de climas de opinión utilizando la falta de información o bien la desinformación, así como también fake news; gran parte de los cambios de opinión vienen distorsionados por la creación de climas de opinión que trastocan completamente el panorama en la sociedad (véase, por ejemplo, el caso de Cambridge Analytica). No se trata solo de una empresa ejerciendo presión por alguna causa, sino que dichas

campañas en redes sociales crean nuevos discursos, nuevas narrativas, múltiples actores presionando en un sentido predeterminado creando la apariencia de una demanda social aparentemente mayoritaria, dificultando el análisis de la realidad social.

En este escenario social altamente complejo los lobbies ejercen una gran capacidad de influencia transformando demandas de las minorías en demandas sociales de una mayoría que puede ser aparente influyendo en decisiones gubernamentales para beneficiar los intereses que representan. Es decir, de hecho, ejercen un poder fáctico o real importante en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas que afectan a la sociedad en su conjunto, sin que éstas necesariamente representen en interés común.

## **2.¿CUÁLES SON LOS LOBBIES MÁS PODEROSOS EN ESPAÑA?**

En España los lobbies que suelen tener mayor capacidad de influencia pertenecen al sector energético, al industrial (destacando, en particular, al sector automovilístico), al farmacéutico y químico, y también al financiero. En estos casos, la actividad de influencia se suele llevar a cabo a través de asociaciones o agrupaciones con personalidad jurídica que suelen negociar directamente, en otras ocasiones, contratan empresas especializadas para trasladar sus intereses.

Por último, no se debe olvidar que también las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo actividades de influencia, representando intereses de diferentes sectores de la sociedad civil. Sin embargo, no existen datos sobre el grado de influencia o

incidencia que éstas pueden ejercer. Más bien, nos atrevemos a decir que no se nos hace mucho caso.

### **3.¿QUÉ DIFERENCIAS HAY RESPECTO A OTROS PAÍSES?**

**A nivel europeo, cabe señalar que la regulación sobre lobbies en términos generales sigue siendo escaso en los EEMM de la EU y, aún en los casos que existe regulación todavía existen múltiples deficiencias en su aplicación. Algunos órganos de supervisión y control han argumentado que los recursos disponibles para ejercer sus funciones resultan insuficientes[2]. Pocos países han podido implementar mecanismos de revisión para identificar las dificultades en la implementación de sus marcos normativos de lobbies.**

**Las lagunas existentes en las regulaciones permiten a los actores utilizar un amplio abanico de mecanismos para influir en las regulaciones o en las políticas públicas, que incluyen, entre otros:**

- Utilización de donantes testaferros, como empresas ficticias, para hacer donaciones a partidos, candidatos o terceros;**
- Incorporación de políticos en activo o altos cargos de anteriores administraciones en Consejos de administración como lobistas;**
- Financiación de investigaciones falsas o tergiversadas para influir en las políticas públicas;**

---

[2] OECD (2021) Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying-21-century.htm>

- **Participación en grupos de expertos para la elaboración de reformas legales o políticas;**
- **Regalos de hospitalidad;**
- **Financiación de publicidad encubierta, mensajes políticos o creación de climas de opinión en RRSS, etc.**

En virtud de todo ello, resulta necesario reflexionar sobre la mejor forma de legislar las prácticas de lobby para poder contar con sistemas estandarizados, eficientes y transparentes para combatir la influencia indebida en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, la OCDE tenía previsto actualizar en 2022 sus Recomendaciones de 2010 para la transparencia y la rendición de cuentas en las prácticas de lobbies. Las revisiones y el proceso regulatorio para abordar los retos actuales también se están llevando a cabo bajo las iniciativas del Special Committee on Foreign Interference in all Democratic Processes in the European Union, including Disinformation (INGE Special Committee[3]), el Consejo de Europa, la Cumbre para la Democracia[4] y la Alianza para el Gobierno Abierto[5]. Transparency International-España ha participado, junto a otros capítulos de TI, en la consulta pública sobre el Proyecto de Recomendación revisada sobre la transparencia y la integridad de los grupos de interés[6].

