



Lobbying a la UE: perspectives i reptes del registre de transparència obligatori

## ACCÉS OBERT

## EDITAT PER

Antonio Castillo-Espàrcia,  
 Universitat de Màlaga, Espanya

## REVISAT PER

Alexander Strelkov,  
 Universitat Erasmus de Rotterdam, Països Baixos  
 Paula Pineda-Martínez,  
 Universitat del País Basc, Espanya

## \* CORRESPONDÈNCIA

Joan Ridao Martín

✉ desitjao@ub.edu

Irene Araguàs Galcerà

✉ iaraguas@ub.edu

REBUT 08 d'octubre de 2024

ACCEPTA 03 de desembre de 2024

PUBLICAT EL 25 de febrer de 2025

## CITACIÓ

Ridao Martín J i Araguàs Galcerà I (2025)  
 Lobbying a la UE: perspectives i reptes del registre  
 de transparència obligatori.

*Davant. Polit. Ciència.* 6:1508017.

doi: 10.3389/fpos.2024.1508017

## DRET D'AUTOR

© 2025 Ridao Martín i Araguàs Galcerà.

Aquest és un article d'accés obert distribuït sota els termes de la llicència de reconeixement de [Creative Commons \(CC BY\)](#). Es permet l'ús, la distribució o la reproducció en altres fóruns, sempre que s'acreditin l'autor o els autors originals i els propietaris dels drets d'autor i es cite la publicació original d'aquesta revista, d'acord amb la pràctica acadèmica acceptada. No es permet cap ús, distribució o reproducció que no compleixi aquestes condicions.

Joan Ridao Martín<sup>1</sup> \* i Irene Araguàs Galcerà<sup>2</sup> \*

<sup>1</sup>Secció de Dret Constitucional de la Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, Barcelona, Espanya,  
<sup>2</sup>Secció de Dret Administratiu de la Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, Barcelona, Espanya

La pràctica del lobby és una part essencial del procés de presa de decisions a la Unió Europea. La promoció de la pràctica del lobbying a les institucions de la Unió Europea va plantejar amb tota naturalitat la qüestió de regular aquesta activitat segons els estàndards que sorgeixen dels tractats fundacionals de la UE i de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. El Parlament Europeu i la Comissió Europea van crear l'any 2021 el Registre de Transparència de la UE mitjançant un acord interinstitucional, al qual s'ha incorporat posteriorment el Consell. L'acord interinstitucional de 2021 estableix un sistema de registre obligatori per eliminar les deficiències del sistema voluntari i oferir incentius addicionals de registre. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha jugat un paper important en la millora de la normativa de lobbying. En els darrers anys, l'interpret final del dret europeu ha dictat diverses sentències que estableixen els límits de les activitats de lobby i les normes aplicables a les situacions de conflicte d'interessos. L'objectiu d'aquest treball és analitzar la regulació i el funcionament del Registre de Transparència de la UE i els pronunciaments jurisprudencials més rellevants, així com les perspectives i reptes del sistema obligatori recentment implantat.

## PARAULES CLAU

lobbying, Unió Europea, registre de transparència, participació, responsabilitat

## 1 Introducció

Avui en dia, pocs processos de presa de decisions romanen al marge de la influència que exerceixen els lobbies. De fet, la regulació dels grups d'interès ja no és exclusiva de les tradicions legals anglosaxones o americanes, i ara s'entén com un element clau per assolir la transparència i el bon govern en diversos tipus de sistemes polítics i institucionals, incloses les organitzacions internacionals com la Unió Europea, on les activitats de lobbying s'han integrat de manera una mica natural en el funcionament de diferents institucions (Ridao *et al.*

Tanmateix, l'exercici del poder dins de la UE presenta certes particularitats que han incidit inevitablement tant en la pràctica de les activitats de lobbying com en la seva regulació (Álvarez Vélez i De Montalvo Jääskeläinen, 2014; Araguàs Galcerà, 2016). El poder legislatiu no resideix únicament al Parlament, ja que també correspon als executius dels Estats membres i s'expressa a través del Consell de la UE. A més, el poder executiu (el propi Consell i, en particular,

<sup>1</sup> Aquesta opció contrasta amb la realitat jurídica dels Estats membres, on ho fan la majoria de països no disposa de regulacions sobre activitats d'influència. Entre els països que han aprovat lleis relacionades amb el lobbying les activitats són: Alemanya (1951/1980/2022), Lituània (2001); Polònia (2003); França (2009); Eslovènia (2010); Àustria (2019); Lituània (2015); i Irlanda (2015).

la Comissió) no prové de la majoria parlamentària; no pot dissoldre el Parlament, encara que pot censurar-lo; i esdevé un poder legislatiu a través de la comitologia (legislació secundària), és a dir, que totes les lleis emanen de la Comissió Europea, que té el monopoli de la iniciativa legislativa, un poder que ni el Parlament ni el Consell posseeixen. No obstant això, els Estats membres supervisen aquest procés mitjançant experts nacionals, grups de treball i comitès assessors (Alonso Pelegrín, 2016, pàg. 168–171).

En aquest context, la necessitat de regular les activitats de lobby a la Unió Europea va començar a concretar-se a mitjans dels anys 2000 i es va plasmar en diferents documents i iniciatives que van assentar les bases de la normativa vigent. Entre aquests, un paper destacat va tenir el Llibre Verd sobre la Iniciativa Europea de Transparència (2006),<sup>2</sup>

elaborat per la Comissió; l'anomenat Informe Stubb, aprovat pel Ple del Parlament Europeu l'any 2008; i la decisió del Parlament Europeu, també adoptada el 2008, de formar un acord interinstitucional amb la Comissió sobre aquesta matèria,<sup>3</sup>

que va donar lloc a la primera regulació europea sobre grups d'interès.

