
ENTREVISTA · ASUNTOS PÚBLICOS

España sin Ley de Lobby: el cortocircuito que nos cuesta demasiado

Miriam Herrero, jurista y directora de J&H Consulting Group, analiza el vacío normativo que convierte el lobbying profesional en España en una actividad legítima pero desprotegida —y las lagunas del proyecto de ley actualmente en tramitación.

Miriam Herrero

MH Directora · J&H Consulting Group · Jurista (UCM / Université de Fribourg) · Experta en regulación de doble uso y asuntos públicos en defensa

En nuestro país, el lobby corporativo tiene un peso considerable frente a otros tipos de grupos de interés. Un estudio de la Fundación Civio revela que las grandes empresas y sus asociaciones sectoriales concentran más del 70% de las interacciones documentadas con altos cargos del Gobierno central. Detrás de ese dato hay décadas de construcción

silenciosa: saben a quién llamar, cuándo hacerlo y en qué términos. Ese capital relacional no se improvisa.

Lo que sí se improvisa —y con consecuencias visibles— es la situación de quienes no disponen de él.

Desde nuestra firma observamos una realidad que se repite con una frecuencia que ya no sorprende, pero que no deja de ser preocupante. Una pyme con una necesidad legítima —una regulación que no encaja con su actividad, un procedimiento administrativo que la asfixia, una oportunidad de contratación pública que no sabe cómo abordar— intenta llegar a la Administración. Y no sabe cómo. No conoce los canales, no domina los códigos y no tiene a nadie que le abra una puerta.

Esa asimetría no es solo un problema de recursos. Es, ante todo, un problema de reglas —o más precisamente, de su ausencia—. Porque cuando no existen cauces formales y transparentes para que los intereses privados dialoguen con el poder público, el vacío no lo ocupa el silencio. Lo ocupan los contactos informales, las llamadas entre conocidos y, en los peores casos, las prácticas que los tribunales acaban tipificando como delito.

Esto penaliza de forma directa a la mayoría del tejido empresarial español. No a las grandes corporaciones, que ya han encontrado sus atajos. A las pequeñas y medianas empresas, que son las que más necesitarían que esos cauces existieran —y las que más pierden cuando no existen.

Influencia sin reglas: el problema estructural que España sigue sin resolver

España lleva décadas conviviendo con una paradoja incómoda: tiene una de las democracias más consolidadas de Europa occidental y, al mismo tiempo, carece de una regulación estatal seria que ordene cómo los grupos de interés se relacionan con los decisores públicos. Esa ausencia no es un detalle técnico. Es una elección con consecuencias políticas, institucionales y reputacionales que se acumulan año tras año.

El lobby —entendido como la representación organizada de intereses legítimos ante las instituciones— existe en España de la misma forma que en cualquier otro país de nuestro entorno. Lo que no existe es un marco que lo haga visible, trazable y sujeto a rendición de cuentas. El resultado es un espacio gris donde conviven profesionales rigurosos con conductas opacas, y donde cualquier acceso a la política puede ser confundido, con o sin razón, con tráfico de influencias.

Esta confusión no es inocente. Cuando cada caso de presunta corrupción arrastra consigo el concepto de lobby, se produce una doble injusticia: se criminaliza una actividad legítima y se banaliza la corrupción real, diluyéndola en un debate semántico. Las democracias maduras aprendieron hace tiempo que la solución no es la prohibición ni la invisibilidad, sino la transparencia obligatoria.

El organismo anticorrupción del Consejo de Europa, GRECO, lleva más de una década recomendando a España que regule esta materia. La Comisión Europea lo ha reiterado en sus informes anuales sobre el Estado de Derecho. Y el sector, a través de asociaciones profesionales como APRI, ha reclamado repetidamente reglas claras. España ha respondido con anteproyectos que caducan con las legislaturas y debates que se reabren sin cerrarse.

En 2025, el Gobierno presentó al Congreso un Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés que, por primera vez en la historia democrática española, tiene posibilidades reales de convertirse en norma. Es un avance. Pero analistas, organizaciones de control y el propio sector advierten que el texto presenta lagunas estructurales que pueden convertir este primer paso en una oportunidad perdida si no se corrigen durante la tramitación parlamentaria.

En este contexto, hablamos con Miriam Herrero, jurista y directora de J&H Consulting Group, para analizar dónde está España en esta materia, qué falta en la propuesta legislativa actual y qué significa seguir sin resolver este problema para la calidad democrática del país.

"España no debate ya si regular el lobby. Debate cuánto tiempo más puede permitirse no hacerlo."




Entrevista

Miriam Herrero

Directora · J&H Consulting Group

Jurista · UCM / Université de Fribourg

Experta en regulación de exportaciones de tecnología de doble uso y asuntos públicos en defensa



P En España, cada vez que surge un escándalo de corrupción, el término "lobby" salta a la palestra y una mayoría lo asimila con "tráfico de influencias". ¿Es esa confusión inevitable o es deliberada?

