

Resum executiu

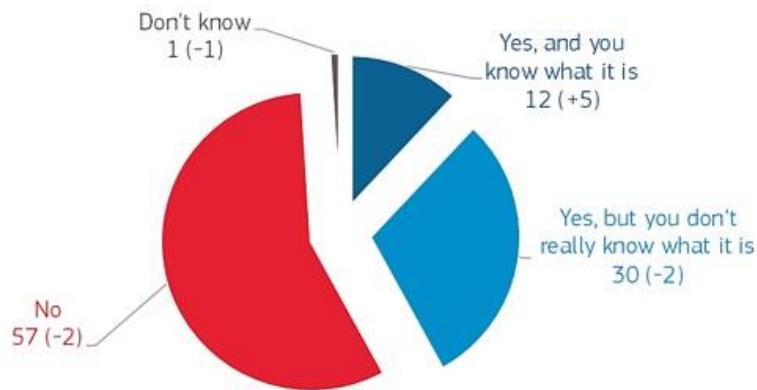
L'Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació és una **publicació anual** de la **Fundació Democràcia i Govern Local, amb la col·laboració de la Federació de Municipis de Catalunya** i el suport de la Comissió Nacional del Mercat i de la Competència, que analitza cada any, mitjançant la participació de reconeguts experts de diferents disciplines (Dret, Economia, Gestió Pública, Ciència Política...), les principals **qüestions relacionades amb el bon govern i la bona administració**.

L'Anuari es prepara amb la [celebració prèvia d'un Living Lab](#), això és, una metodologia per a innovar en reptes socials de manera col·laborativa, per a compartir informació i experiències. Aquest mètode porta a contextos més creatius, amb horitzontalitat i empatia; més representatius, perquè la comunitat que participa (que va més enllà de la purament acadèmica) s'articula en funció del repte a resoldre, i que busca l'experimentació, la co-creació.

En l'Anuari s'aborden **temes com** la qualitat de la regulació, la protecció dels denunciants o alertadors (*whistleblowers*), l'impacte de les ciències conductuals en la gestió pública, els conflictes d'interessos, els codis ètics o de conducta, la intel·ligència artificial, la prevenció de la corrupció, l'avaluació de les polítiques públiques o el paper dels *lobbies*, entre altres. Aquests temes **són tractats** des d'una perspectiva acadèmica i de gestió pràctica, amb anàlisi de documents rellevants nacionals i internacionals i elaboració de models d'instruments de gestió que puguin ser útils, amb especial atenció a l'àmbit local.

Com és sabut, a més d'en normes jurídiques i en la jurisprudència espanyoles, el dret a una bona administració es troba reconegut en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea - aprovada l'any 2000 i incorporada al Tractat de la Unió Europea (Tractat de Lisboa), de 13 de desembre de 2007, ratificat per Instrument de 26 de desembre de 2008, en el seu article 6- i és molt sovint aplicat pel Tribunal Europeu de Drets Humans. La Comissió Europea va publicar l'any 2019 [una enquesta de l'Eurobaròmetre](#) sobre el coneixement de la Carta per part de la ciutadania. Segons aquesta, encara que la situació ha millorat lleugerament des del 2012, només el 42% dels entrevistats havia sentit parlar de la Carta i només el 12% coneixia el seu contingut.

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



(March 2019 - June 2012)

Els resultats també mostren que sis de cada deu enquestats desitjarien tenir més informació sobre la Carta i sobre on acudir en cas de vulneració dels seus drets.