I efectivament, a través de l'Acord de la Comissió i el Parlament de 23 de juliol de 2011 (DO UE 22.07.2011), ambdues institucions van implantar conjuntament el primer Registre de transparència per a organitzacions i autònoms implicats en el desenvolupament i aplicació de les polítiques de la Unió Europea. El registre es va crear amb l'objectiu de fer el procés de presa de decisions de la UE el més transparent i obert possible. En paraules de les institucions que van signar l'Acord, s'ha dissenyat per abordar "qüestions bàsiques com ara quins interessos es persegueixen, qui els defensa i amb quin pressupost". Aquest Conveni només abastava les dues institucions que el van signar, com va passar posteriorment amb el Conveni sobre el mateix Registre de data 16 d'abril de 2014 (DO UE 19.09.2014).

En virtut de l'Acord Interinstitucional de 20 de maig de 2021 (DO UE 11.06.2021), actualment vigent, el Registre s'ha ampliat finalment per a cobrir les activitats del Consell. A més, en virtut d'aquest Conveni, el registre és ara obligatori, allunyant-se del sistema voluntari establert en convenis anteriors. Aquest canvi planteja la qüestió de quins resultats s'esperen del canvi de naturalesa del registre i els principals reptes que suposa. Aquesta anàlisi ha de tenir en compte necessàriament els principis del Dret comunitari, així com la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que ha tingut un paper fonamental en l'establiment de les normes i límits que regulen les activitats de lobby.

Davant l'anterior, la primera part d'aquest treball està dedicada a examinar les característiques de les activitats de lobbying dirigides a les polítiques de la Unió Europea. A continuació s'analitza els primers passos realitzats per regular les activitats de lobbying, centrant-se primer en les iniciatives legislatives, i després abordant la jurisprudència en aquest àmbit. Determinades sentències i pronunciaments del Tribunal de Justícia de la Unió Europea

<sup>2</sup> COM (2006) 194, de 3 de maig de 2006. La iniciativa va ser llançada l'any 2005 pel comissari europeu d'Administració, Auditoria i Lluita contra el Fraude, Siim Kallas.

<sup>3</sup> P7\_TA (2011). Decisió del Parlament Europeu, d'11 de maig de 2011, sobre la conclusió d'un acord interinstitucional entre el Parlament Europeu i la Comissió pel que fa a un Registre de transparència comú [2010/2291(ACI)].

no només han validat les activitats de lobby, sinó que també han establert límits importants, contribuint significativament al marc normatiu actual. A continuació, s'estudiaran els diferents acords relacionats amb el Registre de Transparència per a les activitats de lobbying, que culminaran amb l'esmentat Acord Interinstitucional 2021. Finalment, es farà una sèrie de reflexions sobre el sistema de registre obligatori, destacant les perspectives que obre aquest canvi i els reptes encara per resoldre. Entre aquests reptes hi ha l'important buit revelat pel recent escàndol de Qatargate, que va exposar les debilitats d'un sistema de registre dissenyat per a activitats de lobbying individuals i no va tenir en compte la importància de les activitats de lobby transnacionals.

## 2 Anàlisi i diagnòstic del lobbying amb seu a Brussel·les

Brussel·les, la capital de la UE i la seu principal de les seves institucions, acull més de 12.800 organitzacions que exerceixen oficialment el lobbying, segons el propi Registre de Transparència de la UE.<sup>4</sup> Entre elles hi ha federacions professionals, cambres de comerç, sindicats, empresaris individuals, bancs, regions, organitzacions religioses i associacions de tot tipus. Tanmateix, aquesta xifra és molt inferior a la xifra real. Es calcula que Brussel·les té prop de 30.000 lobbyistes, gairebé tants com empleats de la Comissió (32.000).<sup>5</sup> Això fa de Brussel·les, després de Washington, la ciutat amb més concentració de persones que pretenen influir en els processos legislatius i en la presa de decisions polítiques generals, en un marc únic de 27 estats i uns 500 milions de ciutadans. Es podria dir que paral·lelament a l'augment gradual del poder polític de les institucions europees durant les dues últimes dècades, el lobby corporatiu ha arribat a "colonitzar" grans àrees del districte europeu de la capital de la UE. Això ha creat un univers complex que, fins fa poc, estava més enllà de la comprensió de molts activistes. Aquesta complexitat rau, per descomptat, en el fet que l'activitat de lobby sovint s'estén a través d'una estratègia multinivell per tal de construir una legitimitat més forta (Ridao, 2017, 2018).

Certament, la transparència i la conscienciació ciutadana han començat a canviar alguns comportaments i fins i tot la percepció social en els darrers anys. Aquest ha estat el cas, per exemple, en les discussions al voltant de l'acord comercial EUA-UE conegut com a Associació Transatlàntica de Comerç i Inversió (TTIP), que cobreix una sèrie d'àmbits des de la regulació farmacèutica i la política d'ocupació fins a la protecció de dades i l'agricultura.<sup>6</sup> El capítol sobre Solució de disputes entre inversors i estats .

<sup>4</sup> Consulta: [https://transparency-register.europa.eu/index\\_en](https://transparency-register.europa.eu/index_en) [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>5</sup> Dades proporcionades per Corporate Europe Observatory a l'informe 'Lobby Planet Brussels'. Es pot consultar a: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/lp\\_brussels\\_report\\_v7-spreads-lo.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/lp_brussels_report_v7-spreads-lo.pdf) [Últim accés: 25.07.2022].

<sup>6</sup> Es calcula que durant la preparació de les negociacions del TTIP, més van tenir lloc més de 130 reunions a porta tancada, i almenys 119 (més del 90%) estaven amb corporacions i els seus respectius grups de pressió. També n'hi ha informació que indica que la Direcció General de Comerç de l'Europa

La Comissió va convidar alguns dels grups de pressió corporatius a reunions i van demanar les seves opinions. Es pot consultar a: <https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea,-quien-esta-al-mando> [Últim accés: 25.07.2024].

(ISDS), que s'ocupa de l'arbitratge entre empreses i estats en cas de conflicte, ha estat un punt central dels esforços de pressió. Amb raó, es preveu que les grans corporacions internacionals podrien crear barreres legals contra les decisions democràtiques d'estats sobirans o associacions supranacionals sempre que aquestes decisions amenacen els seus beneficis.