RESPUESTA

Tiene algo de las dos cosas. Hay un desconocimiento extendido sobre qué es y qué hace realmente un lobby, y esa desconfianza viene precedida por la ausencia de regulación: sin un marco normativo claro, no existe referencia pública que ayude a distinguir. Pero hay también una parte deliberada que no podemos obviar. A ciertos actores les conviene que el espacio de la influencia permanezca en la penumbra. La opacidad es funcional para quien opera en ella sin querer ser identificado.

Por eso lo que está ocurriendo en el debate público español es un

error conceptual con consecuencias muy concretas: se criminaliza una actividad legítima y, al mismo tiempo, se diluye la corrupción real en un debate semántico que acaba beneficiando a quienes la practican. Eso no es un accidente.

P ¿Cuál es la diferencia jurídica real entre el lobbying profesional y el tráfico de influencias?

RESPUESTA

El tráfico de influencias está tipificado en los artículos 428 y 429 del Código Penal español con criterios muy precisos: el aprovechamiento de una posición de poder o de una relación privilegiada para alterar una decisión pública en beneficio privado. Requiere esa posición de ventaja y ese beneficio indebido. Eso es lo que la ley considera un delito.

El lobbying profesional, en cambio, opera bajo parámetros de transparencia —o debería hacerlo— e implica representar intereses ante los decisores públicos con argumentos verificables. No exige ninguna posición privilegiada previa; exige conocimiento técnico, rigor, seriedad y credibilidad. Confundir ambas cosas no es solo un error conceptual: es una injusticia hacia quienes ejercen esta actividad con integridad y profesionalidad.

P Su experiencia en regulación de tecnología de doble uso en el sector de la defensa le da una perspectiva particular sobre lo que significa operar bajo un marco normativo estricto. ¿Qué cree que aporta esa experiencia a este debate?

RESPUESTA

El convencimiento, cada vez más asentado, de que el problema surge en gran parte de la ausencia de una legislación que regule esta actividad de manera clara y transparente. En el ámbito de la tecnología de doble uso —bajo la Ley 53/2007 en España o la LEP en Suiza— no existe margen para la ambigüedad. Cada operación está documentada, cada autorización tiene una justificación trazable, cada actor del proceso es identificable. Y eso no paraliza la actividad: la hace más sólida, más legítima y más sostenible.

Cuando uno trabaja en sectores donde la regulación es tan exigente y las consecuencias del incumplimiento están tipificadas, aprecia con mucha nitidez lo que la ausencia de normas produce en otros ámbitos. El lobbying sin registro y sin control no es más libre: es más frágil, está más expuesto a ser instrumentalizado y, en consecuencia, resulta más sospechoso para la opinión pública, aunque se ejerza con absoluta corrección.

P Usted trabaja desde hace años entre España y Suiza. ¿Son marcos normativos sustancialmente diferentes? ¿Cómo afectan a su actividad?

RESPUESTA

Suiza y España representan dos fracasos distintos en materia de regulación del lobby. Y eso ya dice mucho.

Suiza lleva décadas sin regular el lobbying de forma seria. Solo existen tres normas aplicables: los parlamentarios deben declarar sus vínculos con grupos de interés, cada legislador puede otorgar acceso al edificio del Parlamento a dos personas de su elección, y el lobbying es ilegal únicamente si constituye soborno. No hay registro obligatorio, no hay trazabilidad de honorarios, no hay organismo supervisor. Suiza tiene, es cierto, una cultura institucional muy sólida y ocupa desde hace décadas los primeros puestos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International. Pero esa confianza tapa un agujero considerable: quién paga a quién, con qué objetivos y cuánto dinero permanece completamente en la oscuridad. Yo lo llamo opacidad con buena reputación. No es lo mismo que integridad.

España es el caso contrario: mucha consciencia del problema, muy poca acción durante décadas. Algunas comunidades autónomas —Cataluña, Aragón, País Vasco— tienen desarrollos parciales, pero el vacío a nivel estatal genera una asimetría difícil de gestionar para quienes quieren actuar con transparencia y rigor. En la práctica, profesionales rigurosos y conductas opacas conviven en el mismo espacio sin que exista un criterio formal que los distinga. Eso tiene un coste reputacional para todos y dificulta la fluidez necesaria entre las administraciones públicas

y el sector privado.

P En 2025, el Gobierno presentó al Congreso el Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés. Por primera vez, hay algo concreto sobre la mesa. ¿Cómo lo valora?

RESPUESTA

Es un avance sustancial que hay que reconocer en su justa medida. Que exista un texto en tramitación parlamentaria, con número de expediente, comisión asignada y plazo de enmiendas, es más de lo que España ha tenido históricamente en esta materia. GRECO lo lleva exigiendo más de una década, así que que el proyecto haya superado la fase prelegislativa ya es en sí mismo relevante.

