

Recensión del libro:

Los grupos de interés en la Unión Europea: evolución y perspectivas de un diálogo abierto

AUTOR DE LA RECENSIÓN

Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona
España

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1977-5063>

E-mail: jponce@ub.edu

RECIBIDO: 23 de febrero de 2026

ACEPTADO: 31 de marzo de 2026

Revista Española de la Transparencia
Núm. 24 (Enero-junio 2026) - ISSN 2444-2607





DATOS DEL LIBRO:

Autor del libro: Javier Ballina Díaz

Atelier, 2025, 340 páginas

ISBN papel: 9791387867409

Disponible en formato de acceso abierto: <https://doi.org/10.71237/fqKcYPLp>

Recensión: Los grupos de interés en la Unión Europea: evolución y perspectivas de un diálogo abierto

RESUMEN: Recensión del libro de Javier Ballina titulado Los grupos de interés en la Unión Europea: evolución y perspectivas de un diálogo abierto, publicado en 2025.

PALABRAS CLAVE: grupos de interés, Unión Europea

Book review *Interest Groups in the European Union: Evolution and Perspectives of an Open Dialogue*

ABSTRACT: Review of Javier Ballina's book *Interest Groups in the European Union: Evolution and Perspectives of an Open Dialogue*, published in 2025.

KEYWORDS: interest groups, European Union.

Recensión del libro: Los grupos de interés en la Unión Europea: evolución y perspectivas de un diálogo abierto

Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona
España

"La relación de las instituciones comunitarias con los grupos de interés ha tenido lugar durante mucho tiempo en una suerte de *estado de naturaleza*. Un momento *metajurídico*, inaprensible para un derecho que carecía incluso de un término para identificarlos. Son, en consecuencia, *años oscuros*, que dificultan cualquier aproximación rigurosa más allá de un sumario juicio moral sobre lo *bueno* o *malo* de su intimidad" (pág. 21 de la Introducción).

Así se inicia el libro que tengo el placer de recensionar. Un arranque digno de recordar, a la altura podríamos decir, salvando las distancias y los ámbitos distintos, de recordadas obras como *El Aleph*, de Borges, *Cien años de Soledad*, de García Márquez, o *Historia de dos ciudades*, de Dickens, por citar sólo algunas de las que cuentan con inicios memorables.

Partiendo de este brillante arranque, el libro continúa explicándonos como desde finales del pasado siglo algunas de las instituciones de la Unión comienzan una aproximación normativa a esta realidad. Acercamiento empujado por una creciente preocupación de la opinión pública ante lo que se intuye como un riesgo para la democracia, ante escándalos como los conocidos casos *Barroso* o *Quatergate*, a los que se alude durante la obra. Democracia en la que las instituciones se ven forzadas a un *diálogo* con los grupos de interés, imprescindible para obtener un conocimiento técnico, hoy en día en poder de aquellos.

El libro nos explica como hemos pasado de esos años oscuros a otros donde ha empezado a entrar más luz respecto a los grupos de interés en el ámbito de la UE. Como es sabido y nos recordó hace más de un siglo el *Justice*

Brandais "La luz del sol es el mejor desinfectante" para evitar la mala administración y su extrema expresión que es la corrupción.

Y a la luz, nunca mejor dicho, de la obra de Ballina, la iluminación solar todavía tiene trabajo que hacer en el ámbito de la UE, si bien se han producido indudables pasos en las últimas décadas, aunque, esto es una opinión de quien escribe, demasiado lentos, demasiado tímidos y a golpe de escándalo, sin una agenda política proactiva...

Aunque la comprensión del diálogo entre las instituciones y los grupos de interés ha sido objeto de variadas aportaciones académicas, la obra opta por una determinada perspectiva: la del estudio sistemático de aquella relación, más allá de sus múltiples manifestaciones concretas. Para ello se apuesta por un acercamiento basado en diversas dimensiones diferenciadas: la transparencia, protagonista de la mayor parte de las aproximaciones normativas a los grupos, y la participación; la ética, que cristaliza en los códigos de conducta en este ámbito. Todo ello en el contexto de la buena gobernanza, el buen gobierno y la buena administración, incluyendo la buena regulación o, en la terminología de la UE, *la better regulation*.

Para ello, la obra de la que nos ocupamos se estructura en seis capítulos y unas conclusiones.