**Resulta crucial poder avanzar en el uso de herramientas digitales para monitorear el cumplimiento de los requisitos de transparencia y así poder garantizar la rendición de cuentas.** Se espera que la revisión de las Recomendaciones OCDE proporcione a la sociedad civil un elenco de nuevas herramientas

---

[3] <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/inge/home/highlights>

[4] <https://www.state.gov/summit-for-democracy/>

[5] <https://www.opengovpartnership.org/es/>

[6] <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying/public-consultation-lobbying-influence.htm>

para exigir a los gobiernos las mejoras necesarias en las regulaciones de lobbies. La participación de la sociedad civil organizada en el seguimiento de los procesos de rendición de cuentas tiene un efecto importante en el propio fortalecimiento de la labor de los organismos de control. En este sentido, no se puede dejar de tener presente que el compromiso de los organismos de control con la sociedad civil varía en diferentes países. En Estados Unidos, en el Reino Unido y los Países Bajos, existe un compromiso regular de colaboración entre la sociedad civil y los órganos de control. La contribución de las organizaciones de la sociedad civil en el avance de los estándares de lobbies requeriría, por otro lado, una mayor colaboración e intercambio de experiencias con los organismos de control para desarrollar conjuntamente las mejores prácticas, desafíos y extraer conclusiones de las lecciones aprendidas.

Por último, cabe señalar que evidentemente no existen soluciones estándar para todos los países por igual; no hay una solución única para abordar los riesgos relacionados con los grupos de interés y las presiones legislativas dependerán de cada contexto concreto.

**La transparencia de los lobbies y otras formas de influencia política suele ser incompletas limitando, por tanto, las posibilidades para el escrutinio público.** Por regla general, se focaliza solo una parte del escenario: a quienes realizan las actividades de lobby; sin embargo, se presta mucho menor atención a los beneficiarios últimos de dichas actividades de lobby. Por otro lado, tampoco se tienen en cuenta las formas más recientes que se utilizan para influir en los estados de opinión como son los llamados **'grassroots movements'** y **las campañas en las redes sociales.** Este tipo de comportamientos solo están regulados en Canadá y en la Unión Europea.

Sólo 22 países de la OCDE han adoptado normas de transparencia para supervisar las actividades de los grupos de interés, mientras que solo Australia, Canadá, EEUU y la Unión Europea incluyen también actividades de lobby llevadas a cabo en países extranjeros.

Algunos ejemplos de buenas prácticas de países de la OCDE que podrían destacarse serían los siguientes:

1. Irlanda: 2015- Regulation of Lobbying Act.
2. Polonia: 2005- Act on Legislative and Regulatory Lobbying.
3. Chile: Acto No. 20/730; la regulación hace recaer la carga de la transparencia en los funcionarios públicos que regula el lobby y las representaciones de los intereses privados respecto a las autoridades o funcionarios públicos. El Consejo de Transparencia chileno desarrolló una Plataforma de información sobre funcionarios públicos que comprende audiencias y reuniones, viajes y regalos.
4. Canadá: Lobbying Act and Lobbyists' Code of Conduct, que crea una autoridad de supervisión independiente (Office of the Commissioner of Lobbying) y es uno de los sistemas más completos de legislación de lobby.
5. Quebec: Lobbying Transparency and Ethics Act, 2022.

## 4. ¿MITOS O MALA FAMA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS?

Es importante precisar que históricamente ha habido en España (y en otras partes del mundo) una concepción negativa del lobby. Según la visión estadounidense o más tradicional, los lobbies tratan de incidir para defender los intereses de las empresas que

representan. Por otro lado, dado que el sistema de financiación de los partidos políticos en EE.UU permite la financiación privada de las campañas políticas a través de donaciones, también suelen tener una fuerte influencia en las campañas electorales. No es de extrañar que por ello un grupo de interés o un lobby muy poderoso pueda conseguir así influir en mantener determinadas políticas públicas o bien influir en su cambio para favorecer intereses muy concretos y no necesariamente para el bien común de un país.

