

## **Resumen ejecutivo**

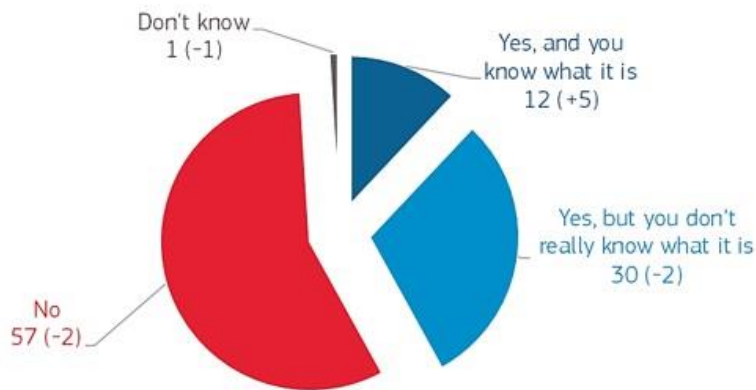
El Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación es una **publicación anual** de la **Fundación Democracia y Gobierno Local**, con la **colaboración de la Federación de Municipios de Cataluña** y el apoyo de la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, que analiza cada año, mediante participación de reconocidos expertos de distintas disciplinas (Derecho, Economía, Gestión Pública, Ciencia Política...), las principales **cuestiones relacionadas con el buen gobierno y la buena administración**.

El Anuario se prepara con la [celebración previa de un Living Lab](#), esto es, una metodología para innovar en retos sociales de manera colaborativa, para compartir información y experiencias. Este método aporta contextos más creativos, con horizontalidad y empatía; más representativos, pues la comunidad que participa (que va más allá de la puramente académica) se articula en función del reto a resolver, y que busca la experimentación, la co-creación.

En el Anuario se abordan **temas como** la calidad de la regulación, la protección de los denunciantes o alertadores (*whistleblowers*), el impacto de las ciencias conductuales en la gestión pública, los conflictos de intereses, los códigos éticos o de conducta, la inteligencia artificial, la prevención de la corrupción, la evaluación de las políticas públicas o el papel de los *lobbies*, entre otras. Estos temas **son tratados** desde una perspectiva académica y de gestión práctica, con análisis de documentos relevantes nacionales e internacionales y elaboración de modelos de instrumentos de gestión que puedan ser útiles, con especial atención al ámbito local.

Como es sabido, además de en normas jurídicas y en la jurisprudencia españolas, el derecho a una buena administración se encuentra reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea - aprobada en 2000 e incorporada al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, en su artículo 6- y es muy frecuentemente aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión Europea publicó en 2019 [una encuesta del Eurobarómetro](#) sobre el conocimiento de la Carta por parte de la ciudadanía. Según la misma, aunque la situación ha mejorado ligeramente desde 2012, solo el 42 % de los entrevistados había oído hablar de la Carta y solo el 12% conocía su contenido.

**QB1** Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?  
(% - EU)



(March 2019 - June 2012)

Los resultados también muestran que seis de cada diez encuestados desearían tener más información sobre la Carta y sobre dónde acudir en caso de vulneración de sus derechos.

En ese contexto, el *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021*, publicado en junio de 2022 y dirigido por los profesores Ponce (UB) y Villoria (URJC) y coordinado por el prof. Capdeferro (UB), se dedica en buena parte, aunque no únicamente, a uno de los **temas centrales de la buena gobernanza, el buen gobierno, la buena administración y la calidad del Estado de derecho, como es el papel de los grupos de interés o lobbies.**

El Anuario **incluye diversos estudios doctrinales de reconocidos especialistas.** Así se incluye el análisis titulado **El derecho administrativo y la gestión pública**, obra del **Catedrático de Derecho Administrativo Julio V. González**; el segundo artículo **trata de la creación de la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública de la Universidad de Murcia y del sello europeo de Excelencia en la Gobernanza** y su autoría corresponde **a los profesores Jiménez, Pastor y Teruel.**

El Anuario incluye también **estudios específicos** sobre la regulación de los grupos de interés en España. El primer artículo trata de **“El lobby en el ámbito local: experiencias de su regulación”**, por **Rafael Rubio Núñez y Javier Pedregal Trujillo**; el siguiente artículo se titula **“El papel de los Ayuntamientos en la promoción de normas sobre la transparencia de los lobbies en España”** y su autor es **Luis Bouza García**; el tercer texto se titula **“Ordenanzas, grupos de interés y calidad normativa”**, y corresponde la profesora asociada de la Universidad de Barcelona **Mònica Fernández Ferrarons**; el siguiente artículo se titula **“Transparencia y registros de interés en el ámbito local, ante la necesidad de una regulación coherente, estatal y autonómica previas”**, siendo su autor el profesor **Javier Bermúdez Sánchez**; el último artículo del apartado de Estudios sobre los lobbies es el de **“Intereses y poder en las ciudades españolas: ¿qué opinan los alcaldes?”**, un artículo escrito por el **politólogo de la Universidad de Valencia Iván Medina.**