Al mateix temps, aquest augment de la consciència cívica ha ajudat a exposar episodis d'integritat qüestionable per part dels lobbies, sobretot des del 2011, any en què es van introduir les primeres regulacions de la UE sobre lobby. Alguns exemples notables inclouen els anomenats Luxleaks (2014), el Dieselgate7 de Volkswagen (2015) i, més recentment, el Qatargate (2023).8

Tots aquests casos van posar de manifest els problemes derivats d'una regulació insuficient o feble, perjudicant la reputació de les institucions públiques tant a Brussel·les com a nivell nacional. A més, en el cas de Qatargate, es van posar de manifest les debilitats d'un sistema dissenyat per controlar les possibles interferències d'actors privats en les activitats de les institucions europees.

Un dels reptes creixents, que continua sense resoldre, és la ingerència de països tercers en la vida democràtica de la Unió.

Més enllà d'aquests nous actors en les activitats de lobby, hi ha diversos tipus de lobbies corporatius, cadascun especialitzat en els seus propis esforços de persuasió. La seva seu a la capital de la UE dona feina a persones que treballen directament en la promoció dels seus interessos ( empreses petroleres, empreses d'automoció, empreses de tabac, etc.). Per exemple, hi ha federacions industrials i associacions professionals a nivell europeu que representen els seus membres a nivell sectorial, dirigint i coordinant les seves activitats de lobby a la UE, ja sigui a nivell de federació nacional o entre empreses individuals.9 Aquests lobbies, caracteritzats per la seva influència transversal, inclouen grups com l'European Roundtable of Industrialists (ERT), que inclou els líders de les 50 empreses transnacionals més grans d'Europa.

Un altre actor clau és Business Europe, considerada la principal organització patronal del continent, que agrupa empreses com Inditex,

7 El cas LuxLeaks, revelat per un consorci de 40 mitjans internacionals punts de venda, van exposar les 'resolucions fiscals' amb les quals van signar 200 multinacionals Luxemburg per evitar pagar impostos a altres països de la UE. El Volkswagen L'escàndol Dieselgate va ser descobert per l'Agència de Protecció Ambiental dels Estats Units, que va acusar el grup automobilístic alemany d'instal·lar programari deliberadament en determinats vehicles dièsel venuts entre 2008 i 2015, dissenyats per eludir límits d'emissió.

8 El 9 de desembre de 2022 es va fer públic que la Fiscalia Federal belga estava duent a terme una incursió a gran escala relacionada amb actes delictius destinats a guanyar-se el favor de persones amb responsabilitats a la Unió Europea . Aquests actes suposadament van ser duts a terme per països com Qatar o el Marroc per influir il·legítimament en les institucions europees. En concret, entre els detinguts acusats de participació en organització criminal, corrupció i blanqueig de capitals hi havia la vicepresidenta del Parlament Europeu, Eva Kaili; l'exdiputat italià Pier Antonio Panzeri; i el secretari general de la Confederació Sindical Internacional, Luca Visentini.

9 Segons un informe d'Ahora, va des del vehicle elèctric danès Aliança i el Comitè Permanent de Metges Europeus al CEFIC (European Chemical Industry Council), que dona feina a 74 grups de pressió i en gasta més 10 milions d'euros anuals en aquestes activitats. O l'Associació Financera Mercats d'Europa, amb un pressupost anual de més de vuit milions d'euros per defensar els seus interessos i 69 grups de pressió a la seva nòmina. Es pot consultar a: <https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea-qui-en-esta-al-mando> [Últim consultat: 25.07.2024].

Vodafone, Heineken, Nestlé i Siemens. Aquestes organitzacions es troben entre les més influents pel que fa a l'impacte polític i l'accés als legisladors de més alt rang.

També hem de tenir en compte el lobbysta-consultor, que ofereix assessorament estratègic. Aquesta categoria inclou experts en relacions públiques, gestors de xarxes socials, consultors en assumptes institucionals i despatxos d'advocats que fan pressió en nom dels seus clients.10 De vegades, aquests consultors són contractats per règims no democràtics que busquen suport per a les seves agendes o fins i tot per emascarar els seus excessos autocràtics o abusos dels drets humans. Les empreses de consultoria sovint col·laboren amb personalitats influents dins de les institucions europees. Amb aquesta finalitat, sovint recluten antics funcionaris d'alt rang o empleats de les institucions de la UE, a través d'una pràctica generalitzada coneguda com la "porta giratòria", on les persones es mouen entre els sectors p

## 3 El camí cap a la regulació del lobby a nivell comunitari

### 3.1 Precedent legal per a la regulació a nivell comunitari de les activitats de lobby

La regulació vigent de les activitats de lobby dirigides a les institucions europees es troba a l'esmentat Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre un Registre de transparència obligatori, de data 20 de maig de 2021, i publicat al Diari Oficial de la Unió Europea (DO) l'11 de juny de 2021 . establert 10 anys abans per l'Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea, de data 23 de juliol de 2011 (modificat per un Acord entre ambdues institucions el 16 d'abril de 2014). Malgrat el caràcter recent dels Acords sobre el Registre de Transparència, els mecanismes de consulta o intervenció dels grups d'interès públics i privats existeixen des de la mateixa creació de l'actual UE als anys 50 (Saurugger, 2010, p. 483). La necessitat de regular adequadament els grups d'interès ha estat un tema constant en l'activitat política i jurídica de la Unió, amb diverses fites significatives que ajuden a entendre la normativa vigent, que ara procedim a analitzar.

### 3.2 L'aparició d'activitats de lobbying i el pas a l'autoregulació

La importància de les relacions entre les elits econòmiques i socials dels estats membres va ser reconeguda ben aviat pels " pares fundadors" de la Comunitat Europea, com en el marc de l'Alta Autoritat de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer. (CECA), el predecessor de l'actual Comissió Europea. El 1970, hi havia uns 300 grups europeus reconeguts, i el 1980, s'havien registrat un total de 439 organitzacions.11 El 18 de març de 1985, el parlamentari danès Jens-Peter Bonde es va dirigir a la Comissió.

