

Ressenya

Joan Ridao i Irene Araguàs

Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa

Madrid: Marcial Pons, 2024, 202 p.

ISBN: 978-84-1381-645-6

Damià del Clot i Trias

Universitat de Barcelona

damiacлот@icab.cat



Recepció: 21/11/2024

Acceptació: 02/12/2024

Publicació: 31/01/2025

Cita recomanada: RIDAO, J. i ARAGUÀS, I. “Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa” (Marcial Pons, 2024), rec. CLOT I TRIAS, D. *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 4(1) (2025), 240-243. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/quadernsiee.113>>

El terme *lobby* —o en la seva expressió més coneguda “grup d’interès”— evoca en el lector una sèrie de percepcions vinculades a la opacitat, el conflicte d’interessos o, fins i tot, a una forma d’operar o procedir extramurs del que seria el marc legal. Probablement aquestes percepcions no siguin del tot infundades.

La cinematografia estatunidenca ha dedicat grans films i rellevants sèries de televisió al món dels *lobbies*. Sense anar més lluny, *Casino Jack* (2010) narra, en clau de drama criminal, la biografia d’un dels *lobbistes* més coneguts i ambiciosos de la història dels Estats Units: Jack Abramoff. Abramoff va entrar a formar part de les celebritats amb dret a gaudir d’un film que expliqués la seva història en ser condemnat per frau, conspiració, evasió d’impostos i intercanvi de luxosos regals i vacances en indrets paradisiacs per favors polítics. Tal vegada Abramoff sigui la versió més negativa d’un activitat sotmesa a clarobscur. Mes pedagògica, tot i que en ocasions igual de sinistra, va ser *Miss Sloane* (2016) —estrenada aquí amb el títol *El cas Sloane*—. El film retrata com es mouen els *lobbistes* pels passadissos del poder de Washington i el seu paper per incidir en el procés legislatiu. En aquest cas, la protagonista és contractada amb l’objectiu d’evitar l’aprovació del projecte de llei (fictici) *Heaton-Harris*; un text que té com a lloable objectiu interposar un major control a les armes de foc.

I és que, tal i com expliquen Joan Ridao i Irene Araguàs a *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa* —el subtítol és aclaridor pel que fa a la naturalesa jurídica de l’obra— Estats Units és i ha estat un país

de referència a l'hora de legislar sobre la matèria. La *Lobbying Disclosure Act* no és la primera de les normes que han regulat l'activitat del *lobby* —la primera va ser la *Federal Regulation Lobbying Act* del 1945—, però si la més recent a nivell federal, modificada el 2007 per la *Honest Leadership and Open Government Act*, a causa, precisament, del cas Abramoff. I és rellevant, expliquen Ridao i Araguàs, en la mesura que regula el *lobby* en totes les seves dimensions: subjectiva (el qui); objectiva (el com); el registre, com a instrument fonamental al servei de la transparència; i, finalment —i no menys important— el control de les activitats dels grups d'interès. No és d'estranyar, doncs, que la literatura, la filmografia i els documentals sobre aquesta activitat, que és legítima i necessària, tinguin en els Estats Units a l'epicentre dels seus guions.