Sobre los **textos que incluimos en la sección de “prácticas”**, el primero de ellos se titula **“La regulación de los “lobbies” en Madrid”**, y es obra de **María Rubiños Gil y Joaquín Meseguer Yebra**; el segundo artículo de esta parte de prácticas corresponde a **María Begoña Ballvé Jerez**, y se titula **“Grupos de interés en un sistema de integridad institucional”**; la tercera práctica recogida se debe a **Jorge Fernández-Rúa**

**Mateo, con su artículo titulado “El valor del lobby en democracia: visión práctica de un lobista”.**

**Se cierra el Anuario con las habituales secciones** sobre buena administración y buen gobierno en general de **documentos** de interés, **jurisprudencia** internacional y nacional seleccionada y comentada y **bibliografía** relevante seleccionada y comentada.

A la vista del previo Living Lab celebrado y de los análisis incluidos en este Anuario de 2021, se pueden destacar aquí las siguientes **conclusiones y recomendaciones de actuación futuras**, estructuradas en torno de 17 puntos, **que a su vez incluyen propuestas para los legisladores que se enfrentan a la compleja realidad de regular el lobby:**

**En primer lugar**, es preciso reconocer que **nuestra sociedad es plural y que la multiplicidad de intereses debe ser reconocida y reconducida hacia un interés general o común, el cual no es trascendente a los ciudadanos, sino inmanente a éstos y no puede ser *descubierto* gracias a los conocimientos tecnocráticos de los gestores públicos.**

**Segundo**, la pluralidad **no debe generar o promover desigualdad. La desigualdad en la consideración de los intereses de los diferentes actores es atentatoria contra los principios esenciales de la democracia.** La toma de decisiones democrática exige analizar todas las propuestas en condiciones de imparcialidad y equidad, desarrollar procesos deliberativos y elegir las opciones que mejor superan el análisis de su impacto sobre el bien común, con la diligencia debida o debido cuidado propio del derecho a una buena administración, de acuerdo con lo establecido por la normativa europea y española, el TJUE y el TS.

**Tercero**, por ello, es importante la **transparencia en la toma de decisiones**, pero no porque sí, sin objeto ni razón, sino porque **ella nos permite conocer si se cumplen o no los principios de igualdad, racionalidad y buena administración (razonabilidad) en la toma de decisiones.** Por ello, no nos parecen adecuadas decisiones judiciales como la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 2003, en la que se resuelve un recurso de casación presentado por una asociación profesional de empresarios farmacéuticos contra una supuesta vía de hecho en la elaboración de un borrador de proyecto de Decreto de Medicamentos de Uso Animal por parte de la Consejería de Salud de Castilla-La Mancha. Al rechazar las alegaciones de los demandantes, el tribunal parece aceptar que el poder ejecutivo puede reunirse con quien quiera y cuando quiera, sin tomar en consideración a otros intereses también afectados por la futura decisión.

**Cuarto**, la regulación del ejercicio de la actividad de lobby **nos debe permitir mejorar el conocimiento de la toma de decisiones y del cumplimiento por los poderes públicos de los criterios antes expuestos, promoviendo así el buen gobierno y la buena administración.**

**Quinto**, una adecuada regulación también **nos permite separar la legítima actividad de influencia de las actividades delictivas, de muy difícil persecución y condena en la práctica**, pues como señala la STS de 15 de julio de 2013, Sala 2ª de lo penal, respecto al delito de tráfico de influencias, “sólo podrá existir una conducta típica cuando sea idónea y con entidad para alterar el

proceso de valoración y ponderación de intereses que debe tener en cuenta el que va a dictar una resolución”

**Asimismo, una adecuada regulación nos ha de permitir distinguir la influencia indebida o no ética en este ámbito.** Como señala la STJUE 12 de mayo de 2010 debe distinguirse entre una actividad “normal de presión ejercida por cualquier asociación que agrupe a empresas de un sector para proteger y promover los intereses de sus socios” y un “control” del procedimiento, que supondría un “error manifiesto de apreciación”, al faltar imparcialidad, procedimiento abierto y transparencia.

**Sexto, la regulación del registro de lobistas no garantiza por sí sola la igualdad en el trato, pero nos aporta información, unida al control de las agendas de altos cargos y a la huella que debe quedar en el expediente** derivado del procedimiento debido de la toma de la decisión (**denominada huella normativa** si se trata de una legislación) de la posibilidad de influencias indebidas y asimetrías en la consideración de intereses.

**Séptimo, la regulación del lobby adquiere una dimensión plenamente útil cuando se conecta con una sociedad civil activa y vigilante, además de un mercado competitivo y abierto.**

**Octavo, la regulación del ejercicio de lobby no incorpora por sí la participación efectiva e igualitaria de la ciudadanía o de los interesados en la toma de decisiones,** de ahí que sea preciso conectar esta normativa con mecanismos participativos y socialización en valores deliberativos y comunitarios.