En aquest context, l' *Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació 2021*, publicat al juny de 2022 i dirigit pels professors Ponce (UB) i Villoria (URJC) i coordinat pel prof. Capdeferro (UB), es dedica en bona part, encara que no únicament, a un dels **temes centrals de la bona governança, el bon govern, la bona administració i la qualitat de l'Estat de dret, com és el paper dels grups d'interès o lobbies.**

L'Anuari **inclou diversos estudis doctrinals de reconeguts especialistes.** Així s'inclou l'anàlisi titulada **El dret administratiu i la gestió pública**, obra del **Catedràtic de Dret Administratiu Julio V. González**; el segon article **tracta de la creació de la Càtedra de Bon Govern i Integritat Pública de la Universitat de Múrcia i del segell europeu d'Excel·lència en la Governança** i la seva autoria correspon **als professors Jiménez, Pastor i Teruel.**

L'Anuari inclou també **estudis específics** sobre la regulació dels grups d'interès a Espanya. El primer article tracta de **“El lobby en l'àmbit local: experiències de la seva regulació”**, per Rafael **Rubio Núñez i Javier Pedregal Trujillo**; el següent article es titula **“El paper dels Ajuntaments en la promoció de normes sobre la transparència dels lobbies a Espanya”** i el seu autor és **Luis Bouza García**; el tercer text es titula **“Ordenances, grups d'interès i qualitat normativa”**, i correspon la professora associada de la Universitat de Barcelona **Mònica Fernández Ferrarons**; el següent article es titula **“Transparència i registres d'interès en l'àmbit local, davant la necessitat d'una regulació coherent, estatal i autonòmica prèvies”**, sent el seu autor el professor **Javier Bermúdez Sánchez**; l'últim article de l'apartat d' estudis sobre els lobbies és el de **“Interessos i poder a les ciutats espanyoles: què opinen els alcaldes?”**, un article escrit pel **polítològ de la Universitat de València Iván Medina.**

Sobre els **textos que incloem en la secció de “pràctiques”**, el primer d'ells es titula **“La regulació dels “lobbies” a Madrid”**, i és obra de **María Rubiños Gil i Joaquín Meseguer Yebra**; el segon article d'aquesta part de pràctiques correspon a **María Begoña Ballvé Jerez**, i es titula **“Grups d'interès en un sistema d'integritat institucional”**; la tercera pràctica recollida correspon a **Jorge Fernández-Rúa Mateo**, amb el seu article titulat **“El valor del lobby en democràcia: visió pràctica d'un llobbista”**.

Es tanca l'Anuari amb les habituals seccions sobre bona administració i bon govern en general de documents d'interès, **jurisprudència** internacional i nacional seleccionada i comentada i **bibliografia** rellevant seleccionada i comentada.

A la vista del previ Living Lab celebrat i de les anàlisis incloses en aquest Anuari de 2021, es poden destacar aquí les següents **conclusions i recomanacions d'actuació futures**, estructurades entorn de 17 punts, **que al seu torn inclouen propostes per als legisladors que s'enfronten a la complexa realitat de regular el lobby:**

En primer lloc, cal reconèixer que **la nostra societat és plural i que la multiplicitat d'interessos ha de ser reconeguda i reconduïda cap a un interès general o comú, el qual no és transcendent als ciutadans, sinó immanent a aquests i no pot ser descobert gràcies als coneixements tecnocràtics dels gestors públics.**

Segon, la pluralitat **no ha de generar o promoure desigualtat. La desigualtat en la consideració dels interessos dels diferents actors és atemptatòria contra els principis essencials de la democràcia.** La presa de decisions democràtica exigeix analitzar totes les propostes en condicions d'imparcialitat i equitat, desenvolupar processos deliberatius i triar les opcions que millor superen l'anàlisi del seu impacte sobre el bé comú, amb la diligència deguda o la deguda cura pròpia del dret a una bona administració, d'acord amb el que s'estableix per la normativa europea i espanyola, el TJUE i el TS.

Tercer, per això, és important la **transparència en la presa de decisions**, però no perquè sí, sense objecte ni raó, sinó perquè **ella ens permet conèixer si es compleixen o no els principis d'igualtat, racionalitat i bona administració (raonabilitat) en la presa de decisions.** Per això, no ens semblen adequades decisions judicials com la Sentència del Tribunal Suprem de 16 de setembre de 2003, en la qual es resol un recurs de cassació presentat per una associació professional d'empresaris farmacèutics contra una suposada via de fet en l'elaboració d'un esborrany de projecte de Decret de Medicaments d' Ús Animal per part de la Conselleria de Salut de Castella- La Manxa. En rebutjar les al·legacions dels demandants, el tribunal sembla acceptar que el poder executiu pot reunir-se amb qui vulgui i quan vulgui, sense prendre en consideració a altres interessos també afectats per la futura decisió.

