

# Estudio introductorio a la edición de 2021

JULI PONCE SOLÉ

*Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Barcelona*

MANUEL VILLORIA MENDIETA

*Catedrático de Ciencia Política y de la  
Administración. Universidad Rey  
Juan Carlos de Madrid*

1. El contenido de este Anuario
2. Conclusiones, propuestas y recomendaciones derivadas del *Living Lab* celebrado y de las contribuciones de este Anuario
3. Bibliografía

## 1

### El contenido de este Anuario

Es un placer poder presentar a las/os lectoras/es el número tercero de esta colección –*Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*– que tan rigurosa y eficazmente publica la Fundación Democracia y Gobierno Local. Este número se dedica en buena parte, aunque no únicamente, a otro de los temas centrales de la buena gobernanza, el buen gobierno, la buena administración y la calidad del Estado de derecho, como es la **regulación de los grupos de interés en España**. Es el resultado de las contribuciones de los autores realizadas a partir del cuarto *Living Lab* celebrado el 16 de noviembre de 2021 bajo el título “Regulación del *lobby*”, en el que participaron diversos autores y miembros del sector público, del sector privado y de la sociedad civil\*.

Para tratar este importante asunto, desarrollamos una sección doctrinal y otra vinculada a las buenas prácticas en la materia objeto de análisis. Además de ello, el Anuario mantiene sus secciones fijas, que transversalmente tratan no solo de los *lobbies*, sino del buen gobierno y la buena administración. Unas (documentos de interés a cargo de Agustí Cerrillo) vinculadas a ponernos al día sobre las investigaciones más relevantes a nivel nacional e internacional en el ámbito del buen gobierno, la buena administración y la calidad

---

\*. El vídeo del *Living Lab* de 2021 que ha precedido y preparado este Anuario es consultable aquí: Soluciones en el ámbito del buen gobierno y la regulación – *Living Lab* UB.

regulatoria; otras (bibliografía, a cargo de Oscar Capdeferro) aportándonos un resumen de las publicaciones del último año en el ámbito propio del Anuario. Finalmente, en la sección de jurisprudencia seleccionada y comentada, tenemos cuatro contribuciones muy interesantes sobre jurisprudencia relativa a la buena administración en los tribunales extranjeros y en el TEDH (Juli Ponce), en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (José Ramón Chaves), en la Sala Tercera del Tribunal Supremo –Sección Segunda– (Jesús Cudero), y en las salas de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional (José Ramón Chaves, de nuevo).

Para presentar el volumen, creemos **que es fundamental comenzar explicando las razones de elección del tema.**

La primera razón es de carácter normativo. El tema de la **regulación de la actividad de los grupos de interés** entra de lleno en el más amplio concepto de **calidad democrática y buen gobierno**. El buen gobierno se debe regir, en la generación de las normas generales y en su diseño de políticas, por el principio de igualdad (Dahl, 1989). Es decir, todos los miembros de la comunidad deben ser tratados, bajo las normas, como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones.

Esto tiene su base en la propia idea de dignidad humana, de donde surge este principio de igualdad procedimental de las partes implicadas (Ceva, 2016). *“Every individual potentially affected by a collective decision should have an opportunity to affect the decision proportional to his or her stake in the outcome”* (Warren, 2004: 337). De ahí la necesaria búsqueda de mecanismos de participación y comunicación eficaces; pero si, por razones diversas, la participación directa o a través de asociaciones, de forma plenamente equitativa, no fuera posible, como ocurre a menudo en la vida real, los intereses de todos deben tratar de articularse equilibradamente por los representantes, mediante una escucha e investigación imparcial, antes de la decisión sobre las políticas y normas.

Además, el buen gobierno debería tratar de igualar el acceso a los recursos políticos, de forma tal que las desigualdades en riqueza, estatus o poder coercitivo no hagan que la igualdad quede convertida en letra muerta (Mungiu-Pippidi, 2021). **El buen gobierno promueve que las reglas del juego sean justas y que los actores implicados aporten sus razones con igualdad.** Al final, el Gobierno tiene que formular políticas y generar normas (proyectos de ley, reglamentos...), y en su actividad preparatoria debe ser imparcial, creando las condiciones para que todos participen. **En suma, en todo caso, tiene una obligación, y es la de favorecer que todo se logre desde la mayor igualdad posible, la razonabilidad (Barry, 1995) y**

**el respeto a los principios previos que se hayan obtenido por consenso superpuesto y que constituyen las bases constitucionales del sistema de gobernanza (Rawls, 2005).**

Por su parte, Habermas, en el marco de la tradición kantiana, afirma que “sólo pueden exigir validez aquellas normas jurídicas que pueden encontrar el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica, en un proceso discursivo de creación del derecho que, a la vez, ha sido constituido legalmente” (1996: 132). En consecuencia, si tenemos una regulación jurídica que brote de la comunicación entre sujetos libres en un ámbito libre de coacciones, dotados de información y guiados por las argumentaciones más adecuadas (principios del discurso), tenemos un derecho legitimado, un derecho que se puede imponer coactivamente y ser moral, al tiempo. Con ello, hemos conectado la esfera pública con el poder, en última instancia hemos conectado derechos humanos con soberanía.

Estas ideas **nos llevan a concluir que el buen gobierno debe generar las condiciones para que exista una esfera pública donde se debata, desde el mutuo respeto, en condiciones de libertad e igualdad; debe propiciar la deliberación entre seres libres e iguales sobre los asuntos públicos más relevantes y sobre los lineamientos estratégicos básicos del país, y debe ser extremadamente respetuoso con las leyes que surgen de ese acuerdo comunicativo.** Una esfera pública que no garantiza la inexistencia de opciones no razonables, pero que desde una adecuada gestión de los conflictos puede atemperar la polarización destructiva.

Existe calidad del gobierno en la elaboración de proyectos de ley, reglamentaciones, y en el diseño de las políticas cuando:

1. Se generan las bases para que exista igualdad en el acceso al poder, evitando asimetrías que fomenten accesos privilegiados y silencien a los más débiles.
2. Se crean espacios públicos de deliberación, impulsados por la ética del discurso y la razonabilidad, promoviendo que la energía cívica acceda a las sedes gubernamentales.
3. Se escucha la voz de todas las personas/grupos implicados, incluso de los no razonables, y se toma la decisión sin que criterios externos a la calidad de los argumentos y los compromisos electorales asumidos influyan en la decisión tomada.

Frente a estos criterios normativos, **la realidad de nuestras democracias presenta un panorama bastante diferente.** Como podemos observar en numerosas ocasiones, grupos de interés bien organizados, y con alta capacidad económica y/o mediática, son capaces de capturar decisiones públicas de forma que les beneficien de forma inequitativa y contraria al interés general.

Existe, para empezar, un factor estructural que explica este fenómeno. Vivimos en un mundo donde las redes y relaciones sociales son cada vez más amplias e importantes. Existen numerosos recursos insertos en estas redes, de forma que el situarse en múltiples redes da acceso a mayores recursos y poder.