**En este sentido, es importante tener en cuenta que el lobby es una vía legítima para que los grupos de interés participen en los procesos deliberativos y de toma de decisiones de los diferentes poderes, como también reconoce el artículo 11 del TFUE. Desde esta perspectiva, es necesario contar con una regulación adecuada de la actividad centrándose en tres principios claves: *transparencia, integridad e igualdad de acceso a los/as responsables públicos.***

Es clave asegurar que los poderes públicos escuchen a todas las personas potencialmente se pueden ver afectadas por las decisiones políticas garantizando que ello tenga de lugar de forma equilibrada y en igualdad de acceso. Para ello, resulta indispensable contar con un registro público de grupos de interés único que cuente con información completa, detallada, actualizada en formatos abiertos para permitir la interoperabilidad y que sea clara para permitir a la ciudadanía consultar como mínimo quién se ha reunido, con quién y para qué fin. Para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los códigos éticos la disposición más sencilla es la obligatoriedad de la publicación de las agendas públicas de los funcionarios.

Las actividades de los grupos de interés se pueden llevar a cabo para realmente hacer avanzar decisiones políticas importantes

para un país, pero también pueden llevarse a cabo con la finalidad opuesta para bloquear decisiones públicas vinculadas con el progreso de los retos mundiales (el cambio climático, la calidad y el coste de los alimentos, los impuestos que pagamos, entre otras) y con los Derechos humanos. Así, las actividades de los grupos de interés pueden conllevar riesgos para la integridad. Puede darse el monopolio de influencia: los grupos que económica o políticamente tienen más poder pueden aumentar su influencia, por lo cual las empresas se enfrentan a un nivel de escrutinio más amplio sobre sus prácticas de lobby, en alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 5.¿POR QUÉ NUNCA SE HA REGULADO SU ACTIVIDAD EN NUESTRO PAÍS?

Tal como se mencionó, la regulación de los lobbies en España es una de las grandes asignaturas pendientes y es una eterna promesa de los últimos gobiernos. Si bien existen algunas regulaciones a nivel autonómico y local, en la actualidad no contamos con una ley que regule las actividades de los grupos de interés a nivel nacional en España. Ello implica que, en la práctica, la actividad se realiza con escasa transparente y sin un marco jurídico adecuado.

En diversas oportunidades se han llevado acabo intentos de regular esta materia, pero el poco éxito para culminar el proceso legislativo, sin duda, se debe a la falta de voluntad política.

En la actualidad contamos finalmente con un Anteproyecto de Ley presentado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en noviembre 2022. Sin embargo, éste se limita exclusivamente a regular la actividad de los grupos de interés en la Administración General del Estado, lo cual resulta a priori restrictivo si se tienen

en cuenta, por ejemplo, otras regulaciones en la materia a nivel comparado. En este sentido, sería necesario valorar la conveniencia de una regulación holística de las actividades de los grupos de interés tanto para el ámbito ejecutivo como para el ámbito legislativo.

En todo caso, es necesario que en la correspondiente Exposición de Motivos se expongan de forma pormenorizada los principios y fundamentos sobre los que se basa la regulación de esta materia.

## **6.¿QUÉ BENEFICIOS TIENE REGULAR LA ACTIVIDAD DE LOBBY?**

Regular el lobby o los grupos de interés contribuye, sin lugar a dudas, a reducir riesgos de tráfico de influencias, de competencia desleal y de captura normativa. Asimismo, permite eliminar la desigualdad existente entre aquellos grupos de interés con más recursos y capacidad de influencia, de otros sectores menores o desfavorecidos, a los cuales les es más difícil acceder a espacios de poder por falta de recursos o contactos. De esta manera, se contribuye a un debate amplio y transparente acerca de las distintas posturas e influencias de los actores que se presenten ante los/as funcionarios/as públicos/as y, en definitiva, contribuye a fortalecer también el sistema democrático.

La transparencia de la interacción entre las autoridades y funcionarios públicos con los grupos de interés permite aumentar el conocimiento de las actuaciones del gobierno y ofrece a la ciudadanía información clara, promoviendo una mayor confianza pública, así como permitiendo un mejor seguimiento y monitoreo de los procesos de toma de decisiones.