10 Entre els principals consultors hi ha Burson-Marsteller, Gplus i Hill&Knowlton. 11 Mazey i Richardson, 1990-1991, pàg. 319; Morata, 1995, pàg. 131.

de les Comunitats Europees, preguntant pel creixement del nombre de lobbies entre 1972 i 1974 i preguntant per les seves relacions amb associacions de consumidors, sindicats, empreses i col·lectius professionals.<sup>12</sup> Uns anys més tard, l'1 de desembre de 1989, el seu col·lega holandès Alman Metten va ser més explícit quan va proposar la creació d'un registre comú per a la Comissió i la disposició del Parlament, que permetés una millor identificació d'aquestes normes i del Parlament. conducta.

En aquest punt, és útil fer una ullada a les negociacions per a l' Acta Única Europea (SEA; 1987),<sup>13</sup> que tractava no només de l' expansió del mercat interior (12 estats i més de 250 milions de consumidors)<sup>14</sup> sinó també de l'abast de les competències de la Comunitat en àmbits com la política social, la política ambiental i la recerca i el desenvolupament. Això va suscitar un intens debat sobre la influència dels actors no estatals en el procés d'integració europea, donada la importància de la majoria de normatives i finançament comunitari, així com la complexitat, fragmentació i competitivitat del seu sistema de presa de decisions.<sup>15</sup>

Fins a la creació de la SEA, els grups d'interès van exercir pressió a través de les estructures administratives i polítiques nacionals, atès que el Consell era la institució que concentrava més poder i que els estats individuals també tenien poder de veto sobre les propostes de la Comissió.<sup>16</sup> Per aquest motiu, es va modificar l'article 118 del Tractat de Roma, establint l'anomenat "diàleg social" mitjançant consultes amb els sindicats i les organitzacions patronals. No obstant això, va ser el Parlament Europeu, en el marc de la Comissió de Reglament, Verificació de Credencials i Immunitats (1991), qui primer va considerar el paper dels lobbies.<sup>17</sup> Més tard, tant la Declaració sobre el dret d'accés a la informació com la Declaració de Birmingham (Declaració 23), totes dues annexades al Tractat de Maastricht, tenien com a objectiu principal la promoció de la participació en l'ONG 138b de la SEA) en el procés de presa de decisions europeu (conegut com a diàleg civil).

El Parlament Europeu va ser la primera institució de la UE que va expressar la seva preocupació per l'augment del lobbying i els reptes per mantenir la independència de les activitats de la cambra arran de la pèrdua de documents oficials rellevants i confidencials o restringits, episodis d'algun assetjament a alguns parlamentaris destinats a modificar la redacció de futures normatives, etc. L'Informe Galle (1992)<sup>18</sup> va plantejar diverses qüestions en aquest context, com ara la necessitat de regular la "representació dels interessos" a nivell comunitari, la

crític d'acreditació i reconeixement d'aquests col·lectius, la consideració de les compensacions que han d'obtenir els grups de pressió, i la possibilitat d'establir una obligació declarativa respecte a les activitats de lobbying, la definició d'accions de lobbying o l'establiment de normes ètiques per als parlamentaris en contacte amb els grups de pressió.

Com que no es va poder arribar a un consens sobre cap d'aquests temes, l'eurodiputat belga Marc Galle va intentar ampliar el ventall de propostes. Així, l'informe definia amb gran detall els grups de pressió i recomanava que el Parlament elaborés un codi de conducta per a ells, els restringís a àrees separades de les oficines dels eurodiputats i els exigís que es registren en un registre accessible al públic. El registre hauria d'incloure específicament "activitats realitzades per influir directament o a través del personal o assistents als membres del Parlament Europeu i els pressupostos implicats per fer-ho". Els que complissin els requisits rebrien un permís renovable anualment i l'accés a les instal·lacions d'obra que el Parlament concedeix als seus visitants. Es van adreçar altres dues recomanacions a la institució parlamentària i al seu personal: "Per garantir que els diputats compleixin els mateixos estàndards de transparència que el Parlament, els seus membres haurien d'actualitzar la seva declaració d'interessos financers almenys una vegada a l'any i introduir immediatament un registre dels interessos financers del personal dels membres". Finalment, l'informe va suggerir que el comitè examinés fins a quin punt els intergrups i entitats similars es podrien utilitzar amb finalitats de lobby encobertes sense indicar exactament com es podria dur a terme.

Finalment, la resistència, si no l'hostilitat total, a aquestes propostes d'alguns eurodiputats explica en part que no es van considerar inicialment, tot i que el paper de la Comissió Europea va ser igualment decisiu. Tot plegat, un document fet públic l'any 1992 va exposar la preocupació de la Comissió per aquest fenomen i va instar els grups de pressió a desenvolupar les seves pròpies normes de (bona) conducta i crear les seves pròpies associacions professionals representatives. Els resultats no es van fer esperar: el mateix any, la Comissió va decidir crear una base de dades interna en forma d'un directori únic d'entitats sense ànim de lucre ( associacions i federacions europees, nacionals i internacionals) actuant davant seu com a grups d'interès. Amb això es pretenia ajudar els funcionaris de la Comissió a conèixer la seva identitat i la seva feina, instant els representants dels grups d'interès amb ànim de lucre ( assessors legals, empreses públiques i privades i consultors) a preparar voluntàriament la seva pròpia guia i codis de bona conducta. Es tractava de garantir la màxima integritat en les seves activitats, declarant explícitament l'interès representat i comproment-se a no difondre informació enganyosa ni incentivar l'obtenció d'informació o tractament privilegiats. Posteriorment, el setembre de 1994, la Comissió va elaborar un codi d'autoregulació, signat per diversos grups d'interès.<sup>19</sup>

12 Pregunta escrita núm. 2325/84 (85/C 228/25).

13 SEA, Luxemburg, 17 de febrer de 1986 (DO L 169 de 29.06.1987).

14 Cano Montejano, 2013, pàg. 47.

15 Xifra, 2011, p. 175.

16 Mazey i Richardson, 1990-1991, pàg. 319.

17 L'eurodiputat belga Marc Galle va elaborar un informe (Proposta d'una mesa ampliada amb l'objectiu d'establir les normes que regulen la representació dels grups d'interès especial al Parlament Europeu) (Comitè de Reglament de Procediment, la verificació de credencials i immunitats, octubre de 1992, PE 200.405/fin), dissenyat per contrarestar la influència dels grups de pressió en el desenvolupament del Parlament.