Las redes, por ello, son factores de desigualdad, pues el estar integrado en redes permite el acceso a trabajos, información, apoyo social, e incluso salud física y mental, que fuera de las redes no existen; por ello, la participación en asociaciones estaría guiada por el acceso a recursos valiosos para el miembro (Bekkers *et al.*, 2008). Al ser las redes sociales instrumentos de adquisición de poder, prestigio y/o dinero, se propicia la pertenencia a más asociaciones a quienes aporten más, y como consecuencia, el capital social generado reproducirá y será fuente de más desigualdad; la presencia de poderosos en la red permite, gracias al *linking*, el acceso a bienes que estos entregan a cambio de fidelidad (Schneider, 2006). **En suma, el control de las redes, como ya indicó Castells (2009), aporta enormes dosis de poder e influencia, y en esas redes los grupos de interés más potentes y mejor organizados dominan estrategias y medios. De ahí su capacidad para capturar políticas y decisiones.**

La **captura de políticas** es un problema que no por poco estudiado deja de ser relevante como obstáculo para una adecuada gestión pública. Probablemente, la cuestión más importante en los países desarrollados es la extensión y las características de la corrupción “legal”, a saber, el menoscabo de los principios básicos que delimitan los límites entre lo político y lo económico a través de medios legales, empleados para crear políticas y leyes destinadas a servir a los intereses pecuniarios privados.

Para comprender este problema de la captura del gobierno es importante recordar, por ejemplo, cómo el sector financiero, ayudado por las políticas gubernamentales de concesión de rentas, extrajo recientemente ingresos de los sectores no financieros para ayudarse a superar las consecuencias de su comportamiento poco ético y causante de la Gran Recesión, sin devolver posteriormente ese dinero. Los riesgos de corrupción o de malas prácticas asociadas al *lobby* o cabildeo se encuentran en todas las fases del proceso de elaboración de políticas públicas y de adopción de decisiones públicas (Seldes, 2014). Algunos **ejemplos de prácticas y actividades de lobby que podrían estar vinculadas a la corrupción o a prácticas poco éticas son: financiación ilícita de los partidos políticos para obtener beneficios contractuales una vez que los partidos financiados están en el poder (ver caso Gürtel); puertas giratorias (la práctica, tan extendida en España, de individuos –políticos y altos funcionarios– que se mueven entre posiciones en los**

sectores público y privado, mezclando intereses públicos y privados); captación reglamentaria y técnica (por ejemplo, mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigaciones sesgadas y de investigaciones para promover las opciones comerciales, o la financiación de reuniones y conferencias profesionales a cambio de un apoyo generalizado a los intereses de los financiadores); normas y reglamentos que voluntariamente crean vacíos o lagunas para evitar los verdaderos controles (reglamento de dilución) (véanse normas medioambientales o incluso tributarias); debilitamiento de los controles y la aplicación de la ley (debilitamiento de la aplicación de la ley) (por ejemplo, las compañías eléctricas debían devolver entre 2500 y 3000 millones de euros por un mal cálculo de los denominados Costes de Transición a la Competencia, pero no se reclamaron a tiempo y la deuda prescribió).

Todo ello expresa un problema de institucionalidad informal que explica la fortísima sensación entre la ciudadanía de que la práctica democrática en España tiende a aislar a los dirigentes políticos de las demandas de la población, y ello en una dimensión incluso más elevada que la que se produce en otros países europeos similares (Fishman, 2020: 27).

Por todo ello, **creemos necesaria la regulación de los grupos de interés en España, de forma tal que se pueda controlar aquella actividad propia de los mismos que pudiere entrar en conflicto con los principios democráticos antes mencionados y que, reconociendo la ineludible realidad de la defensa de los múltiples intereses propios de una sociedad plural y compleja, establezca unas reglas del juego que nos acerquen a un marco equilibrado.**

Dicho esto, **una segunda razón para tratar el tema es la próxima redacción de una ley sobre este asunto en el marco de los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto del Gobierno de España.** Esperamos que este texto pueda ayudar a los reguladores a ver algunos de los componentes esenciales del marco regulatorio y las posibles soluciones a los dilemas existentes. Todo ello sin olvidar la relevancia del mundo local, donde históricamente se ha prestado poca atención a los *lobbies* y su influencia en la actividad municipal, **si bien algún estudio en el ámbito del urbanismo ha destacado la relevancia de los grupos de presión durante la denominada burbuja inmobiliaria de la primera década del siglo XXI (Solé-Ollé y Viladecans-Marsal, 2013).**

Teniendo presentes las consideraciones previas, **pasamos a describir brevemente el contenido del presente Anuario.**

El artículo con el que abrimos el número se titula **El derecho administrativo y la gestión pública**, obra del catedrático de Derecho Administrativo

Julio V. González. En este provocador texto, el autor nos señala los problemas que genera para la eficacia y eficiencia del sector público la consolidación en España de un modelo de derecho administrativo excesivamente controlador y paralizante. **En sus propias palabras, “la orientación actual del derecho administrativo, proveniente de su origen forense y del olvido durante la gestión, ni evita los sobrecostes ni elimina la corrupción y el mal uso de dinero público, y en muchas ocasiones es fuente de ineficacia”.**

En suma, el autor se pregunta si la estructura jurídica que hemos ideado para el desarrollo de políticas públicas y para su ejecución es la que resulta más adecuada para servir con objetividad a los intereses generales. Su respuesta es que no. **Dicho con las palabras de Nieto, “el derecho administrativo se escapa de la mano de los administradores para caer en las de los abogados, y de arte de administrar pasa a ser el de limitar a la Administración”.** Esta visión del derecho ha tenido gran influencia en los grandes cuerpos de la Administración, los cuales, al asumirlo, se convierten en instrumentos de parálisis en lugar de promotores de una eficaz gestión. En conjunto –considera Julio González–, se trata de equilibrar valores. El derecho administrativo, según el autor, no puede dejar de lado los derechos de los interesados, pero tampoco puede dejar de lado la protección del interés general.

Esta compleja ecuación está hoy descompensada a favor de la protección de los derechos, lo que se acaba transformando en un abuso de los mismos en detrimento del interés general. Igualmente, los riesgos de abuso de poder no pueden eliminarse sino a costa de impedir la gestión. Las leyes que surgen en este ámbito administrativo tienden siempre a evitar riesgos y desarrollar control, produciendo efectos muy negativos sobre la gestión pública.

Prosigue el autor resaltando muy críticamente la gestión recaudatoria, así como la gestión de recursos humanos de las Administraciones. Modelos de selección obsoletos, unidos a ausencia de evaluación del rendimiento o rigideces enormes en la movilidad, impiden una gestión efectiva. Más adelante, se centra en el sector público industrial y destaca la imposibilidad de tener un sector ágil y eficaz, dotado de autonomía de gestión y que se dedique a creación de riqueza, que es el deber de las empresas públicas, no a padecer procedimientos complejos que agotan a los gestores antes de comenzar su tramitación. En general, considera que existe un deliberado intento de ahogar al sector público institucional. Pone ejemplos, como la imposibilidad en la práctica de realizar encargos a medios propios, o la tendencia a contratarlo todo y que no se pueda recurrir a los medios de que dispone el poder público; en un contexto en el que la contratación pública para las empresas es un verdadero calvario, pues se considera que todo contrato del sector público está sometido a las reglas de la directiva europea,

“cuando solo son cuatro contratos, para poderes adjudicadores y cuando superen cierto importe”.

Para el profesor González, **la pandemia ha supuesto un buen baño de realidad**, al demostrarnos nuestra baja eficacia y capacidad de gestión, como consecuencia de los excesos burocráticos. Según el autor, “hoy es imposible gestionar algo con un informe en contra de la decisión tomada. Más aún, si este informe proviene de alguno de los cuerpos con habilitación de carácter nacional, que teóricamente son objetivos”. Para colmo, el derecho penal se ha constituido en una amenaza permanente para los gestores públicos, pues “la regulación del delito de malversación de caudales públicos ha sufrido en este sentido una transformación tras el auto del Tribunal Supremo, en reunión del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda de 25 de mayo de 2017, que hace que prácticamente cualquier ilegalidad en la gestión de los fondos públicos se pueda transformar en un delito de malversación de caudales públicos”. El autor concluye recordándonos los procesos globalizadores y la necesidad de ser competitivo internacionalmente, y proponiendo un derecho administrativo que se adapte a los tiempos y constituya un auxilio a la gestión pública.