**En última instancia, una adecuada regulación del lobby contribuye a reducir los riesgos de fraude, corrupción y conflictos de intereses, mejora la calidad en los procesos de toma de decisiones en democracia y promueve un mayor nivel de integridad y transparencia en las Administraciones públicas.**

**Transparency International-España ha venido trabajado desde hace muchos años sobre este tema y ha publicado recientemente sus aportaciones y recomendaciones en la consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, que puede ser consultado [aquí](#).**

**Como podrá observarse en nuestras recomendaciones hemos detectado bastantes puntos que requieren un mayor rigor y precisión en el actual Anteproyecto de Ley. Entre las recomendaciones más esenciales, llamamos la atención sobre la imperiosa necesidad de contar con un registro único y público de grupos de interés y con datos en formatos abiertos. Es sabido que en los países donde los datos abiertos no están disponibles, los riesgos de integridad política son aún mayores y los abusos son mucho más frecuentes. En este sentido, en el marco del Proyecto Integrity Watch 3.0: Generating Value from Data to Manage Risks and Detect Corruption in Europe[7], estamos trabajando para mejorar la capacidad de los organismos públicos, sociedad civil y medios de comunicación en el uso de indicadores y datos abiertos sobre integridad política. Desde 2014, Integrity Watch es la principal plataforma que supervisa la integridad en la toma de decisiones políticas en la UE, recopilando y armonizando datos de difícil acceso en plataformas de búsqueda para permitir a**

---

[7] <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-watch-europe-online-tools-for-the-fight-against-political-corruption-in-europe>

los organismos de control, periodistas, funcionarios/as públicos/as y a la ciudadanía en general poder controlar y supervisar la información pública, elemento clave para los procesos de toma de decisiones y para la rendición de cuentas.

Por último, TI-E ha creado un Grupo Consultivo Nacional (National Advisory Group) integrado por personas expertas en la materia, cuya finalidad es poder contar con un espacio de estudio, debate y consulta sobre los hitos críticos del proyecto para poder ofrecer mejores soluciones sobre el alcance de los datos, el debate legislativo y regulatorio y el análisis de datos empíricos, teniendo en cuenta que uno de los datasets de la investigación se refiere a la información sobre lobbies y actividades de influencia.

## **7.¿Cómo se relaciona toda esta discusión con el caso Qatargate? Algunas reflexiones preliminares**

En primer lugar, hay que señalar que se debe tener especial cuidado al presentar este caso como un caso de lobby. Actualmente, según la información publicada en los distintos medios de comunicación, lo que se está investigando es un supuesto caso de sobornos a Eurodiputados por parte de Estados extranjero. Es decir, se trata en principio de un caso clásico de corrupción. La particularidad que este caso pone de manifiesto es que se trata de sobornos por parte de un Estado para influir en el proceso de toma de decisiones legislativas y no de una actividad de influencia pretendida por el sector privado. Precisamente, esta particularidad pone en evidencia lo sensible que resulta distinguir y establecer criterios diferenciadores entre el lobby o el ejercicio de actividades de influencia y los casos de soborno y otras formas de corrupción. En un caso estaremos ante una práctica legítima de participación democrática y en otro ante formas punibles de actos

corrupción. Por ello, una de las cuestiones más importantes y complejas es establecer conceptos que permitan distinguir con claridad entre el ejercicio de actividades de influencia ilícita de formas de influencia indebida o ilícita. Cuando la actividad de influencia no está orientada a un fin público del bien común, sino dirigido a un beneficio individual (ya sea de un concreto grupo del sector privado o de un Estado, la influencia es indebida y no puede considerarse un caso de lobby.