18 *Propostes d'una Mesa Ampliada amb vista a l'establiment de normes que regeix la representació dels grups d'interès especial a l'Europeu Parlament (Comissió de Reglament, Verificació de Credencials i immunitats)*, octubre de 1992, PE 200.405/fin.

19 "Els afers públics han de: (A) Identificar-se pel nom i la societat; (B) Declarar l'interès representat; (C) No tergiversar intencionadament els seus posició o la naturalesa de les consultes dirigides a funcionaris de les institucions de la UE, ni crear qualsevol impressió falsa en relació amb ells; (D) No directament ni indirectament distorsionar els vincles amb les institucions de la UE; (E) Respectar la confidencialitat de la informació proporcionats a ells; (F) No difondre amb coneixement o imprudència falses o informació enganyosa i poseu la precaució adequada per evitar-ho sense voler; (G) No obtenir còpies de documents de les institucions de la UE per finalitats lucratives; (H) No obtenir informació de les institucions de la UE per

### 3.3 L'auge de la societat civil organitzada com a actor clau en les polítiques comunitàries

Seguint en aquesta línia, l'any 1995 es va crear la Plataforma Social (ONG Socials Europees) per representar un gran nombre d'organitzacions socials, i el març de 1996 es va posar en marxa el Fòrum Europeu de Política Social. Aquell mateix any, la Comissió va publicar la Comunicació sobre la promoció d'associacions i fundacions a Europa.

La Comissió es va referir a aquest nou actor com a "societat civil organitzada", associant aquest concepte a la democràcia participativa. El Comitè Econòmic i Social el definiria l'any 1999 en el seu dictamen sobre "El paper i la contribució de les organitzacions de la societat civil en la construcció d'Europa".

Durant la Conferència Intergovernamental de 1996, amb motiu de la preparació del Tractat d'Amsterdam, les ONG van tenir, per primera vegada, l'oportunitat d'expressar les seves propostes (Declaració 38, annex al Tractat). Van guanyar encara més visibilitat a la Conferència Intergovernamental del 2000 (abans del Tractat de Niça) i a la Convenció sobre la desafortunada Constitució Europea.

El Tractat d'Amsterdam va formalitzar explícitament les consultes amb els interlocutors socials a l'article 118A (article 138 del Tractat de la Comunitat Europea), i el Protocol núm. 7 sobre "l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat" establia l'obligació de la Comissió de consultar àmpliament abans de proposar textos legislatius, excepte en casos urgents.

D'altra banda, com és sabut —i com s'indica a la introducció—, el Parlament Europeu, sobretot des del Tractat de Maastricht (1992), ha anat guanyant influència, actualment colegitant amb el Consell de la Unió Europea i bloquejant determinades decisions significatives en cas de desacord.

No en va, a més de ser l'òrgan de control democràtic de l'activitat de les institucions, el Parlament té competències importants com la supervisió i l'aprovació del pressupost conjuntament amb el Consell.<sup>20</sup> En aquest context de major protagonisme institucional, el Parlament fins i tot ha modificat el seu Reglament "a causa de grups d'interès". La reforma va introduir un sistema de targetes d'accés al Parlament, condicionat al registre i al compliment d'un codi de conducta.<sup>21</sup>

L'any 2000, el Tractat de Niça i la Carta dels Drets Fonamentals van establir el dret a una bona administració a l'article 41. Lligat a aquest dret, es va promulgar el Codi Europeu de Bon Comportament Administratiu, que codificava els requisits ètics dels empleats públics i els relatius a la funció de govern aplicables als electes.

mitjans deshonestos; (I) Evitar qualsevol conflicte d'interessos professional; (J) Tampoc ofereixen directament ni indirectament cap incentiu financer a un funcionari de la UE".

<sup>20</sup> L'actual Parlament Europeu està compost per 751 diputats elegits per 380 milions de votants mitjançant sufragi universal directe i segons els procediments electorals de cada Estat membre. La seva estructura es basa en quatre pilars: vuit grups polítics, 20 comissions, òrgans de govern i polítics.

(la Conferència de Presidents, la Mesa, els qüestors, la Conferència de Presidents de Comissió, i la Conferència de Presidents de Delegació), i els Serveis Administratius. Amb l'excepció del personal administratiu o burocràtic, totes aquestes entitats tenen un paper important en les pràctiques de lobby.

<sup>21</sup> *Reglament del Parlament Europeu, modificació relativa grups d'interès, de 19 de febrer de 1997 (DO L 49/10).*

representants,<sup>22</sup> establint-les com a autèntiques obligacions legals en virtut del dret a una bona administració, la infracció de les quals podria derivar en responsabilitat penal, civil i disciplinària.

No obstant això, el document més rellevant sobre aquesta qüestió és, sens dubte, el Llibre blanc sobre la governança europea (2001),<sup>23</sup> que pretenia "una major transparència i [...] una major responsabilitat per a tots els participants [...]" en el procés d'elaboració de polítiques de la UE24. amb organitzacions representatives de la societat civil, fins i tot establint una sèrie de procediments de consulta que garanteixin l'obertura de les institucions a les consideracions expressades per les parts interessades.