**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 Pastor, Teruel y Jiménez.**

El objeto de esta Cátedra se proyecta sobre tres ámbitos principales estrechamente relacionados en torno a la idea de “buen gobierno”: 1) la calidad de la gobernanza, 2) la integridad pública, y 3) la regeneración institucional; y pretende servir de nexo entre la academia, instituciones y también actores privados comprometidos con estos objetivos para avanzar en su consecución, a través de la realización de diagnósticos y de la formulación de propuestas, la difusión y la divulgación social, y la formación de funcionarios y empleados públicos.

**La Cátedra ha sido reconocida por el Consejo de Europa como entidad acreditadora del Sello Europeo de Excelencia en la Gobernanza (ELoGE).** El Sello ELoGE tiene como destinatarios a los municipios, en concreto aquellos que demuestren altos niveles de buena gobernanza. Esto se mide mediante una herramienta de evaluación (el *benchmark*), desarrollada por el Centro de Expertos en Buena Gobernanza del Consejo de Europa. Se funda en 12 principios, que van desde “Elecciones justas, representación y participación” a la gestión transparente y que rinde cuentas, pasando por la eficacia y eficiencia.

En el proceso de evaluación intervienen cuatro actores principalmente: la Plataforma Europea, la entidad nacional o regional acreditada por la Plata-

forma Europea, la Plataforma Nacional o Regional que otorga formalmente el Sello, y los municipios que tomen parte en el proceso. La decisión de otorgar o no el Sello deberá estar motivada, se comunicará a las Administraciones locales y habrá de hacerse pública. La herramienta principal descompone los 12 principios en 97 indicadores diferentes que cada ayuntamiento autoevalúa y respalda mediante evidencias documentales. Cada uno de estos indicadores se puntúa de 0 a 4. Para poder aspirar a alcanzar el Sello es necesario superar una media de 2 puntos en cada uno de los 12 principios y alcanzar un mínimo de 3 puntos en la media global. Toda decisión contraria a los informes de los expertos independientes que realizan el trabajo de verificación exigirá al menos una mayoría absoluta de miembros.

Es muy interesante **el análisis comparativo que hacen los autores con otros países europeos**. También con el caso vasco. Finalmente, los autores realizan un estudio de los tres instrumentos previos que se usaron en Murcia para medir calidad institucional, y de ello sacan enseñanzas para este proceso que ahora comienza.

Entramos ahora en la presentación de los **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.** Comienza el texto situándonos en el ámbito de la regulación del *lobby* en el nivel subnacional español, un espacio donde, frente a la inacción estatal, se ha generado un rico y plural conjunto de normas y programas dignos de análisis. Su origen está en el desarrollo de normas de transparencia y gobierno abierto. De esta manera, comunidades autónomas como las de Cataluña, Madrid, Aragón, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana han aprovechado este mandato legal para afrontar la regulación del *lobby*. El texto de los profesores Rubio y Pedregal nos aporta una **información muy rica sobre las experiencias españolas en la regulación del lobby a nivel autonómico y local. También nos da información sobre experiencias internacionales.**

Los temas sobre los que tratan estas regulaciones son semejantes: (i) definición de *lobby* y grupos de interés, (ii) propuesta de sanciones por incumplimientos de los deberes de registro y normativos y sus cantidades, (iii) límites de las puertas giratorias, (iv) publicidad de las agendas públicas, (v) idoneidad de los códigos de conducta...

**Pero el texto se centra en otro debate específico, cual es el de si tiene sentido regular el lobby a nivel local y si es sensato tener un registro de lobistas en cada municipio.** En España –nos indican los autores– encontramos dos tipos de ordenamientos en lo que se refiere a la regulación del *lobby*



en las entidades locales. Aquellos cuya regulación se realiza desde el propio ente municipal, como es el caso de la OTCM en Madrid, y el segundo donde se realiza a través de normas de ámbito autonómico que incluyen a los municipios que forman parte de su territorio, como es el caso de Cataluña, Aragón, Castilla-La Mancha o la Comunidad de Madrid.

**Al final –concluyen nuestros profesores– ambos modelos pueden coincidir, como en el caso de la ciudad de Madrid y la Comunidad, o como podría acabar sucediendo entre el Ayuntamiento de Valencia y la Generalitat Valenciana, lo que plantea la duda sobre la necesidad de este tipo de normas municipales.**

En resumen, la experiencia española, que comienza con el fracaso de la Ley 19/2014, de Transparencia de Cataluña, que establecía la obligación de crear un registro en cada municipio, nos muestra que lo más conveniente, como se hizo en Cataluña finalmente (Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero), o como se ha hecho en Madrid y Castilla-La Mancha, es procurar la creación de un registro autonómico al que se adhirieran todos los entes locales, sin necesidad de crear uno propio. Todo este aprendizaje histórico **debe llevar al legislador nacional a considerar esta cuestión seriamente en la norma final que se cree**, anticipando, como indican Rubio y Pedregal, evitar problemas como (i) la coexistencia y fragmentación de registros de interés, (ii) descoordinación de registros de grupos de interés de distintos municipios de la misma o distinta comunidad autónoma, y (iii) la ineficiencia presupuestaria creada ante ordenamientos que regulen la misma materia desde diferentes ámbitos competenciales. **En conclusión, el legislador nacional tendría que prestar especial cuidado en conocer el panorama actual de normas en vigor, y establecer mecanismos de interoperabilidad.**

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 texto comienza destacando cómo el estudio de la interlocución de los Gobiernos locales con los grupos de interés en España ha sido llamativamente poco tratado.

**La pregunta de investigación que se hace el autor es: ¿Cómo se puede explicar el activismo y liderazgo de algunas grandes ciudades en el desarrollo de registros de interés neopluralistas, aun sin estar consolidado este giro a nivel nacional y ante la fuerte inercia burocrática hacia el modelo corporatista?**

Su hipótesis es que dicho liderazgo local se explica por la coincidencia en el tiempo y en las agendas políticas de una transformación de fondo de los actores relevantes (“stakeholders”) para las políticas públicas locales en el contexto económico posterior a la crisis económica de 2008 y

## **del activismo interno de líderes públicos –políticos y burocráticos– comprometidos con una agenda por la transparencia.**

Es muy interesante cómo el autor nos plantea el problema que generan nuevos interlocutores como las **grandes plataformas propiedad de multinacionales**. Estas empresas tienen interés en influir en los Gobiernos locales para poder desarrollar sus actividades (véase Airbnb), al tiempo que los grupos de interés locales tradicionales se manifiestan en contra de su expansión. Se abre así un campo de juego novedoso en el que las multinacionales buscan espacios de diálogo pluralistas. También los **nuevos movimientos sociales**, muchas veces bastante desorganizados, constituyen nuevos actores que participan en la vida local e influyen en el desarrollo de sus actividades.

Para este tipo de actores, la regulación de la actividad de influencia constituye todo un reto. A esto se suma que la necesidad de presentar proyectos para obtener financiación al amparo de los nuevos fondos europeos (*Next Generation EU*), en el marco del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha aumentado la interlocución entre actores económicos y Gobiernos regionales y locales. De ahí que lo esperable es que los ayuntamientos y poderes locales hayan actuado como facilitadores de acuerdos y dinamizadores de inversiones, receptores de múltiples intentos de influencia, aunque esto puede implicar patrones de actividad muy diferentes en función de la sociología de las relaciones entre corporaciones y empresarios locales, el tipo de actividad económica, las relaciones entre ayuntamiento y comunidad autónoma, etc.