El primer capítulo busca avanzar en la noción de grupo de interés desde distintos enfoques complementarios. En primer lugar, nos parece muy acertado el de su contextualización en la relación Estado-sociedad. Las reflexiones del autor respecto al denominado, por parte de la doctrina alemana y de la española, estado garante, incluyendo sus limitaciones y problemas, ponen de relieve un hecho indiscutible: que el sector privado posee en diversos ámbitos hoy en día un predominio sobre el conocimiento (por ejemplo, en aspectos tecnológicos, como la inteligencia artificial, sin ir más lejos) y que el sector público se ve obligado a acercarse a dicho sector privado para la compartición de ese conocimiento. Ello explicaría, en parte, la paulatina relevancia y regulación de los grupos de interés y de otras técnicas de interacción entre el sector público y privado (por ejemplo, los denominados *regulatory sandboxes*, o entornos o bancos de prueba, según la terminología de las leyes españolas, en donde se produce una fuerte interacción entre empresas y autoridades).

Esta meritoria aproximación del primer epígrafe del capítulo primero tiene una conexión relevante con el resto de la obra, aunque pueda parecer que queda un poco desconectada de la misma. Nos parece muy relevante también la reflexión que se efectúa contraponiendo los modelos francés,

donde el interés general es preexistente y aprehendido por los servidores públicos, y norteamericano, donde el interés general responde a la consideración de una pluralidad de intereses públicos y privados que se descubren y ponderan por los decisores públicos mediante la participación ciudadana.

Enfoques muy distintos en su caracterización de lo que sea el interés general, por razones históricas y culturales que han tenido una plasmación en los Derechos respectivos y en su aplicación. Posiblemente, aventuramos, esta dicotomía esté presente también en lo que al autor, en las líneas finales de la obra, denomina la actual *esquizofrenia* de la UE respecto de los grupos de presión, con una actitud que oscila entre la hostilidad y la necesidad por la dependencia de su conocimiento especializado (pág. 287).

En segundo lugar, este primer capítulo realiza una tentativa de caracterización de los grupos de presión que incida en su condición de interlocutor institucional. Y, finalmente, el capítulo se cierra con una descripción de la regulación de los grupos tanto en los Estados Unidos como en España, donde en el momento de escribir estas líneas tenemos un nuevo proyecto de ley en el Congreso, el enésimo intento de regular a nivel estatal esta cuestión y dejar de ser una anomalía en el panorama comparado (la regulación de Estados Unidos es de los años 40 del pasado siglo, la de Alemania, de los 50 y el resto de países de nuestro entorno han ido aprobando posteriormente normas al respecto, incluyendo países del ámbito iberoamericano, como Chile).

El capítulo segundo atiende al contexto normativo en el que emerge la regulación de los grupos, dominado por distintas influencias. Entre ellas, la irrupción de la democracia participativa o la centralidad de la buena administración. En relación con este último tema acertadamente tratado, cabe destacar que tradicionalmente no se percibe la conexión del derecho a una buena administración con la actuación de los grupos de presión, que se vincula especialmente con la transparencia. Sin embargo, la exigencia de diligencia debida en la toma en consideración de los distintos intereses envueltos para tomar las decisiones que sirvan adecuadamente al interés general implica que la cuestión de los grupos de interés sea relevante también para este derecho. Especialmente interesante en el tema que nos ocupa es la STJUE en el caso T286/09, de 12 de junio de 2014, que 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

Este segundo capítulo aborda también la siempre esquiva noción de interés general y el creciente protagonismo de instrumentos, como los códigos de conducta, lo que lleva al autor a realizar una serie de consideraciones sobre el denominado *soft law*, y los acuerdos institucionales en el ámbito de la UE.

El tercer capítulo se centra en la regulación existente en la UE en la actualidad, explicando la evolución histórica que, avanzando desde la informalidad, ha llevado hasta la misma.

El capítulo cuarto gira en torno a la transparencia, como decíamos, el principal eje vertebrador de la relación con los grupos de interés considerado tradicionalmente por la doctrina.

Como es sabido, en el contexto de la Unión Europea, la actividad de los grupos de presión no está prohibida ni regulada mediante una norma única general, sino a través de un conjunto de instrumentos institucionales centrados principalmente en la transparencia y la integridad pública. El elemento clave es el Registro de Transparencia, establecido por el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo de la UE, que *exige* la inscripción de las organizaciones que pretenden influir en la elaboración de políticas europeas como condición práctica para acceder a reuniones, audiencias o determinados espacios institucionales. El autor señala (pp. 174 y ss) el supuesto carácter obligatorio de la inscripción registral, con una obligatoriedad "plagada de matices", "artificial, que envilece la noción hasta el constructo", "matizada".

En especial, este capítulo IV se centra en el Registro de Transparencia común, que abre la puerta a la disposición por las instituciones de un generoso caudal de datos cuyo tratamiento promete compensar una endémica debilidad institucional en la relación con los grupos de interés.

En la obra se añaden consideraciones a las normas específicas de cada institución. La Comisión Europea impone la publicación sistemática de reuniones de comisarios y altos cargos con representantes de intereses (Decisión 2014/838/UE y Código de Conducta de los Comisarios), mientras que el Parlamento Europeo exige a los eurodiputados declarar contactos relevantes en el marco del trabajo legislativo conforme a su Reglamento interno y código ético. En el Consejo de la UE la regulación es más limitada (destacando la obra su reticencia histórica en este tema) y depende en parte de las normas nacionales de los ministros que lo integran, lo que explica las recurrentes críticas sobre menor transparencia en este ámbito.

