

RIDAO, J. Y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, Marcial Pons, Madrid, 2024, ISBN: 9788413816456, 202 págs.

La regulación jurídica de los grupos de interés o *lobbies* viene atrayendo la atención de la doctrina, en particular en tiempos recientes. Basten citar, entre otros, en 2019, la monografía del profesor J. Ponce Solé (*Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019), o, ya en 2023, las obras colectivas dirigidas por los profesores F. Vázquez-Portomeñe Seijas (*Los lobbies: ¿instrumento de participación democrática o medios de corrupción?*, Tirant lo Blanch, Valencia), y J. Ochoa Monzó (*Hacia la regulación de los grupos de interés*, Aranzadi, Cizur Menor), amén de diversos trabajos insertos en obras colectivas sobre participación ciudadana y transparencia y artículos en revistas especializadas.

Desde luego, el interés de la doctrina no es una novedad, como tampoco lo es la presentación de iniciativas legislativas que se han ido sucediendo desde la aprobación de nuestro texto constitucional. Es más, y de ello da cuenta el trabajo que ahora recensionamos, ya en el debate constituyente el diputado de Alianza Popular Manuel Fraga Iribarne defendió la introducción de una referencia a los grupos de interés en el artículo dedicado al derecho de petición. La redacción propuesta contemplaba a la posibilidad de intervención de representantes de grupos de interés en las Comisiones parlamentarias, en sesiones públicas, y la regulación por ley orgánica de un sistema de control y registro para los grupos de interés que actuaran de modo permanente. De haberse acogido, nuestro país se habría situado en línea de vanguardia en una materia que hasta fecha reciente solo había sido regulada en los países anglosajones, con Estados Unidos como país de referencia mundial.

No siendo, pues, un fenómeno nuevo, la razón por la que el tema de la regulación de los *lobbies* se ha situado en la actualidad en el candelero político hay que buscarla en el influjo de la oleada de normas que se han ido aprobando en diversos Estados de Europa (entre ellos, Francia o Alemania), al calor del impulso recibido por la regulación en la Unión Europea del Registro de Grupos de Interés (primero voluntario, en 2011, y luego obligatorio, en 2022). Y, también, en la promoción por parte de organismos mundiales de medidas del llamado “Gobierno abierto” (transparencia, protección del alertador, participación en el diseño y evaluación de las políticas públicas...), entendido como forma de administración que da un lugar central a la participación ciudadana, una de cuyas formas de manifestación serían los grupos de interés. Es el caso de la ONU (en el marco del ODS 16, relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas) o la OCDE (con su *Recomendación sobre Gobierno Abierto* y la creación de un grupo específico en su Comité de Gobernanza Pública). Súmense los informes del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa

(GRECO), que han ido subrayando la pertinencia de la aprobación en España de una normativa reguladora de los grupos de interés. A estos impulsos se ha añadido el derivado de la llamada “Alianza para el Gobierno Abierto” (*Open Government Partnership*, OGP), creada en 2011 y de la que España forma parte, que aprueba Planes de Gobierno Abierto. En particular, en su IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024), España se comprometió, dentro del llamado “eje de integridad”, a la regulación de un registro de *lobbies* obligatorio y de las relaciones de los grupos de interés con los responsables públicos.

En la anterior legislatura se aprobó, el 8 de noviembre de 2022, un Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las actividades de los grupos de interés, tras una dilatada consulta previa. Se trató de un gesto cara a la galería, una galería en forma de compromiso con el mencionado Plan de Gobierno Abierto, y su Mecanismo de Revisión Independiente, como ocurriera también, el mismo año, con la constitución de un subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, otro de los compromisos del mencionado Plan también incumplido. En ambos casos, la fecha en que se adoptaron estas iniciativas las abocaba al fracaso, al situarse cercanas a la conclusión de la legislatura.