Todo ello provoca: 1) un aumento de la demanda de contacto por parte de *lobbies* tanto tradicionales como novedosos; 2) una diversificación de las vías de acceso, al completarse las vías tradicionales por otras inspiradas por las demandas de participación ciudadana; 3) un aumento de la conflictividad de algunas de las demandas de contacto (ya sea en reacción a las nuevas inversiones o a factores endógenos); y 4) el potencial desarrollo de nuevos patrones de cooperación y competición entre representantes de diferentes tipos de inversión.

En su marco teórico, nos indica que las normas de participación y transparencia son modos de delimitar qué tipo de actores (ciudadanos, asociaciones, empresas o todos ellos), en qué condiciones (procedimentales y sustantivas) tienen qué tipo de acceso (consultivo o codecisionario) a la elaboración de políticas públicas. **En definitiva, según el autor, la adopción de normas neopluralistas para gestionar la nueva diversidad de actores locales forma parte del proceso de desburocratización y descorporatización que viene produciéndose en el nivel local de Gobierno español.**

El autor **concluye con un estudio de caso para buscar demostrar empíricamente su hipótesis**. Elige el caso del Ayuntamiento de Madrid y concluye, tras un sintético pero muy ilustrativo análisis, que la integración de los directivos públicos locales en una red más amplia de promoción de la transparencia es una explicación, en principio, más rotunda para el desarrollo de nuevas normas locales sobre transparencia del *lobby* que la demanda por parte de los actores de la nueva economía.

El tercer texto se titula **“Ordenanzas, grupos de interés y calidad normativa”**, y corresponde a la profesora asociada de la Universidad de Barcelona Mònica Fernández Ferrarons. En esencia, el texto analiza a grandes rasgos la repercusión del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), sobre el clásico esquema del procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales, la esencia participativa característica del mundo local y en los procesos normativos en particular, y el encaje que debería darse de la actividad del *lobby* sobre la toma de decisiones normativas locales, especialmente con vistas a la futura norma estatal sobre transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés.

La autora comienza destacando cómo, tanto por la cisura derivada de la STC 55/2018 como por el propio contenido del Título VI, elusivo de cualquier ordenación procedimental, **la regulación de la LPACAP supone el establecimiento de un nuevo marco normativo que se configura de mínimos en cuanto a la calidad regulatoria**. Sus reglas, por ello, podrían ser insuficientes como marco único de referencia para una adecuada articulación en el ámbito local. De ahí que **la profesora Fernández Ferrarons considere que mecanismos como los de la planificación normativa o la evaluación prospectiva y retrospectiva de la norma podrían tener una regulación más concreta y adaptada al mundo local, que a su vez confluya con las líneas políticas de simplificación administrativa, de potenciación de la publicidad y la transparencia, así como de la mejora del acceso electrónico por parte de la ciudadanía en consonancia con la actual era de las TIC. Para cumplir con este objetivo, esta concreción podría realizarse a través de normativa municipal –por vía de reglamento orgánico u ordenanza– o a partir de instrumentos de *soft law* –directrices y guías, entre otras–.**

En su epígrafe sobre la regulación del *lobby*, la autora desarrolla un sistemático resumen de los aspectos esenciales de la regulación que conviene leer para comprender en su conjunto los temas de relevancia en la materia. Con buen criterio destaca que, más allá de la preocupación por la definición de lo que es un *lobby*, donde sí existe una necesidad más que evidente es en tener claras las fronteras de este tipo de actividades respecto de otras que se

encuentran tipificadas penalmente, como son el tráfico de influencias, la corrupción o la prevaricación. Pero también, y de manera más precisa, respecto a esas actividades que no constituirían delito, pero que sobrepasarían el juego legítimo y democrático reconocido a los *lobbies*, y que se ubicarían en ese espacio que existe entre estos dos extremos.

Más adelante, nos señala que, de las actividades que deben incluirse en el registro de grupos de interés, nos deben interesar las que se dirigen especialmente a influir en las propuestas normativas. La inclusión de la intervención de los *lobbies* en los procesos de elaboración normativa debe alcanzar cualquier tipo de medio o contacto de estos sujetos con el órgano o servidor público responsable del expediente normativo. De ahí la importancia que da a la regulación de la huella normativa. **Y nos pone como ejemplo la Ley valenciana 25/2018, que regula de manera ambiciosa este propósito.**

**Cabe destacar que esta Ley valenciana es la primera norma en España que, entre otras cuestiones, regula la negociación reglamentaria o –utilizando la terminología norteamericana, donde existe una ley al respecto desde 1990– *reg-neg*. 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 –al respecto, Ponce (2015, 2018)–.**

Esencial para entender su artículo es su llamada a que la futura norma estatal de transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés, que aún se está tramitando, ofrezca una regulación completa de este fenómeno, que dé cobertura normativa a lo largo de todo el territorio, y proporcione un marco mínimo común sobre el tratamiento de la actividad de *lobbies* dentro del Estado. Esto implica preocuparse por la regulación en el ámbito local, pues nos hallamos ante las Administraciones públicas más débiles, las cuales, sea por las reducidas dimensiones que pueda tener la institución o por las potestades de autoorganización y autogobierno reconocidas, pueden correr el riesgo de ser condicionadas por intereses empresariales y grupos de presión a partir de interacciones no transparentes que conduzcan a una captura regulatoria.

En suma, **la futura ley estatal sobre transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés tiene la oportunidad de incluir a los actores locales en una regulación global sobre la actividad de los *lobbies*.** Por ello –nos defiende la profesora Fernández–, en cuanto a la exigencia de un registro de *lobbies*, siendo este el principal mecanismo de transparencia de las actividades de influencia, podría resultar conveniente la creación de un sistema de registro común, con el propósito de facilitar a los municipios su

adhesión, y a su vez, simplificar su empleo, tanto para los *lobbies* como para las propias instancias de poder. Por último **–sigue insistiendo–, el futuro texto normativo estatal tiene la gran oportunidad de regular de manera definitiva la figura de la huella normativa**, el contenido que debe constar en este documento y la exigencia de integrarla en la memoria de análisis de impacto normativo.

**El siguiente artículo se titula “Transparencia y registros de interés en el ámbito local, ante la necesidad de una regulación coherente, estatal y autonómica previa”, siendo su autor el profesor Javier Bermúdez Sánchez.**

El autor considera que la carencia de regulación estatal sobre un registro de intereses propios ha derivado en una regulación autonómica y local que, en ocasiones, resulta contradictoria con nuestro sistema constitucional de protección cualificada a determinadas asociaciones y entidades de representación de intereses institucionales y colectivos. El profesor Bermúdez desarrolla un análisis bastante completo de las normativas autonómicas existentes, destacando sus diferencias y continuidades. **Esencialmente, lo que le preocupa es la determinación conjunta de la obligación de inscribirse cuando va unida al reconocimiento de un derecho a ser recibidos**, en los supuestos de Madrid y Castilla-La Mancha.

A su juicio, “se parte de la legislación de transparencia y la obligación de registro con información previa a las autoridades, para garantizar la objetividad, y se confunde con la regulación sobre participación, al articular un derecho a ser recibidos”. Otras normas autonómicas, como la navarra o la asturiana, no plantean tal confusión.