Així mateix, no podem obviar el paper que ha jugat el reconeixement i la regulació del dret d'accés als documents de les institucions de la Unió Europea en la regulació de les activitats dels grups d'interès, tal com desenvolupa el Reglament (CE) núm. tots els documents en poder d'aquestes institucions, inclosos els produïts per aquestes i altres que hagin rebut i tinguin a la seva disposició. En virtut d'aquest Reglament, qualsevol ciutadà europeu o qualsevol persona física o jurídica resident o establerta en un Estat membre pot sol·licitar l'accés a la informació pública, la qual cosa va permetre, encara que de manera indirecta, conèixer una part (petita) de l'activitat desenvolupada pels grups d'interès davant les institucions europees, sempre que la informació sol·licitada no estigués afectada per cap de les excepcions i límits d'accés establerts pel mateix Reglament (article 4).

### 3.4 Els primers passos per crear un registre de transparència per a les activitats de lobby

L'any 2005, després d'un informe intern i amplis debats en el seu si, la Comissió va decidir que havia arribat el moment de potenciar la transparència del lobbying i es va plantejar la creació d'un registre de grups d'interès.<sup>25</sup> Es van explorar diverses opcions: la primera va ser transformar la seva guia interna sobre grups d'interès sense ànim de lucre en un registre obligatori que inclouria també els amb ànim de lucre; la segona era d'autoregulació, convidant-los a adherir-se a un codi de conducta proposat per la Comissió o elaborat pels mateixos interessats. Aquesta última opció va ser la preferència de la Comissió.

<sup>22</sup> *Comissió Codi de bona conducta administrativa, de 20 d'octubre de 2000 (DO L 267).*

<sup>23</sup> COM (2001) 428 final, de 12 d'octubre de 2001. Es pot consultar a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A10109> [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>24</sup> Amsterdam va consagrar el principi de transparència com a mitjà per apropar la Unió als seus ciutadans, fet que va conduir a la reforma de l'administració europea a través del Llibre blanc sobre la governança europea.

<sup>25</sup> SEC (2005) 130075, de 8 de novembre, *Comunicació a la Comissió de la presidenta, la Sra. Wallström, el Sr. Kallas, la Sra. Hübner i la Sra. Fischer Boel. Proposar el llançament d'una Iniciativa Europea de Transparència.*

Amb el temps, el ja esmentat Llibre Verd sobre la Iniciativa Europea de Transparència (2006)<sup>26</sup> elaborat per la Comissió, que, com és habitual amb aquests documents, serveix d'estímul per a la reflexió impulsada per la Comissió, va ser una invitació per a totes les parts implicades a participar en el debat. L'objectiu era reunir la informació necessària per establir un marc estructurat per a les activitats de lobbying a la UE. En aquest procés de debat, la Comissió va reconèixer explícitament que el lobby és una activitat legítima en un sistema democràtic, independentment de qui hi participi, ja que pot ajudar a cridar l'atenció sobre qüestions importants.

Al mateix temps, va considerar que les seves mesures de transparència eren elements decisius per reforçar el control extern per desincentivar pràctiques dubtoses i informar fidelment als ciutadans de les contribucions d'aquests col·lectius als processos de presa de decisions de les institucions comunitàries. Per aquest motiu, la Comissió va justificar sol·licitar opinions sobre la millora de la informació disponible sobre aquests col·lectius i la possible necessitat d'exigir un codi de conducta comú o mínimament regulat per a tots ells. Inicialment, la Comissió no era partidari d'un registre obligatori, inclinant-se cap a l'autoregulació, qüestionant si funcionaria un sistema de registre voluntari amb incentius associats als lobbies registrats, juntament amb un sistema de seguiment i sancions en cas d'incompliment de les obligacions assumides amb aquest codi.

El resultat d'aquest procés de consulta va demostrar una àmplia acceptació per part de la Comissió de l'adopció d'un codi de conducta, tot i que es van demanar alguns aclariments sobre les activitats que formarien part del Registre, considerant que el terme "representat d'interessos" era massa ampli i que s'havien de tenir en compte les característiques específiques d'algunes professions regulades, com ara l'advocat.

A més, es va demanar més informació sobre el procés de seguiment i l'execució de les sancions. En aquest procés consultiu, el sector empresarial es va mostrar especialment preocupat per la proporcionalitat del procediment sancionador, sobretot davant la possibilitat de denúncies trivials o falses al·legacions. Mentrestant, les ONG van sol·licitar que el Codi tingués un abast més ampli, que cobreixi qüestions com els conflictes d'interessos o les "portes giratòries".<sup>27</sup>

Finalment, el Llibre Verd sobre la Iniciativa Europea de Transparència (2006) van definir el lobbying com les activitats destinades a influir en els processos d'elaboració de polítiques i de presa de decisions de les institucions europees, independentment de si aquesta activitat la duen a terme ciutadans individuals, empreses, organitzacions de la societat civil o altres grups d'interès o fins i tot empreses que treballen en nom de tercers, com ara agents de relacions institucionals, think tanks o advocats.

Pel que fa als mitjans per reforçar el control extern de les activitats de lobbying, el Llibre Verd (2006) va considerar opcions com ara proporcionar una informació més completa sobre les persones que han contribuït a desenvolupar un marc polític o legal o crear un marc d'incentius.

sistema de registre. Pel que fa al primer punt, la Comissió va proposar garantir que, en el marc de les consultes públiques, es demanés sistemàticament als grups d'interès, amb l'ajuda d'un qüestionari electrònic, informació sobre els seus objectius, fonts de finançament i interessos que representen. La Comissió també va preveure la possibilitat de desenvolupar i gestionar un sistema opcional de registre en línia per a tots els grups d'interès i membres del lobby que vulguin ser consultats sobre iniciatives comunitàries concretes. Per aparèixer al registre, els grups d'interès o els membres del lobby haurien de proporcionar informació sobre les persones que representen, la seva missió i les seves fonts de finançament, així com acceptar un codi ètic. El que és significatiu és que la Comissió no va considerar adequat un sistema de registre obligatori, afavorint un sistema d'autoregulació reforçat.