En conjunto, el modelo europeo se caracteriza por privilegiar la publicidad de la influencia y la autorregulación institucional antes que una regulación jurídica exhaustiva del lobby, aunque sigue siendo objeto de debate académico y político por las lagunas que aún presenta, que son puestas de relieve en la obra.

A su vez, el quinto capítulo ofrece el protagonismo al ámbito ético. En especial, el Código de Conducta anudado al Registro de Transparencia y el fenómeno de las *puertas giratorias*, de máxima actualidad en la práctica.

Finalmente, el capítulo sexto analiza si el paradigma colaborativo propugnado recientemente por las instituciones ha sido aprovechado por estas para avanzar en nuevas traducciones normativas del diálogo con los grupos de interés y, singularmente, para reformular su mismo concepto y avanzar en un aspecto relevante de la buena administración como es la *Smart Regulation*.

La obra se beneficia, junto a las aportaciones doctrinales, de un abundante acervo institucional en el que destaca la labor del Defensor del Pueblo Europeo. En especial, el estudio persigue abordar la cuestión planteada desde una dimensión europea, apegada a las instituciones y su práctica, si bien con el auxilio constante de las tradiciones de los Estados miembros, en especial de la española, francesa e italiana. La solvencia del análisis se beneficia de las estancias que el autor ha desarrollado en el Parlamento Europeo, la *Université de Lille* y la italiana *Libera Università Mediterranea* «Giuseppe Degennaro».

En definitiva, a lo largo de la obra se pone de manifiesto que las instituciones de la Unión han venido realizando desde finales del pasado siglo un esfuerzo continuo de cara a plasmar normativamente su relación con los grupos de interés, si bien aquel aparece lastrado con frecuencia por su falta de coherencia y sistematización. Se advierte también de la conveniencia de adoptar un nuevo enfoque de cara a la comprensión de aquellos, capaz de integrar el relevante papel que en la consecución del interés general europeo están llamados a desempeñar.

Entre las conclusiones del libro, quisiéramos destacar las referidas al Registro, incluyendo la de reaccionar frente a la ineficacia de los incentivos ahora previstos para que los solicitantes y declarantes asuman diligentemente su carga de suministrar una información de calidad parece aconsejar su refuerzo. El autor se muestra favorable a una próxima obligatoriedad registral, que posibilite la normalización de un recomendable régimen de sanciones frente al incumplimiento, propuesta que solo resulta

viable a medio plazo, exigiendo una reforma previa de los Tratados de cara a establecer la oportuna base jurídica.

Asimismo, por lo que se refiere a la huella normativa (*legislative footprint*) auspiciada por el Parlamento, se echa en falta un mayor compromiso de la Comisión que no puede entenderse compensado con su política de consultas, al reforzar la huella el compromiso de la institución con la ponderación *concreta* (añadiríamos nosotros, por exigencia del derecho a una buena administración) de la influencia ejercida por cada grupo de interés en la propuesta normativa, más allá de enfoques generales sobre su participación en el proceso consultivo.

En cuanto a el fenómeno de las *puertas giratorias*, la previsión de un periodo de *enfriamiento* se revela insuficiente, debiendo extremarse la vigilancia del concreto desempeño de los antiguos servidores públicos. Más proactivamente, resultaría de interés el patrocinio por las instituciones de una *cultura* compartida por los actores, capaz de señalar unos límites *razonables* como paso previo al oportuno desarrollo normativo.

Estamos, por todo lo dicho, ante una interesante y notable obra, fruto de una investigación académica sólida y solvente, con manejo de doctrina nacional e internacional relevante, del ámbito entero del Derecho Público, incluyendo el constitucional, administrativo y de la Unión Europea. Análisis de indudable interés para todos aquellos interesados en general en cuestiones vinculadas con la transparencia, la ética y la buena administración, en particular en relación con los grupos de interés y en concreto en el ámbito de la UE.

Creemos que esta obra puede ser un paso importante en la dirección de configurar una visión propiamente europea de los grupos de interés, como propone el autor en la última conclusión de su obra. Visión europea alejada tanto de un paradigma liberal que acepte acriticamente la necesidad de los mismos como de una negación de su papel en una democracia del siglo XXI. Una visión europea, en fin, que conlleve una mayor proactividad institucional basada en datos generados por el Registro y que produzca un avance en su conceptualización, un *aggiornamento* de la línea iniciada hace más de un cuarto de siglo ya, curando así la *esquizofrenia* existente en la actualidad en su tratamiento por la UE.