También analiza las *propuestas de reforma del Reglamento del Congreso*, del Partido Popular y del PSOE, para incorporar un registro de grupos de interés en el Congreso, exclusivamente para los encuentros de los diputados con los representantes de grupos de interés. En su opinión, la “disparidad en las propuestas excede de la perspectiva política y produce serias distorsiones en nuestro ordenamiento, más bien ante una falta de estudio de la institución en relación con las modificaciones que supondrá del derecho constitucional y administrativo”.

Creemos de interés destacar sus **propuestas esenciales**. En primer lugar, **destaca que la futura norma debe ser muy bien pensada por razones formales o técnicas, pues van a afectar a la regulación ya aprobada por las comunidades autónomas y algunas entidades locales**, además de que esa regulación podría tener al menos en parte (art. 149.1.18.<sup>a</sup> Const.) un carácter de legislación sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y, en todo caso, que garan-

tizan a los ciudadanos un tratamiento común ante ellas, y del procedimiento administrativo común. En segundo lugar, **destaca que no se debe confundir el deber de transparencia con la participación en asuntos públicos**. En Madrid y Castilla-La Mancha se configura un derecho de los grupos de interés, una vez registrados, a participar en los asuntos públicos, cuando son interesados en que se adopte una decisión determinada por el interés propio, y de forma caprichosa se les sitúa así al mismo nivel de las asociaciones y los grupos de representación de intereses colectivos e institucionales especialmente protegidos en nuestro sistema constitucional, lo que coloca en una situación de desventaja al resto de la ciudadanía.

**En conclusión, la regulación que se apruebe en España no debe perseguir el objetivo de la participación, o de un “reconocimiento institucional de los grupos de interés”, sino la garantía de la transparencia (arts. 5.1 y 6.1 LTAB), y eso con independencia de la mejora y profundización de la participación de los ciudadanos en la vida pública, que es un principio y requiere una regulación diversa, que no debe confundirse. Por ello, podría producirse mediante la adición de preceptos específicos a la Ley de Transparencia actual, pues esa regulación debería ser una ley estatal sobre la materia. Aun cuando esos objetivos podrían ser alcanzables, también, mediante desarrollo reglamentario de la actual LTAIBG.**

**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.**

Estamos ante un artículo con un componente empírico muy relevante y que nos aporta **información extremadamente útil**. El propósito del capítulo es examinar las motivaciones políticas e ideológicas que explican las relaciones (de poder) entre alcaldías e intereses (empresariales y sociales) en España; para ello **se basa en datos de la encuesta POLLEADER II llevada a cabo por un equipo europeo de expertos en Gobiernos locales (LOGOPOL – Local Government and Politics) en el marco del *European Consortium for Political Research (ECPR)***. El trabajo de campo de la encuesta en España se realizó entre septiembre de 2015 y enero de 2016.

**Prácticamente un 40 % de los alcaldes de ciudades españolas con más de 10 000 habitantes respondieron la encuesta, lo que supone un total de 303 encuestas de un universo de 752 municipios de esas características poblacionales que existían en 2014. La principal pregunta de investigación de su trabajo es: “¿Qué factores ideológicos y de gestión explican las relaciones de dependencia de los alcaldes españoles con los grupos de interés locales?”. El autor destaca que trata el “grado de depen-**

dencia” de manera positiva, es decir, que lo entiende como una “predisposición a” encontrar el apoyo de los colectivos locales en vez de asumir que existe una relación de subordinación.

De su análisis, se extraen **algunas conclusiones. La principal es** “que la discusión acerca del *poder* o la *influencia* de los grupos de interés o las corporaciones en la política es siempre subjetiva. Cada individuo, atendiendo a su responsabilidad y posición en el sistema político, percibe y procesa la realidad de una determinada manera”. Los alcaldes forjan sus propias alianzas a partir de sus prioridades políticas: los datos demuestran que los alcaldes de ideología conservadora buscan el apoyo de la comunidad empresarial, mientras que los alcaldes con proyectos progresistas se interesan por las demandas vecinales y cívicas. Ante esta realidad, “no parece sorprender que la política municipal se interprete a partir de códigos de ‘amigos-enemigos’: por ejemplo, los partidarios de extender la democracia participativa son contrarios a las alianzas con empresarios, al considerar que sus preocupaciones no coinciden”.

**La segunda conclusión** de este trabajo sugiere que “las interacciones entre autoridades y grupos de interés no dependen exclusivamente del desempeño de estos últimos; a nivel municipal, los alcaldes deciden crear sus propias coaliciones, para lo cual priorizan el contacto con unas asociaciones frente a otras”. Se observa que los alcaldes “demandan” la participación de potenciales aliados para el desarrollo de sus propuestas políticas. En la medida en que esto se vuelve *ideológico*, pues no se le puede negar a un alcalde encontrar a sus aliados, también es reversible y sujeto a procesos propios de la democracia (elecciones, partidos políticos, agendas públicas, acción colectiva).

**Ello conduce a una tercera conclusión:** los grupos de interés locales son un tipo de actores particulares que, sumados a expertos, periodistas, partidos políticos, movimientos sociales, empresas y funcionarios, logran dar forma a las decisiones políticas, pero muy posiblemente no sean los actores más influyentes en el ámbito local.

El marco teórico que se nos muestra en el epígrafe sobre el “poder en las ciudades” es extremadamente interesante y digno de atención. Gracias a la síntesis lograda se pueden ver las grandes diferencias existentes entre las diversas teorías y enfoques existentes. Algunos de los relevantes hallazgos que el texto muestra se podrían resumir en las siguientes ideas. En primer lugar, **la ideología de los alcaldes parece ser un buen factor explicativo en cuanto a la decisión de preferir el contacto con empresarios o con asociaciones voluntarias.** Además, cuando el modelo de liderazgo municipal confiere un poder excesivo a los alcaldes con

opiniones restrictivas sobre la democracia local, la consecuencia es que se refuerzan los lazos con la comunidad empresarial.

En general, **observa el profesor Medina que en la regulación sobre lobbies la preocupación se debería dirigir hacia la utilidad de los registros municipales de grupos de interés y su función; y nos advierte que “es evidente que este tipo de herramientas pueden contribuir a mejorar la transparencia en la información institucional (que, posiblemente, no en la gestión municipal), pero de ninguna manera tienen incidencia en la consolidación de un acceso equilibrado entre intereses privados y cívicos”.**

En suma, en muchas ciudades la implantación de registros de grupos de interés tendrá un efecto limitado sobre la igualdad y la participación si es que no se acompaña esta medida con una revisión profunda del sistema político municipal. **Y concluye con una idea que ya ha aparecido en otras partes de este volumen: “una cosa es querer profundizar en la transparencia de las instituciones, paraguas bajo el cual se han implementado algunos registros de grupos de interés, y otra bien distinta es enfocar esa problemática desde una perspectiva de participación política”.**

**Pasamos ahora a una muy breve presentación de 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. Este artículo tiene dos partes: una referida a la normativa sobre lobbies del Ayuntamiento de Madrid, y otra a la normativa autonómica, derivada de su Ley de Transparencia.**

Empezaremos con lo que nos explican los autores del Ayuntamiento de Madrid. La creación y el desarrollo del **primer registro de esta naturaleza a nivel local** en nuestro país se alinean con otras dos iniciativas clave para garantizar esa trazabilidad de las decisiones públicas a la que nos hemos referido: la publicación de las agendas de trabajo de concejales, altos cargos y personal eventual, y de la huella normativa (esto es, el expediente normativo de las ordenanzas y los reglamentos aprobados por el Pleno). Estos dos mecanismos tienen también su plasmación en el articulado de la OTCM.