Tanmateix, va suggerir que, passat un període determinat, s'hauria de valorar si el sistema d'autoregulació funcionava bé i, si cal, establir un sistema de mesures obligatòries.

Paral·lelament al seguiment extern dels contactes amb els membres del lobby, per a la Comissió les normes sobre integritat van representar una altra contribució essencial a la transparència en les activitats de lobby, concretament els codis ètics, que serien opcionals. La Comissió va entendre que aquests podrien tenir un paper de suport, recordant que, ja l'any 1992, a la seva Comunicació sobre grups d'interès, havia convidat els membres del lobby a adoptar els seus propis codis de conducta a la llum de diversos criteris mínims proposats per la mateixa Comissió. En aquest context, la Comissió va considerar necessari completar el marc establint un sistema de seguiment i sancions en els casos de registre incorrecte i/o infracció del codi ètic.

### 3.5 El tractat de la Unió Europea i la resolució del Parlament Europeu de 8 de maig de 2008

Cronològicament, cal esmentar l'article 11.1 del Tractat de la Unió Europea (TUE), establert pel Tractat de Lisboa (2007), que estableix que "Les institucions han de donar, pels mitjans adequats, l'oportunitat als ciutadans i les associacions representatives de donar a conèixer i intercanviar públicament les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió", afegint posteriorment que "les institucions han de mantenir un diàleg obert, transparent, 8 i la societat civil representativa que ho permeti amb la societat civil representativa<sup>2</sup> i regular". El dret de les associacions a expressar i intercanviar les seves opinions públicament amb les institucions europees i exigeix que aquestes últimes mantinguin un diàleg obert, transparent i regular amb les associacions i la societat civil, instant la Comissió Europea, en particular, a realitzar àmplies consultes amb les parts interessades.

De la mateixa manera, l'article 136 bis del TUE, relacionat amb la política social, afirma que la UE ha de reconèixer i promoure el paper dels interlocutors socials en el seu àmbit i que facilitarà el diàleg entre ells, respectant la seva autonomia. Amb raó, la regulació dels lobbies és una expressió dels principis de democràcia i transparència, en primer lloc

<sup>26</sup> COM (2006) 194, de 3 de maig de 2006. La iniciativa va ser llançada l'any 2005 pel comissari europeu d'Administració, Auditoria i Lluita contra el Fraude, Siim Kallas.

<sup>27</sup> SEC 82008 Document de treball del personal de la Comissió de 1926 – Resultats del Consultes sobre el Codi de Conducta dels Representants d'Interessos. Document adjunt a la Comunicació de la Comissió Iniciativa Europea de Transparència – Un marc per a les relacions amb interès representants (Registre i Codi de Conducta).

<sup>28</sup> Encara que va ser la fallida Constitució Europea la que, per primera vegada, va introduir aquesta forma de participació al títol VI, article 8, pel que fa a la vida democràtica de la UE.

perquè la regulació dels grups de pressió o representants d'interessos comporta la implantació de la democràcia participativa consagrat a l'article 11 del TUE, és a dir, com a "mitjana d'accés de la societat civil a l'elaboració del dret de la Unió Europea [...] (i) s'articula principalment a través de mecanismes de consulta. En conseqüència, aquesta normativa pretén abordar el dèficit democràtic i apropar els ciutadans a la Unió Europea". En segon lloc, perquè la transparència es tracta de mesures administratives per fer que les institucions europees siguin més eficients, responsables i orientades al servei, i per garantir que el poder i els recursos dels organismes polítics i públics es gestionen amb cura, sense abusos en benefici personal (Rodríguez Torres, 2016, p. 3).

D'altra banda, el principi de transparència en l'administració europea està desenvolupat en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE; article 298), que ha donat lloc a diferents iniciatives que afavoreixen mesures de control extern (mitjançant un "Registre de grups d'interès") i mesures de control intern (mitjançant un codi de conducta) per als grups d'interès de la Comissió. Això és rellevant perquè marca el punt en què la Comissió s'allunya del concepte de societat civil i es refereix a totes les entitats participants com a grups de pressió o representants d'interessos.

Finalment, el 8 de maig de 2008, el ple del Parlament Europeu va adoptar un informe —elaborat per l'eurodiputat finlandès Alexander Stubb del Partit Popular Europeu— sobre les activitats de lobby a la UE. Segons el ponent, l'aprovació d'aquest informe va suposar un pas per augmentar la transparència del procés de presa de decisions a les institucions comunitàries per tal d'augmentar la seva legitimitat. L'anomenat Informe Stubb, precursor de l'Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu i la Comissió sobre l'adopció d'un marc normatiu per a les activitats dels grups d'interès a les institucions europees,<sup>29</sup> va adoptar la definició de grup d'interès a partir de l'article 9.4 del Reglament del Parlament Europeu.

D'acord amb això, els grups d'interès són les persones que volen accedir amb freqüència a les instal·lacions del Parlament per informar els diputats, en el marc del seu mandat parlamentari, en el seu propi interès o en nom de tercers. Aquesta definició no exclou la possibilitat, com acabaria de passar, que el registre fos comú tant al Parlament com a la Comissió Europea.

En una altra resolució de 2008/30, el Parlament Europeu va acollir amb satisfacció les contribucions de la Comissió en aquest sentit, motivades per les conclusions del Llibre Verd, reconeixent la necessitat de conèixer la identitat de les organitzacions representades per grups d'interès i suggerint que tant els seus diputats com la Comissió adjuntin voluntàriament una "empremta legislativa", expressant la relació dels representants dels grups d'interès consultats en la preparació i la participació significativa en els documents consultats. El Parlament era clarament partidari de la creació d'un registre interinstitucional únic o, si no fos possible, del reconeixement mutu dels diferents registres. També va insistir

exigint que el Registre diferenciï clarament les categories, segons el tipus d'interès representat (col·legis professionals, representants empresarials, sindicats, patronals, despatxos d'advocats, ONG, etc.), i demanen negociacions entre la Comissió i el Parlament per establir directrius comunes en el codi de conducta, així com preveure sancions que inclourien la suspensió i fins i tot l'expulsió del Codi en cas d'incompliment.