Joan Ridao i Irene Araguàs, malgrat que elaboren un valuós exercici de retrospectiva normativa a nivell europeu, diuen, potser sense voler-ho dir, que la història europea de la regulació dels grups d'interès és una història d'un *vull però no puc*. *Vull* en la mesura que una de les dades més rellevants la donen els mateixos professors de la Universitat de Barcelona: Brussel·les és, després de Washington DC, la ciutat del món amb més *lobbistes*. A la capital de la Unió Europea —seu principal de les seves institucions— operen més de 12.500 organitzacions que exerceixen l'activitat de *lobby*. Aquestes són dades que recull el Registre de Transparència de la UE, però, com apunten Ridao i Arguàs, a partir de les dades facilitades per la *Corporate Europe Observatory*, en el seu informe *Lobby Planet Brussels*, les federacions professionals, cambres de comerç, sindicats, grans empreses, empresaris individuals, despatxos d'advocats, confessions religioses i associacions de diversa naturalesa poden arribar a les 30.000. I *no puc*, atès la clau per saber si són 12.000 o 30.000 o una xifra intermèdia o superior a l'estimada: és l'obligatorietat de la inscripció al Registre de Transparència, fita que no es va assolir fins dates molt recents.¹ I aquestes dades són molt importants, tenint en compte que el gruix de les normes que entren en vigor als diferents països de la Unió es gesten en les institucions comunitàries. I és allà, a Brussel·les, on orbita una constel·lació de *lobbistes* que i acaba tenint incidència en el manufactura del producte legislatiu que, més endavant, per la via directa (reglaments i decisions) o de la transposició (directives), acaba implementant-se a nivell estatal.

La regulació dels *lobbies* als mateixos Estats membres també ha estat tímida i insuficient. Si bé la regulació a Alemanya és força pionera —data del 1951—, cal transitar fins al segle XXI per trobar les primeres regulacions del *lobbisme* al vell continent: Lituània (2001), Polònia (2003), França (2009), Eslovènia (2010), Àustria (2019) i Irlanda (2015).

Noti el lector que manquen molts Estats i alguns força rellevants, com és el cas de l'Estat espanyol. I és, precisament, a l'Estat espanyol on es produeix, tal i com subratllen Ridao i Araguàs en diversos passatges del llibre, una paradoxa. És la següent:

¹ L'Acord Interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre un Registre de transparència obligatori es va signar el 20 de maig de 2021 i va entrar en vigor l'1 de juliol del mateix any (DO L 207, 11.7.2021).

no existeix una normativa sobre *lobby* a nivell estatal. No hi ha un registre de *lobbistes*. No hi ha una obligació d'informar de les seves activitats per part d'aquells que realitzen funcions que poden ser considerades de *lobby*. Tampoc hi ha òrgans de fiscalització i control. Estem en un terreny erm. O pitjor: fosc i opac. No sabem ni *qui* influeix, ni *com*, en la presa de decisions polítiques o en l'elaboració de les lleis. Sabem —això sí— que existeixen, que influeixen i que estan presents en el disseny de les polítiques públiques estatals. Però si descendim a nivell autonòmic o, inclús a nivell local, aquí sí s'han fet els deures. Aquesta és a paradoxa. Aleshores ens trobem una abundant regulació, començant per la pionera Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (desenvolupada pel Decret 171/2015, de 28 de juliol) aprovada a Catalunya.

També el món local s'ha esforçat en regular la transparència i el bon govern, empès, en aquest sentit, per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquesta norma —estatal, tot sigui dit— està en la base d'un nou model d'administració pública, inspirat en la metàfora de les “parets de vidre”. El ciutadà necessita saber qui participa en la presa de decisions, en base a quins interessos ho fa, com accedir a la informació pública i ser part activa de les polítiques públiques municipals.

L'interès per tot plegat no és nou. També aquí els Estats Units van ser pioners. Ja des del *Who Governs?*, un clàssic de la ciència, escrit per Robert Dahl, per demostrar que en la localitat de New Haven (Connecticut) els grups d'interès competien entre ells en l'àmbit local per imposar les seves preferències en la presa de decisions, l'acadèmia nord-americana es va preocupar per saber qui hi havia darrera de les grans decisions municipals i quin grau d'incidència tenien. Aquesta era la realitat americana dels anys seixanta del segle XX i és la realitat actual en qualsevol àmbit on es faci política.