Nuestro equipo de Transparency International- EU ha señalado desde lo siguiente:

*“Este es el incidente más atroz de presunta corrupción conocido hasta ahora en el Parlamento Europeo, pero por desgracia no estamos ante un incidente aislado. Durante décadas, el Parlamento Europeo ha permitido que se desarrollara una cultura de impunidad, con una combinación de normas y controles financieros laxos y una falta total de supervisión ética independiente (o, de hecho, ninguna). En muchos sentidos, el absoluto descontrol se ha convertido en una ley en sí misma. Cualquier intento serio de mejorar la rendición de cuentas ha sido bloqueado por la propia Mesa del Parlamento y con la aquiescencia de la mayoría de los Eurodiputados. El reciente acuerdo aprobado por la Mesa para nombrar a un nuevo Secretario General del PE es emblemático de una institución que piensa que las normas de ética e integridad sólo deben aplicarse a los demás. Es hora de abordar una reforma profunda. Como primer paso, la Comisión Europea debería publicar lo antes posible su propuesta, largamente retrasada, sobre la creación de un órgano independiente de ética de la UE, con poderes de investigación y ejecución.[8] (Michiel van Hulten, Director de Transparency International-EU).*

**Este caso pone de manifiesto un problema hasta ahora no se ha abordado en el marco de esta discusión: no sólo las empresas, sino también los Estados extranjeros pueden**

---

[8] <https://transparency.eu/reaction-ep-qatar-scandal/>

querer influir en la adopción de decisiones públicas de otros Estados. Sin duda, no se trata de cuestiones diplomáticas, como se las intenta presentar, sino de hechos que van mucho más allá utilizando el soborno como medio para lograr los objetivos pretendidos. Es evidente, que quienes actúan como intermediarios en este último tipo de supuestos, en los que se soborna parlamentarios, no son lobistas en el sentido en que se define el lobby, sino, lisa y llanamente, partícipes en actos de soborno y corrupción. Dicho con otras palabras, la participación en estos actos es punible. Este escenario, presenta nuevos desafíos en términos de responsabilidad, así como en términos de rendición de cuentas como mecanismo de prevención. Los procesos de toma de decisiones públicas influyen directamente sobre la vida de las personas y es necesario tomar que conciencia de que no es suficiente con establecer obligaciones de declaraciones de intereses, lista de reuniones, lista de donantes de campañas políticas, entre las medidas actualmente adoptadas, para hacer frente a los nuevos retos y desafíos que existen. A partir del Qatargate se ve que la influencia indebida relacionada con los gobiernos extranjeros frente a la influencia indebida de las empresas requiere claramente un enfoque y una estrategia diferentes.

Para Transparency International nos encontramos ante un **escándalo de soborno y corrupción de proporciones épicas**. Las instituciones europeas y las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley deben tomar medidas inmediatas y eficaces para exigir la responsabilidad correspondiente a los autores. En este sentido, una primera e ineludible medida que se debe adoptar es levantar la inmunidad de la que gozan los Parlamentarios para poder ser investigados y enjuiciados. Al mismo tiempo, **las instituciones de la UE deben tomar medidas urgentes para emprender una reforma integral**

y profunda de los sistemas de integridad de las instituciones de la UE. Es importante que este caso no se agote en la detección preliminar de dos o tres responsables, sino que se lleve a cabo una investigación profunda de todas las implicaciones e implicados que vayan aflorando. Es clave que se investigue a todos aquellos que hayan adoptado una posición inusualmente favorable o hayan mostrado un comportamiento favorable en relación con decisiones que tuvieron Qatar, incluso en otras instituciones de la UE, y que se revise el Reglamento interno del Parlamento Europeo y el Código de conducta de los Eurodiputados para garantizar que tengan un verdadero efecto disuasorio y su incumplimiento debe ser sancionado **sanciones efectivas**. El Presidente debería dejar de ser el único facultado para decidir sobre las sanciones.

**Asimismo, también es importante mencionar que todos los eurodiputados, asistentes y personal del Parlamento Europeo que se reúnan con representantes de terceros países deben hacer públicas sus reuniones, y el Parlamento debe garantizar el cumplimiento de las normas éticas y sobre grupos de presión existentes, entre otras cosas dedicando recursos suficientes a la supervisión y el cumplimiento y asegurándose de que toda la información se publica a tiempo y en un formato accesible.**

Para más información, véase: <https://transparency.eu/ep-10-demands/>

**Transparency International España**

**Calle Fortuny, 53  
28010, Madrid  
Telf: +34 917004106**

**[comunicacion@transparencia.org.es](mailto:comunicacion@transparencia.org.es)**

**<https://transparencia.org.es>**

**<https://forointegridad.com/>**