Quart, la regulació de l'exercici de l'activitat de lobby **ens ha de permetre millorar el coneixement de la presa de decisions i del compliment pels poders públics dels criteris abans exposats, promovent així el bon govern i la bona administració.**

Cinquè, una adequada regulació també **ens permet separar la legítima activitat d'influència de les activitats delictives, de molt difícil persecució i condemna en la pràctica**, perquè com assenyala la STS de 15 de juliol de 2013, Sala 2a penal, respecte al delicte de tràfic d'influències, “només podrà existir una conducta típica quan sigui idònia i amb entitat per a alterar el procés de valoració i ponderació d'interessos que ha de tenir en compte el que dictarà una resolució”.

Així mateix, una adequada regulació **ens ha de permetre distingir la influència indeguda o no ètica en aquest àmbit.** Com assenyala la STJUE 12 de maig de 2010 ha de distingir-se entre una activitat “normal de pressió

exercida per qualsevol associació que agrupi empreses d'un sector per a protegir i promoure els interessos dels seus socis” i un “control” del procediment, que suposaria un “error manifest d'apreciació”, en faltar imparcialitat, procediment obert i transparència.

Sisè, la regulació del registre de llobbistes no garanteix per si sola la igualtat en el tracte, però ens aporta informació, unida al control de les agendes d'alts càrrecs i a la petjada que ha de quedar en l'expedient derivat del procediment derivat de la presa de la decisió (**denominada petjada normativa** si es tracta d'una legislació) de la possibilitat d'influències indegudes i asimetries en la consideració d'interessos.

Setè, la regulació del lobby adquireix una dimensió plenament útil quan es connecta amb una societat civil activa i vigilant, a més d'un mercat competitiu i obert.

Vuitè, la regulació de l'exercici de lobby no incorpora per si la participació efectiva i igualitària de la ciutadania o dels interessats en la presa de decisions, per aquest motiu cal connectar aquesta normativa amb mecanismes participatius i socialització en valors deliberatius i comunitaris.

Així mateix, el control de la jurisdicció contenciosa de la presa de decisions pel poder executiu, malgrat no existir normativa estatal específica encara en la matèria en escriure aquestes línies, compta ja amb principis jurídics (ex. igualtat, bona administració) útils per controlar una falta de consideració equitativa d'interessos en la presa de la decisió, malgrat que decisions com la del TS de 12 de juny de 2012 no els utilitzin a fons. En aquesta, els demandants impugnaven el Reial decret 1367/2007, de 19 d'octubre, pel qual es va desenvolupar la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del Soroll, referent a zonificació acústica, objectius de qualitat i emissions acústiques, per absència de presa en consideració equitativa dels seus interessos, la qual cosa és rebutjada judicialment, sense realitzar un control autèntic d'aquesta ponderació equitativa.

Novè, la norma estatal en preparació ha de donar cobertura normativa en tot el territori, i proporcionar un marc mínim comú sobre el tractament de l'activitat de lobbies dins de l'Estat, a l'empara de la Constitució, art. 149.1.18 i art. 149.1.1 en relació amb el dret a una bona administració, que la jurisprudència del TS declara implícit en la Constitució. Això implica preocupar-se per la regulació en l'àmbit local.

Desè, de cara a la regulació estatal del lobby, s'haurien de definir els subjectes obligats en la seva relació amb els poders públics; probablement, només subjectes amb objecte concret professional i remunerat d'exercir com a grup de pressió, no els subjectes que representin interessos institucionals o generals que garanteixen l'interès general superior protegit per la Constitució.

Onzè, hauria d'incloure també l'àmbit subjectiu respecte als poders públics implicats (càrrecs polítics, parlamentaris i Administració en sentit ampli).