En contraste, muchas Comunidades Autónomas e incluso algún Ayuntamiento han tomado la delantera. En efecto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, no contuvo disposiciones específicas sobre los grupos de interés, pero vino seguida de una batería de leyes autonómicas algunas de las cuales sí integraron, con alcance diverso, esta materia (es el caso de Cataluña, Castilla-La Mancha y Aragón). Posteriormente, diversas Comunidades Autónomas han aprobado normas específicas (Asturias, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid). De esta forma, se han establecido diversos modelos regulatorios, con características parcialmente comunes, que dejan aún más en evidencia la omisión estatal. Además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, bajo el mandato de su anterior presidenta, impulsó decididamente la transparencia de las agendas de los altos cargos. En efecto, ya desde sus primeras resoluciones del CTBG advertían de la importancia de la llevanza y publicidad de las agendas. Posteriormente el CTBG comenzó a reconocer del derecho a obtener esa información, al entender que tras la aprobación de la LTAIPBG la publicidad de actos oficiales no es voluntaria sino un acto de rendición de cuentas que se corresponde con un derecho de los ciudadanos. Tras esta doctrina decidida se produjo un retraimiento: el CTBG modificó su criterio y consideró que habían de desestimarse las solicitudes, en ausencia de una regulación legal. A mediados de 2016, el Consejo aprobó su Criterio Interpretativo 2/2016, de 5 de julio, sobre información relativa a las agendas de los responsables públicos, que analiza el acceso a información relacionada con las

reuniones celebradas por miembros del Gobierno, altos cargos o empleados públicos y representantes o empleados del equipo de dirección de entidades privadas. Posteriormente, al cabo de menos de un año, alumbró la Recomendación 1/2017, de 23 de abril, sobre información de las Agendas de los responsables públicos, en la que determina cuáles son los datos y la información relativos a las reuniones, visitas y actividades de los miembros del Gobierno y los altos cargos de la AGE que constituyen información pública y, por lo tanto, deberían hacerse públicas, y en qué términos sería conveniente proceder a su publicación y facilitar su acceso a la información. Lamentablemente, esta Recomendación parece haber caído en saco roto. Quedó claro que, si el impulso no viene de la voluntad de cumplimiento voluntario de esta Recomendación, habrá de venir, en fin, de una norma que imponga esta obligación.

Recientemente, en el mes de septiembre de 2024, ya en la actual Legislatura, el Gobierno reiteró su compromiso con la presentación de un proyecto de Ley, esta vez en el marco del llamado “Plan de Acción por la democracia”.

Hecha esta introducción de contexto y entrando ya en el contenido de la obra, ha de comenzar constatándose que responde bien al subtítulo, con su referencia al presente y al futuro. En efecto, se estructura coherentemente en torno a cuatro capítulos.

- El primer capítulo es una introducción en que los autores dan cuenta de los elementos fundamentales para la comprensión del fenómeno y de algunos conceptos claves y elementos comunes en las regulaciones de las actividades de *lobbying*, a saber: el objetivo, relacionado con las actuaciones incluidas y excluidas de la actividad de influencia; el subjetivo, referido a los sujetos que en ella intervienen, y el registro, como instrumento al servicio de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés. En relación con España, trazan el fresco de la aparición de las primeras normas sectoriales y de autonómicas, subrayando lo que supuso la regulación en 2013 de la transparencia y el acceso a la información, en el sentido que hemos comentado antes.

- El capítulo segundo estudia la regulación de la Unión Europea y en el Derecho comparado de diversos Estados miembros. Se hace un recorrido muy minucioso sobre el conjunto de iniciativas que desde la propia creación de la Unión Europea han desembocado en la regulación actual en el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Unión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, de 20 de mayo de 2021, que ha sustituido al sistema de inscripción voluntaria en el Registro de su precedente de 2011, y cuya clave es la llamada “condicionalidad”, esto es, supeditar la realización de actividades de *lobby* a la previa inscripción. El trabajo da cuenta pormenorizada de su regulación y

de su realidad, y añade un análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo recaída sobre esta materia.