Asimismo, el control de la jurisdicción contenciosa de la toma de decisiones por el poder ejecutivo, pese a no existir normativa estatal específica aún en la materia al escribir estas líneas, cuenta ya con principios jurídicos (ej. igualdad, buena administración) capaces de controlar una falta de consideración equitativa de intereses en la toma de la decisión, pese a que decisiones como la del TS de 12 de junio de 2012 no los usen a fondo. En la misma, los demandantes impugnaban el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolló la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, por ausencia de toma en consideración equitativa de sus intereses, lo que es rechazado judicialmente, sin realizar un control auténtico de esa ponderación equitativa.

**Noveno, la norma estatal en preparación debe dar cobertura normativa a lo largo de todo el territorio, y proporcionar un marco mínimo común sobre el tratamiento de la actividad de lobbies dentro del Estado, al amparo de la Constitución, art. 149.1.18 y art. 149.1.1 en relación con el derecho a una buena administración, que la jurisprudencia del TS declara implícito en la Constitución. Esto implica preocuparse por la regulación en el ámbito local.**

**Décimo, de cara a la regulación estatal del lobby, se deberían definir los sujetos obligados en su relación con los poderes públicos; probablemente, sólo sujetos con objeto concreto profesional y remunerado de ejercer como grupo de presión, no los sujetos que representen intereses institucionales o generales que garantizan el interés general superior protegido por la Constitución.**

Undécimo, debería incluir también el ámbito subjetivo respecto a los poderes públicos implicados (cargos políticos, parlamentarios y Administración en sentido amplio).

Duodécimo, la norma deberá incluir la regulación sobre el registro de grupos, y sus obligaciones, con los datos a incorporar; en todo caso, debe evitar la coexistencia y fragmentación de registros de interés y la descoordinación de registros de grupos de interés de distintos municipios de la misma o distinta comunidad autónoma.

Decimotercero, la norma debería incluir también la definición de un código de conducta de las autoridades y de los propios grupos de interés;

Decimocuarto, una futura norma debería incluir la exigencia de una huella en el expediente administrativo derivado del procedimiento debido de toma de la decisión. Es lo que en el ámbito de la elaboración de normas se ha denominado *legislative footprint* o huella normativa, recomendada por la OCDE, y que ya es exigida en diversa normativa autonómica.

En este sentido, cabe destacar que el TJUE en el caso T286/09, de 12 de junio de 2014, ha derivado consecuencias concretas del derecho a una buena administración del artículo 41 de la CDFU en relación a la necesidad de hacer constar los contactos entre administración y privados. Así, esta sentencia señala que (la traducción del inglés es nuestra):

"En segundo lugar, por lo que se refiere al principio de buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, se desprende de una jurisprudencia reiterada que dicho principio impone a la institución competente la obligación de examinar detenida e imparcialmente todos los aspectos pertinentes del caso concreto (sentencias *atlantic Container line* y otros/Comisión, citada en el apartado 359 supra, apartado 404, y de 14 de diciembre de 2012, *slovak telekom*/Comisión, T-458/09 y T-171/10, Rec. p. 68). Aunque no existe una obligación general de la Comisión de levantar acta de las conversaciones que ha mantenido con los denunciantes o con otras partes durante las reuniones o conversaciones telefónicas mantenidas con ellos (véanse, en este sentido, las sentencias *atlantic Container line* y otros/Comisión, citada en el apartado 359 supra, apartados 351 y 385 y *Groupe Danone*/Comisión, citada en el apartado 614 supra, apartado 66), no es menos cierto que el principio de buena administración puede estar obligado, en función de las circunstancias del caso concreto, a dejar constancia de las declaraciones que reciba (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de diciembre de 2006, *BasF*/Comisión, T-15/02, Rec. p. II-497, apartado 501). 620 A este respecto, procede señalar que la existencia de un deber de la Comisión de registrar la información que recibe durante las reuniones o las conversaciones telefónicas y la naturaleza y el alcance de tal obligación dependen del contenido de dicha información. La Comisión está obligada a documentar adecuadamente, en el expediente al que tienen acceso las empresas afectadas, los aspectos esenciales relacionados con el objeto de una investigación. Esta conclusión es válida para toda la información de cierta importancia y que tenga un vínculo objetivo con el objeto de una investigación, independientemente de que sea inculpativa o exculpativa."

**Decimoquinto**, dicha norma debiera también **formalizar razonablemente la negociación reglamentaria o *reg-neg*, como ya ha efectuado la legislación valenciana en nuestro país y se ha hecho en EE. UU. desde 1990**. Dado que, en la realidad, tal negociación se da, hasta ahora de manera totalmente informal y con riesgos de influencia debida, la futura ley estatal debería tomar en consideración este aspecto, para establecer, al menos, los principios básicos que deben regir este tipo de actuación de los grupos de presión.

**Decimosexto**, la norma **debiera incluir un régimen sancionador y de control, a cargo de una autoridad independiente**.

**Decimoséptimo**, el legislador estatal **tendrá que prestar especial cuidado en conocer el panorama actual de normas autonómicas y locales en vigor, mantenerse dentro de sus competencias básicas y establecer mecanismos de interoperabilidad, esto es, de coordinación, cooperación y colaboración entre diversos niveles**.