**Sobre las personas obligadas**, los autores nos aportan una interesante descripción de los debates existentes y los límites de la norma. Por ejemplo, nos recuerdan que el artículo 34.1, párrafo segundo, dispone que las personas físicas o jurídicas que mantengan relaciones con los sujetos obligados por el capítulo VI de la OTCM, relativas a asuntos de índole particular carentes de relevancia económica o social susceptibles de afectar a intereses colectivos o generales, no estarán sujetas a este registro. Tampoco deben inscribirse las



entidades inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid, las organizaciones gubernamentales y las corporaciones de derecho público (salvo que traten de influir al margen de los foros orgánicos o institucionales municipales en los que participen) o las formaciones políticas o sindicales en el ejercicio de las funciones que, legal y constitucionalmente, les atribuyen las normas.

También detallan el proceso de inscripción en el registro, así como destacan la obligatoriedad de la inscripción para la celebración de encuentros y reuniones con la finalidad de hacer *lobby*, código de conducta e incentivos. **Como bien indican, el Registro de lobbies sería una experiencia fallida si no existiese la posibilidad de consultar cuándo, para qué y con quién mantienen contactos los inscritos con los máximos responsables municipales.** Por ese motivo, el desarrollo de la aplicación de registro está directamente conectado con la de gestión de agendas públicas, de tal forma que en esta última pueden consultarse todas las citas que se han mantenido con actividad de *lobby*.

**El texto también nos explica el sistema de control y sanciones.** Así, se ha creado un buzón electrónico para que se puedan comunicar de manera anónima los incumplimientos de lo dispuesto en el capítulo de la OTCM que regula el Registro de *lobbies*. Existe una Comisión de Seguimiento de la OTCM que controla que los concejales, los titulares de los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos y el personal eventual no celebren reuniones ni encuentros con personas no inscritas en el Registro de *lobbies*, cuando las reuniones tengan por objeto actividades sujetas a registro.

En cuanto a las consecuencias derivadas del incumplimiento de los deberes, más allá de las que puedan derivarse para los inscritos por la falsedad u omisión de datos esenciales en la declaración responsable, son para los concejales, los titulares de los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos y el personal eventual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.2 de la OTCM. Es sobre ellos, y no sobre las entidades inscritas, sobre las que actúa la Ordenanza en caso de incumplimiento.

Es también muy interesante leer los apartados sobre los retos y particularidades de la puesta en marcha del Registro de *lobbies* de la Ciudad de Madrid. El capítulo finaliza con una explicación del estado actual de la cuestión; en concreto, nos explican los autores que está en marcha la modificación de la OTCM para adaptarse a los requerimientos que establece la Ley de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Sobre la normativa autonómica, la entrada en vigor de la LTPCM supuso importantes novedades, entre las que destacan el establecimiento de unas

obligaciones de publicidad activa más extensas que las previstas en la norma estatal y un régimen sancionador inexistente hasta el momento en la Comunidad, así como la obligación de las personas o entidades (con independencia de su naturaleza jurídica) de inscribirse en el Registro de Transparencia cuando se considere que pueden influir en la elaboración de normas jurídicas o políticas públicas de la Comunidad de Madrid. Los autores nos detallan, nuevamente, el contenido de la norma y su proceso de implementación. Muy novedosa es su regulación de la influencia. El texto indica que esta influencia puede ejercerse de manera indirecta, mediante intermediarios como pueden ser los medios de comunicación. También menciona, entre otros ejemplos, que esta influencia indirecta puede ejercerse en ámbitos que no necesariamente supongan una reunión, contemplando también otros ámbitos potenciales de influencia como eventos, actividades promocionales, conferencias o actos sociales que estén dirigidos a personas de la Administración. También detallan el proceso de inscripción en el registro, con la dificultad que genera que, para la presentación de la solicitud por medios electrónicos, sea necesario disponer de uno de los certificados electrónicos reconocidos. La inscripción en el registro exige aceptar de forma expresa el Código ético y la aplicación del régimen de control y fiscalización en caso de incumplimiento.

Otro de los aspectos de la LTPCM que afecta a los grupos de interés es la obligación impuesta a los altos cargos de la Administración autonómica y local de publicar sus agendas, en las que deberán reflejar con quién se reúnen, con qué motivo y qué documentos se aportan antes y durante la reunión, publicándose esta información en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. El Registro de Transparencia es de carácter obligatorio, por lo que existe un régimen sancionador de aplicación en el caso de incumplimientos. Como en el supuesto de la normativa del Ayuntamiento de Madrid, los autores nos exponen detalladamente un epígrafe sobre los “Retos y particularidades de la puesta en marcha del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid”.

Finaliza el texto con una exposición del estado actual de la cuestión. En esta parte, los autores nos exponen cómo va a modificar el texto original la conocida como Ley Ómnibus, es decir, el Proyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid, aprobado el 16 de febrero de 2022. La principal novedad de esta modificación legislativa reside en la introducción del concepto de reuniones “de mera cortesía institucional”, que quedan exentas de la obligación de ser publicadas. Como bien indican, futuros análisis les permitirán evaluar el impacto que esta reciente modificación de la ley tiene sobre la agilidad del procedimiento y la trazabilidad efectiva de las relaciones entre la Administración y sus **grupos de interés**.

**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”.** El artículo comienza con un análisis y antecedentes normativos de los sistemas o marcos de integridad en las organizaciones públicas. En él se recoge el funcionamiento del Registro de Grupos de Interés dentro de la infraestructura ética, o marco de integridad institucional, de una Administración pública local, en concreto, **del Ayuntamiento de Mollet del Vallès**. Para ello, la autora aborda las diferentes herramientas y mecanismos que conforman un sistema o marco de integridad, y cómo se integra el Registro de grupos de interés en este sistema, con el fin de dotarlo de la máxima eficiencia y eficacia, tanto desde el punto de vista de los propios grupos de interés, como desde la perspectiva de las Administraciones públicas.

En esencia, de acuerdo con lo expuesto por Ballvé, las Administraciones públicas, y por extensión los entes locales, “en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, las recomendaciones europeas para la lucha contra la corrupción, y el derecho fundamental de la ciudadanía a la buena administración, deben integrar en su organización un claro compromiso con los valores y la ética pública y una rigurosa exigencia a sus miembros de un estricto cumplimiento normativo, no sólo para cumplir con el principio de legalidad en la tramitación de procedimientos administrativos, sino a través de conductas y actuaciones íntegras y conforme con los valores de la ética pública y de vocación de servicio público”. Para ello, es esencial diseñar un buen sistema de integridad interno. Según la autora, un sistema o marco de integridad institucional se refiere al conjunto de herramientas y mecanismos que posibilitan el fomento del desarrollo y la mejora continua de un ecosistema de integridad dentro de una institución pública, para prevenir los riesgos de mala administración.

Uno de los componentes de un buen sistema de integridad es la regulación de las actividades de las organizaciones de intereses y en particular la creación de un registro de grupos, con el objetivo de reducir la desigualdad en la influencia que pueden ejercer unos grupos en los procesos de toma de decisiones. En conjunto, la creación del registro de grupos puede contribuir a mejorar la transparencia en las actuaciones de los poderes públicos, controlar la corrupción y promover una mayor correspondencia entre las preferencias ciudadanas y las actuaciones de los poderes públicos.