D'aquí la importància del dret a saber (*right to know*). El ciutadà reclama tenir accés a tota aquella informació vinculada al disseny i implementació de les polítiques públiques. La Llei 19/2013, d'acord amb l'anàlisi que fan Joan Ridao i Irene Araguàs, és un avenç normatiu però, alhora, la norma es revela com un avís. En aquest punt el diagnòstic de Ridao i Araguàs esdevé interessant en la mesura que la Llei 19/2013, tot i ser una millora, posa al descobert la gran quantitat de forats foscos normatius i buits legals que envolten l'activitat del *lobby* a l'Estat espanyol. Hi posen exemples: les agendes dels alts càrrecs o l'absència d'una definició i d'un estatut jurídic als grups d'interès. El preu a pagar, per la no regulació, és alt en termes democràtics. Implica no accedir a certs documents, informes o memòries determinants per copsar el procés de formació de la voluntat política. Suposa, a més, desconèixer l'impacte real dels grups d'interès en el disseny i en la creació de les polítiques públiques que tenen repercussió en la ciutadania.

I aquí arribem a una de les grans conclusions del llibre d'en Joan Ridao i la Irene Araguàs: malgrat que s'ha avançat en matèria de regulació d'espais de l'activitat política —que abans eren foscos i estaven caracteritzats per una penombra que amara els passadissos del poder—, l'avenç és insuficient. I el diagnòstic és similar pel que fa a la resta d'Europa.

Dit això, el llibre de Ridao i Araguàs, presenta brots verds. En traçar la història de la regulació del *lobby* a Espanya i Europa —amb parada obligada als Estats Units—, ofereix les bases sobre les quals edificar aquesta normativa, tan necessària com obligada, atesa la proliferació i existència d'un *lobbisme* formal, però també informal. I aquestes bases les conformen els mandats que la pròpia Constitució fa a la participació política, tot el bloc normatiu autonòmic en la matèria, les sentències del Tribunal Constitucional, la normativa parlamentària, el Registre de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, fins arribar a l'Avantprojecte de Llei de Transparència i Integritat en les activitats dels grups d'interès de l'any 2002.

Tanmateix, el llibre escrit per Ridao i Araguàs també assenyalava la necessitat de legislar per evitar mals majors. O per estalviar-se situacions que es donen constantment en la política i que erosionen la confiança de la ciutadania en les institucions. Parlem de les portes giratòries (*revolving door*), però també parlem de tenallar clarament la fina línia que avui separa l'activitat de *lobby* i situacions tipificades pel Codi Penal com el tràfic d'influències, la prevaricació o les negociacions prohibides. L'absència d'un marc normatiu que reguli una activitat existent —que tothom sap que es porta a terme i que és exercida per professionals experimentats, inclús per ex polítics amb càrrecs rellevants en administracions estatals i autonòmiques—, eixampla la distància entre la ciutadania i la política; incrementa el desencís i és el brou de cultiu de les teories de la conspiració que, d'acord amb el que escriu Anne Applebaum a *El ocaso de la democràcia*, tenen la virtut d'oferir respostes senzilles a problemes polítics complexos.

El llibre d'en Joan Ridao i la Irene Araguàs és, precisament, tot el contrari: és un llibre perfectament documentat; un anàlisi normatiu —que abasta passat, però també futur— al voltant d'una activitat que, tot i que és present —és real i obté resultats en l'àmbit normatiu i de les polítiques públiques—, sembla que no s'hagi volgut admetre la seva existència. Tancar els ulls davant l'evidència no és la solució. D'aquí la necessitat de l'estudi. És un llibre que lloa els avenços, però critica la valentia a l'hora de regular. És un manual, com s'ha dit, que ofereix les bases, narra els precedents, anatomitza les institucions actuals, transita per la normativa multinivell, fins arribar a fer un seguit de propostes que no poden quedar en no res. Si es vol avançar en àmbits tant lloables com la transparència, la bona governança o la participació de la ciutadania en els afers públics, cal fer el pas —obligat— que reclamen els autors. Ens juguem una cosa tant important com la qualitat democràtica del nostre sistema polític.

REFERÈNCIES

- Applebaum, A. (2021). *El ocaso de la democracia: La seducción del autoritarismo*. Debate.
- DAHL, R. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.