Dicho esto, el texto presenta limitaciones estructurales importantes. La más significativa: el registro y la supervisión recaerían sobre la Oficina de Conflictos de Intereses, un organismo que depende directamente del Gobierno. Es decir, la misma administración sujeta a la influencia de los lobbies sería la encargada de controlarlos. Existe en paralelo una proposición de reforma del Reglamento del Congreso para regular el lobby ante diputados y personal de la Cámara, que podría complementar este marco. Pero sin un órgano de control genuinamente independiente del ejecutivo, una regulación de

este tipo corre el riesgo de ser más formal que efectiva. El control tiene que ser independiente del poder que se pretende supervisar. Eso no es negociable.

P ¿Qué elementos son, desde su punto de vista jurídico, absolutamente innegociables en una regulación que quiera ser realmente efectiva?

RESPUESTA

Destacaría cinco:

- 1 Un registro obligatorio y público que cubra tanto el ámbito ejecutivo como el legislativo.
- 2 La huella normativa: la obligación de documentar qué actores externos han participado en la elaboración de una norma y en qué sentido —el equivalente a lo que en exportaciones llamaríamos trazabilidad del proceso—. Sin eso, no hay transparencia real.
- 3 Un órgano de control genuinamente independiente, elegido por el Parlamento y con recursos suficientes para ejercer su función.
- 4 Sanciones disuasorias y proporcionales: un registro sin consecuencias reales por incumplimiento es papel mojado.

- 5 Mecanismos que garanticen la igualdad de acceso, para que no sean solo los actores con más recursos quienes puedan representar sus intereses de manera efectiva. Eso es una cuestión de equilibrio democrático, no solo de transparencia procedimental.

P ¿Cuál es el coste real de que España siga sin resolver esto de manera integral?

RESPUESTA

COSTE REPUTACIONAL

Cuando no existe un marco que distinga el lobbying profesional de la influencia de actores con intereses opacos, toda representación de intereses queda bajo sospecha. Eso perjudica a quienes actúan con rigor y no tiene ningún efecto disuasorio sobre quienes no lo hacen. Es, sin duda, el peor de los incentivos posibles.

COSTE INSTITUCIONAL

Sin trazabilidad de las influencias que reciben las decisiones públicas, es imposible acreditar la integridad del proceso legislativo. La desconfianza ciudadana en las instituciones se afianza, y la percepción de que las decisiones se toman de espaldas al escrutinio público,

cuando no hay mecanismos que la desmientan, tiende a convertirse en convicción. El desgaste para el Estado de Derecho es inevitable.

COSTE COMPETITIVO

España compite por inversión, por proyectos industriales, por contratos internacionales. Las empresas y organizaciones que operan en entornos regulados —y son muchas— valoran la predictibilidad normativa. Un vacío regulatorio no es una ventaja: es una señal de alerta que nos sitúa en desventaja frente a otros países de nuestro entorno.

P Hay quien argumenta que regular el lobby es darle visibilidad y legitimidad a algo que debería simplemente no existir. ¿Cómo responde?

RESPUESTA

No puedo compartir esa posición porque no resuelve el problema: solo tapa una realidad. Y la realidad es que los grupos de interés —empresas, sindicatos, asociaciones profesionales, ONG, colegios, federaciones sectoriales— participan en la elaboración de políticas públicas en todas las democracias del mundo. No porque esté permitido o no, sino porque es inherente

al funcionamiento de las sociedades complejas. La pregunta, por tanto, no es si esa influencia existe. La pregunta es si queremos que sea visible o invisible.

La experiencia demuestra que la regulación no amplifica la influencia de los grupos de interés: la ordena, la hace transparente y la somete a escrutinio. En países con marcos normativos claros, la ciudadanía tiene más información sobre quién influye en sus leyes, no menos. Eso redundaría en una democracia más fuerte. La regulación no es un problema democrático. Es exactamente lo contrario.

P ¿Cree que hay razones para ser optimista sobre que esta vez el proyecto llegue a buen puerto?

RESPUESTA

Dependerá de la coyuntura política y de la estrategia parlamentaria de los diferentes grupos, pero es cierto que la presión acumulada —desde la Unión Europea, desde el Consejo de Europa, desde los sectores profesionales y desde una parte importante de la sociedad civil— ha conformado una masa crítica que esta vez puede ser suficiente. Si se logra un consenso, España tendrá por primera vez en su historia democrática una regulación a la altura del problema. Estamos en un momento crucial. España ya no puede permitirse más décadas de vacío.

En J&H Consulting Group acompañamos a organizaciones e instituciones en la gestión profesional, transparente y trazable de sus relaciones con los poderes públicos.

CONTACTAR CON EL EQUIPO

jaicoherrero.com · J&H Consulting Group · Wallisellen, Zürich