El texto incorpora una descripción de los principales instrumentos y procesos de fomento de la integridad, en concreto, la transparencia y rendición de cuentas; el código ético y de buen gobierno: principios y conductas éticas; la comisión o comisionado de ética pública; el buzón de alertas; el derecho a la buena administración, a unos servicios de calidad y a la mejora de la cali-

dad normativa; los sistemas de control público: control interno y control externo de la gestión y la actividad administrativa; la Oficina de cumplimiento normativo y buena administración: gestión del cumplimiento normativo; los planes de análisis de riesgos: prevención y contingencia; la transformación de la cultura organizativa basada en ética y valores públicos; la formación y mejora de competencias. El texto finaliza con un conjunto de datos y reflexiones sobre el registro de grupos de interés de Cataluña y, en concreto, el sistema establecido en Mollet. **En concreto, el Ayuntamiento de Mollet del Vallès declaró su voluntad de no crear un registro de grupos de interés propio y se adhirió al Registro de grupos de interés de Cataluña,** con el objetivo previsto en la ley de ser un punto único de registro para que toda la ciudadanía pueda hacer el seguimiento de la actividad de los grupos de interés con esta entidad local y con el resto del sector público.

**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”.** El autor comienza con una definición muy interesante: “el *lobby* se entiende como cualquier acto legítimo de intentar influenciar el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y regulaciones del Ejecutivo, del Legislativo y/o del ámbito judicial en los niveles de decisión local, regional, nacional y supranacional”. A partir de la definición, Jorge Fernández-Rúa nos explica la labor de un lobista y el aporte que significa para mejorar la calidad de decisiones en una democracia. En el texto **nos explica de forma sumaria los tres periodos históricos de evolución del *lobby*,** lo que se agradece para poder entender el momento actual.

Es cierto que, como indica, a pesar del creciente aumento de empresas o personas que se dedican a representar intereses ante las instituciones públicas, la regulación sobre esta actividad es todavía incipiente. Una de las principales dificultades a la hora de regular la representación de intereses o *lobbies* es, según la OCDE, la naturaleza compleja y sensible de la actividad. En todo caso, en una democracia que se precie de tal, es necesario disponer de un marco de actuación que permita, por una parte, tratar de equilibrar el terreno de juego para que todos los agentes que tengan interés en influenciar la toma de decisiones dispongan del mismo acceso. De otra, limitar las prácticas ilícitas que no tienen nada que ver con la actividad profesional, como es el tráfico de influencias.

**A través de diversos estudios de caso muy sencillamente expuestos, nuestro colaborador nos demuestra que la actividad de *lobby* aporta información técnica valiosa a los decisores públicos y, a su vez, facilita el acceso de los distintos agentes sociales y económicos al desarrollo e implementación de políticas públicas, esto es, facilita la participación en la toma de decisiones públicas.**

**En el primer caso, sobre micromovilidad urbana,** se concluye que contar con una estrategia de *lobby* aportó, a aquellas empresas que la implantaron, valor en varios sentidos. El conocimiento del entorno político, el análisis de las personas responsables en el ámbito de la movilidad, así como las ordenanzas, bandos u otras normas locales, las iniciativas debatidas en los principales ayuntamientos, el escrutinio de los programas electorales de las fuerzas políticas con representación consistorial o el hermanamiento con otras ciudades donde ya se había implantado este modelo de micromovilidad, son algunos de los elementos que el autor, como lobista, tuvo en cuenta de cara a ayudar a las empresas a definir la priorización a la hora de desplegar sus vehículos. Pero más allá del análisis de situación necesario para establecer una estrategia comercial, la actividad de *lobby* aportó, en este caso, la posibilidad de influir en las Administraciones públicas a la hora de modificar el marco normativo. Mediante el plan de *lobby*, las empresas pudieron facilitar información técnica, modelos comparados con otras empresas europeas y otro tipo de datos clave para contribuir a perfilar un marco regulatorio que permitiese el desarrollo de su actividad.

**El segundo caso es el del ámbito de la salud.** En este caso, el autor analiza la irrupción en el mercado de los medicamentos biosimilares y el abordaje de su regulación en 2013. Para realizar su trabajo realizó un trabajo de investigación y análisis, desde un punto de vista jurídico-científico, con expertos de prestigio en la materia, sobre cómo se deberían regular los medicamentos biosimilares atendiendo a sus complejas características técnicas, así como su encaje en el marco regulatorio español. La fase de difusión del conocimiento consistió en la organización de actividades dirigidas a diputados y senadores de todos los grupos parlamentarios, como reuniones, mesas redondas o debates. Al final, la actividad de *lobby* aportó valor para los decisores. A los legisladores, al no contar muchos de ellos con la formación específica, el proyecto les facilitó la labor de comprensión, no solo en cuanto a contenidos, sino en cuanto al tiempo necesario para investigar. De esta forma, usaron la información facilitada para poder tomar una posición y legislar basándose en conocimiento técnico riguroso y actualizado.

**En conclusión, el *lobby*, como resalta el autor, cuando se lleva a cabo con transparencia e integridad, ayuda a los decisores a elaborar leyes y regulaciones más efectivas, por lo que mejora el resultado de las políticas implementadas.** Pero es que, además, la actividad facilita el acceso a las partes interesadas en el desarrollo e implementación de las políticas públicas, esto es, facilita la participación en la toma de decisiones públicas.

**Se cierra el Anuario, como en años anteriores, con sus secciones fijas.**

En la de **documentos de interés**, elaborada por el profesor Cerrillo, se presentan los materiales más relevantes seleccionados a nivel nacional e

internacional en el ámbito del buen gobierno y de la buena administración, incluyendo la calidad regulatoria. Esta sección mantiene la estructura de las ediciones anteriores, con el fin de poder identificar mejor la evolución que experimentan año tras año las distintas materias analizadas y el interés o dedicación que han suscitado entre las entidades, instituciones y Administraciones públicas analizadas.

Y en la **sección bibliográfica**, elaborada por el profesor Oscar Capdeferro, coordinador del Anuario, se seleccionan y sistematizan los estudios nacionales e internacionales relevantes en los temas que trata esta publicación.

Además, contamos de nuevo con la **sección de jurisprudencia seleccionada y comentada, en la que pueden encontrarse relevantes sentencias judiciales internacionales, europeas y españolas sobre temas vinculados con el Anuario**, y en la que se constata, de nuevo, la consolidación del derecho a una buena administración como elemento de control judicial. En la misma tenemos cuatro contribuciones sobre jurisprudencia relativa a la buena administración en los tribunales extranjeros y en el TEDH (Juli Ponce), en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (José Ramón Chaves), en la Sala Tercera del Tribunal Supremo –Sección Segunda– (Jesús Cudero), y en las salas de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional (José Ramón Chaves, de nuevo).

Juli Ponce firma el análisis titulado **“Introducción. El buen gobierno legislativo y judicial y la buena administración en los tribunales extranjeros y en el TEDH: sobre el cambio climático y el debido cuidado del legislador y la buena administración judicial”**.

El magistrado **José Ramón Chaves** se ocupa de nuevo de comentarnos las sentencias más significativas al respecto del TJUE y de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas en 2021, mediante una meritoria tarea de selección de aquellas más representativas entre la abundante cosecha de este año.

**En cuanto al Tribunal Supremo, el año 2021 ha sido de nuevo fructífero en la jurisprudencia de este alto tribunal en relación con la buena administración.** **Jesús Cudero** realiza una interesante exposición al respecto. Sin embargo, hemos de ser conscientes de que no es solo la Sección de asuntos tributarios –ni mucho menos– la que ha efectuado esa recepción del derecho a una buena administración de forma sostenida en los últimos años. En 2021 otras secciones de la Sala Tercera, con diversos ponentes, han recogido y aplicado el derecho a una buena administración para concluir, en ocasiones diversas, con la declaración de la invalidez de las decisiones administrativas por su vulneración.