- El capítulo tercero analiza los grupos de presión en el ordenamiento jurídico español. Como antes se dijo, carecemos de una norma estatal y, con ello, de un registro general de lobistas, de obligación de informar de sus actividades por quiénes la realizan, de órganos de control y fiscalización, y de base legal para seguir la “huella normativa” de la influencia de los grupos de presión en el ordenamiento jurídico. El capítulo hace un repaso exhaustivo de los proyectos de regulación que se han ido sucediendo, incluida una propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados o el Código de Conducta de los Señores Diputados, este sí aprobado por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de febrero de 2019, que supone una regulación parcial respecto de la actuación de los grupos de interés en el ámbito del poder legislativo. También, claro está, se le dedica atención al intento más reciente, el ya mencionado Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las actividades de los grupos de interés, de 8 de noviembre de 2022. Asimismo, se da cuenta del Registro de Grupos de interés, de carácter voluntario, puesto en marcha por la CNMC en marzo de 2016, con sus luces y sus sombras. Un lugar destacado de estudio merece la regulación a nivel autonómico, que se aborda con detalle respecto de cada una de las Comunidades que han aprobado una norma sobre grupos de presión. Algunas de ellas, que no todas, son aplicables a las entidades locales de su ámbito territorial, a lo que se suma la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, anterior a su propia Ley autonómica, que crea su Registro de *Lobbies*.

- El último capítulo es prospectivo y propositivo, y está dedicado a los retos de futuro en la regulación y aplicación de la normativa relativa a los grupos de interés. Los autores admiten que el Estado podría dictar normativa básica, con el mismo apoyo competencial utilizado para regular la transparencia y el acceso a la información, si bien consideran conveniente un uso prudente de esta posibilidad a la vista del desarrollo autonómico ya alcanzado. Destacan cuáles serían las claves para la regulación de sus distintos elementos, a partir de las lecciones extraídas del Derecho europeo, comparado y autonómico. Así, respecto del ámbito subjetivo, se requiere una regulación muy precisa, que tenga en cuenta la participación en la actividad pública reconocida constitucional y estatutariamente a ciertos sujetos como partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, colegios..., que no puede quedar condicionada a la inscripción en un registro. Además, la regulación debe ceñirse a los sujetos que actúan con carácter profesional o regular y que cuentan con unos medios y recursos superiores al resto de los ciudadanos. Finalmente, han de delimitarse los destinatarios de las actuaciones de influencia, que son aquellos miembros del ejecutivo o del legislativo que tienen un papel relevante en el proceso de toma de decisiones y a los que se tienen que imponer ciertas reglas relativas a incompatibilidades para

evitar conflictos de intereses y el fenómeno de las puertas giratorias. En relación con el ámbito objetivo, deben concretarse las actuaciones que deben inscribirse y los controles del cumplimiento de las obligaciones de los grupos de interés, si se quiere que los registros sean efectivos como instrumento de transparencia, cruzando los datos de registros y agendas con el expediente correspondiente a la actuación influenciada. En el caso de la intervención de los grupos de interés en la potestad normativa, consideran que debería imponerse la confección de un informe o documento específico que recoja sus aportaciones y su reflejo en la norma, mediante el llamado “informe de huella normativa”, o, en defecto de este, que la divulgación de la intervención de los grupos de interés pueda realizarse a través de los documentos que se incorporan actualmente al expediente de elaboración de la norma (memoria de análisis de impacto normativo, memorias participativas o informes jurídicos). Para evitar la captura de intereses, abogan también por establecer cauces de participación diferenciados para los ciudadanos de a pie y los grupos de intereses, con los que pueden ensayarse fórmulas de transacción o negociación en el momento inicial del procedimiento de elaboración de la norma que pueden articularse en grupos de trabajo o comisiones. En ausencia de un trámite participativo específico basado en la negociación, consideran necesario potenciar los ya existentes que mejor se adecúan a las notas que revisten las actuaciones de influencia, en particular, la consulta previa prevista en el artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Finalmente, apuntan que las normas relativas a los *lobbies* deberían clarificar la consideración que tienen las aportaciones económicas a la financiación de los partidos políticos, tema sobre el que dan un repaso a la normativa histórica y actualmente vigente.

Desde luego, la propia existencia y regulación de los grupos de presión es un tema controvertido (es expresivo el título de la reciente monografía antes consignada, *Los lobbies: ¿instrumento de participación democrática o medios de corrupción?*), si bien parece abrirse paso –desde luego, en las instituciones mundiales y europeas y también mayoritariamente en la doctrina– la idea de que, como *lobbies*, haberlos haylos, y aportan además información cualificada a los procesos normativos o de definición y aplicación de políticas públicas, es conveniente su regulación en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, para evitar una captura de lo público por lo privado “entre bambalinas”. En todo caso, los autores de la monografía aquí reseñada son firmes partidarios de esta idea.

Emilio Guichot

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0000-0001-8945-4604>