Dotzè, la norma haurà d'incloure la regulació sobre el registre de grups, i les seves obligacions, amb les dades a incorporar; en tot cas, ha d'evitar la coexistència i fragmentació de registres d'interès i la descoordinació de

registres de grups d'interès de diferents municipis de la mateixa o diferent comunitat autònoma.

Tretzè, la norma hauria d'incloure també la definició d'un **codi de conducta de les autoritats i dels propis grups d'interès;**

Catorzè, una futura norma **hauria d'incloure l'exigència d'una petjada en l'expedient administratiu derivat del procediment derivat de la presa de la decisió. És el que en l'àmbit de l'elaboració de normes s'ha denominat *legislative footprint* o petjada normativa, recomanada per l'OCDE, i que ja és exigida en diversa normativa autonòmica.**

En aquest sentit, cal destacar que el TJUE en el cas T286/09, de 12 de juny de 2014, ha derivat conseqüències concretes del dret a una bona administració de l'article 41 de la CDFU en relació a la necessitat de fer constar els contactes entre administració i privats. Així, aquesta sentència assenyalava que (la traducció de l'anglès és nostra):

"En segon lloc, **pel que fa al principi de bona administració establert en l'article 41 de la Carta dels Drets Fonamentals**, es desprèn d'una jurisprudència reiterada que aquest principi imposa a la institució competent l'obligació d'examinar detingudament i imparcialment tots els aspectes pertinents del cas concret (sentències atlantic Container line i altres/Comissió, citada en l'apartat 359 supra, apartat 404, i de 14 de desembre de 2012, slovak telekom/Comissió, T-458/09 i T-171/10, Rec. p. 68). **Encara que no existeix una obligació general de la Comissió d'estendre acta de les converses que ha mantingut amb els denunciants o amb altres parts durant les reunions o converses telefòniques mantingudes amb ells** (vegeu, en aquest sentit, les sentències atlantic Container line i altres/Comissió, citada en l'apartat 359 supra, apartats 351 i 385 i Groupe Danone/Comissió, citada en l'apartat 614 supra, apartat 66), **no és menys cert que el principi de bona administració pot fer-ho obligat, en funció de les circumstàncies del cas concret, a deixar constància de les declaracions que rebí** (vegeu, en aquest sentit, la sentència del Tribunal de Primera Instància de 16 de desembre de 2006, BasF/Comissió, T-15/02, Rec. p. II-497, apartat 501). 620 Referent a això, **procedeix assenyalar que l'existència d'un deure de la Comissió de registrar la informació que rep durant les reunions o les converses telefòniques i la naturalesa i l'abast de tal obligació depenen del contingut d'aquesta informació. La Comissió està obligada a documentar adequadament, en l'expedient al qual tenen accés les empreses afectades, els aspectes essencials relacionats amb l'objecte d'una investigació. Aquesta conclusió és vàlida per a tota la informació de certa importància i que tingui un vincle objectiu amb l'objecte d'una investigació, independentment que sigui incriminatòria o exculpatòria.**"

Quinzè, aquesta norma hauria també de **formalitzar raonablement la negociació reglamentària o *reg-neg*, com ja ha efectuat la legislació valenciana al nostre país i s'ha fet als EUA des de 1990.** Atès que, en la realitat, tal negociació es dona, fins ara de manera totalment informal i amb riscos d'influència indeguda, la futura llei estatal hauria de prendre en consideració aquest aspecte, per a establir, almenys, els principis bàsics que han de regir aquest tipus d'actuació dels grups de pressió.

Setzè, la norma hauria d'incloure un règim sancionador i de control, a càrrec d'una autoritat independent.

Dissetè, el legislador estatal haurà de prestar especial cura a conèixer el panorama actual de normes autonòmiques i locals en vigor, mantenir-se dins de les seves competències bàsiques i establir mecanismes d'interoperabilitat, això és, de coordinació, cooperació i col·laboració entre diversos nivells.