Queremos apuntar brevemente ahora, en este estudio introductorio, algunas otras sentencias relevantes del 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Así, en la STS de 14 de abril de 2021, que declaró nulos varios artículos del Real Decreto 681/2019, de 22 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para el sostenimiento económico y financiero de la estructura central de determinadas entidades del Tercer Sector de Acción Social, se realiza una interesante conexión entre el procedimiento administrativo debido y la buena administración:

**“el derecho al procedimiento administrativo debido, que es corolario del deber de buena administración, garantiza que las decisiones administrativas en materia subvencional se adopten de forma motivada y congruente con el iter procedimental, sin incurrir en desviación del procedimiento, en la medida que se requiere que no haya discordancias de carácter sustancial entre los datos fácticos relevantes, la fundamentación jurídica obrante en el expediente y el contenido de la decisión administrativa. Este deber constitucional de buena administración,..., exige que las Administraciones Públicas respeten el deber de motivación y los principios de objetividad, transparencia y racionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 35 y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este contexto, referido al deber de la Administración de cumplir las garantías procedimentales, consideramos que se ha infringido el derecho al procedimiento debido, cuyo reconocimiento, como derecho procedimental de naturaleza constitucional, se infiere del artículo 24 de la Constitución, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, que se incardina en el derecho general de protección jurídica, y del artículo 103 del Texto Fundamental, que enuncia como principios rectores del actuar administrativo el principio de objetividad...”**

La STS de 4 de noviembre de 2021 (rec. núm. 8325/2019) concluye con la anulación de una sanción administrativa porque desde la realización de diligencias preliminares y la extensión del acta hasta el inicio del procedimiento transcurrió un largo período de tiempo, indicando lo siguiente:

**“Como se desprende de lo dicho por el Tribunal Supremo el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por**

otro, un **derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa** se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, –aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración–, sino de forma expresa y categórica en el art. 41 de la CEDH, cierto es, que, art. 51 de la Carta, no estamos aplicando Derecho de la UE...; y ciertamente **tal exigencia puede deducirse incluso, no sólo de nuestro propio ordenamiento interno, sino también del derecho a la buena administración reconocido por la normativa europea** (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: con proyección general, no obstante lo establecido también por el artículo 51 de dicha Carta, **porque resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno**)”.

La STS de 17 de febrero de 2021 (rec. núm. 275/2019), si bien no atiende la petición de la demanda, es decir, que se declare que el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, ha de ser revisado para adaptarlo a los principios de buena regulación de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, contiene interesantes menciones a una vertiente relevante de la buena administración: la buena regulación. Así, se señala lo siguiente:

“De la pretensión ejercitada queda claro que no nos hallamos ante una ausencia de desarrollo de una previsión reglamentaria establecida en una Ley, sino ante una pretendida falta de correspondencia entre la reglamentación vigente y una norma de superior rango, Ley o Reglamentos de la Unión Europea.

Es decir que pretende que entren en juego los esgrimidos arts. 129 y 130 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre buena regulación y evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de la buena regulación.

**Los precitados arts. 129 y 130 sobre la buena regulación suponen la adaptación al ámbito español del propósito de las instituciones europeas (Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo) de garantizar la calidad de la legislación y asegurarse que responde a las necesidades de la sociedad y de las empresas cuya importancia ha crecido en los últimos años** (<https://ec.europa.eu/better-regulation-why-and-how>).



**Principio de buena regulación que subyace en el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**, al explicitar el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”.

También en el ámbito de la buena regulación, la STS de 25 de febrero (rec. núm. 1986/2019) señala, precisamente en referencia a una Ordenanza municipal, lo siguiente:

“En el marco del presente recurso de casación, el eje de la discusión ha girado en torno a la certeza y previsibilidad del mandato normativo contenido en los artículos 6 y 7 de la Ordenanza fiscal, en otras, palabras sobre su claridad u oscuridad. **Es indudable que han de propiciarse mecanismos preventivos para evitar que los mandatos normativos resulten oscuros, también, por supuesto, en el ámbito que ahora nos ocupa, cual es el de la hacienda local. Han de mejorarse los procedimientos de elaboración de las normas, incluidos los relativos a las ordenanzas fiscales, materia en la cual la colaboración institucional puede favorecer la consecución de avances en esa dirección.** Ello redundará en una reducción significativa de la inseguridad jurídica. **La calidad técnica de la redacción de las normas es una exigencia ínsita en el principio de buena regulación**, que, en realidad, no es tan novedoso como pudiera parecer, ya que más bien constituye una especificación de otros principios ya consagrados en nuestro ordenamiento jurídico al máximo nivel, entre ellos el propio principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 9.3 CE. En esa línea, el Tribunal Constitucional señala, en su sentencia 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4º, ‘que la exigencia del art. 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas”’.

La redacción de los preceptos controvertidos no es técnicamente correcta, pero no llega a ser contraria al principio de seguridad jurídica, pues **como hemos dicho reiteradamente, reproduciendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeren confusión o dudas que generasen en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para el cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (por todas, STS de 9 de julio de 2018, rec. 1163/2018).** La incertidumbre que genera la deficiente redacción de ambos preceptos no es razonablemente insuperable”.

## 2

**Conclusiones, propuestas y recomendaciones derivadas del *Living Lab* celebrado y de las contribuciones de este Anuario**

A continuación, **cerraremos esta introducción con algunas conclusiones que, a su vez, implican propuestas para los legisladores que se enfrentan a la compleja realidad de regular el *lobby* a nivel estatal.**

**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 estos, 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**, es importante, por ello, 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 tanto, 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 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 Segunda, 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 de 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 (p. 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 (arts. 149.1.18 y 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, solo 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 con la necesidad de hacer constar los contactos entre Administración y privados. Así, esta sentencia señala lo siguiente (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 obligando, 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 indebida, 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**.

### 3

#### Bibliografía

- BARRY, B. (1995). *Justice as impartiality*. Oxford England, New York: Clarendon Press.
- BEKKERS, R., VÖLKER, B., VAN DER GAAG, M. y FLAP, H. (2008). Social Networks of Participants in Voluntary Associations. En N. Lin y B. H. Erickson

- (eds.). *Social Capital. An International Research Program* (pp. 185-205). Oxford: Oxford University Press.
- CASTELLS, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEVA, E. (2016). *Interactive Justice: A Proceduralist Approach to Value Conflict in Politics*. New York: Routledge.
- DAHL, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- FISHMAN, R. M. (2020). Spain in Comparative perspective. En D. Muro e I. Lago (eds.). *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- HABERMAS, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- MUNGIU-PIPIDI, A. (2021). The Universalization of Ethical Universalism. En A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes y B. Rothstein (eds.). *The Oxford Handbook of the Quality of Government* (pp. 25-42). Oxford: Oxford University Press.
- PONCE SOLÉ, J. (2015). *Negociación de normas y lobbies*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2018). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RAWLS, J. (2005). *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- SCHNEIDER, J. A. (2006). *Social Capital and Welfare Reform: Organizations, Congregations, and Communities*. Nueva York: Columbia University Press.
- SELDES, B. (2014). The Shifting Landscape of Corruption in the United States: Legal Corruption, Systemic Corruption or a New Norm? En J. Mendilow e I. Peleg (eds.). *Corruption in the Contemporary World*. Londres: Lexington Books.
- SOLÉ-OLLÉ, A. y VILADECANS MARSAL, E. (2013). The Influence Wielded by Land Developer Lobbies During the Housing Boom: Recent Evidence From Spain. *CESifo DICE Report*, 2, 43 y ss.
- WARREN, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy. *American Journal of Political Science*, 48 (2), 328-343.