Mentrestant, el 23 de juny de 2008, la Comissió va posar en marxa el seu Registre de Lobbyistes, que era voluntari per a tots aquells que busquessin influir en les polítiques i la presa de decisions de la UE, exigint la divulgació de certa informació (identitat, objectius, àrees d'interès, activitats clau en representació d'interessos i treball en xarxa realitzades, informació financera per entendre el motor de les seves activitats, i per part de tercers) signant un codi de conducta elaborat per la mateixa Comissió. Posteriorment, el Parlament va adoptar una Decisió sobre la conclusió d'un Acord Interinstitucional amb la Comissió<sup>31</sup> en aquest sentit, que va donar lloc a la primera normativa europea sobre grups d'interès, que analitzarem a continuació.

## 4 La jurisprudència del tribunal de justícia de la Unió Europea sobre activitats de lobby

Paral·lelament a l'activitat institucional destinada a aconseguir la regulació de les activitats de lobby, s'ha desenvolupat una jurisprudència a nivell comunitari que ha tingut un paper transcendental en les activitats de lobby. En efecte, abans de la creació del Registre de Transparència, la jurisprudència comunitària acceptava les activitats de lobby amb un cert grau d'obertura, la seva principal preocupació era que aquesta activitat es dugués a terme dins d'uns límits clars i de manera transparent per part de totes les parts implicades.

### 4.1 GCEU de 12 de maig de 2010 i 13 de gener de 2015: límits a les activitats de lobby

Una de les primeres sentències que va reconèixer explícitament les activitats de lobby va ser la Sentència del Tribunal General (Sala Cinquena) de 12 de maig de 2010, en el cas EMC Development AB contra Comissió Europea, sobre possibles pràctiques col·lusives en el mercat europeu del ciment. Aquesta sentència és especialment rellevant perquè el Tribunal General de la Unió Europea (GCEU) no només no va prohibir expressament els lobbies sinó que també va reconèixer la seva legitimitat quan aquesta es limitava a influir i no controlava ni corromp el procés de presa de decisions.

Concretament, el GCEU va constatar que les actuacions de Cembureau no havien superat les activitats habituals de lobby de qualsevol associació d'empreses d'un sector per protegir i promoure els interessos dels seus membres. Tot i que el demandant va impugnar aquesta reclamació, hauria de ser

<sup>29</sup> Projecte d'informe sobre la conclusió d'un acord interinstitucional entre el Parlament Europeu i la Comissió sobre un registre comú de transparència [2010/2291(ACI)], Comissió d'Afers Constitucionals, 2008. Es pot consultar en línia a: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/pr/856/856855/856855en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/856/856855/856855en.pdf)  
<sup>30</sup> P6\_TA (2008). Resolució del Parlament Europeu de 8 de maig de 2008, sobre la desenvolupament del marc per a les activitats dels grups d'interès en el Institucions europees [2007/2114 (INI)].

<sup>31</sup> P7\_TA (2011). Decisió del Parlament Europeu d'11 de maig de 2011, sobre la conclusió d'un acord interinstitucional entre el Parlament Europeu i la Comissió pel que fa a un Registre de transparència comú [2010/2291 (ACI)].

cal tenir en compte que no van explicar com l'actuació de Cembureau l'any 1996 va demostrar el control d'aquesta associació sobre el procediment d'adopció d'un reglament comunitari. Per contra, segons el GCEU, tal com va assenyalar la Comissió en la Decisió impugnada i que va motivar el litigi, Cembureau va intentar defensar els interessos dels seus membres adreçant-se a entitats que poguessin influir en la redacció del reglament, entre elles els serveis de la Comissió que van redactar el mandat M/114. Per tant, segons el GCEU, la demandant no va demostrar, a partir d'aquestes proves, que la Comissió hagués comès un error manifest de valoració en no declarar que Cembureau hagués influït en el procediment fins al punt de controlar-lo i corromper-lo. A més, segons el Tribunal, la demandant també va presentar a la Comissió l'any 1997 les seves observacions i reserves sobre el projecte de reglament, que va reconèixer en la seva pròpia resposta.

El respecte a les normes relatives a la negociació d'estàndards també es va consagrar a la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) de 13 de gener de 2015 (Afer C-404/12 P, Consell i Comissió v. Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe). En aquest cas, dues ONG (Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe), sospitant que determinats lobbies podrien haver influït en la redacció del reglament tècnic sobre nivells màxims de residus de plaguicides adoptat per la Comissió, van sol·licitar per escrit que aquest òrgan executiu realitzés una revisió interna de la seva decisió de 29 de gener de 2008. La seva reclamació es basava en el Reglament (CE) núm. 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre de 2006, d'aplicació a les institucions i òrgans comunitaris de les disposicions del Conveni d'Aarhus sobre accés a la informació, participació pública en la presa de decisions i accés a la justícia en matèria mediambiental, vigent des del 30 d'octubre de 2001. La Comissió va desestimar la sol·licitud de les ONG el 20 de juliol de 2001. Tribunal General, que va anul·lar la decisió de la Comissió en una sentència interpretada com un clar senyal a favor de la societat civil a l'hora d'oposar-se a normatives negociades contràries al dret nacional i europeu.

En el cas que ens ocupa, la decisió impugnada mostrava que la República Federal d'Alemanya, d'on prové el document impugnat, s'oposava a la seva divulgació basant-se en una excepció de l'article 4, apartat 2, primer guio del Reglament núm. 1049/2001, al·legant que perjudicaria la protecció dels interessos comercials d'una determinada persona física o jurídica, inclòs el dret de propietat intel·lectual sobre la divulgació del seu interès públic.

Rebutjant els arguments de la Comissió, el TJUE va dictaminar que l'article 6.1, primera frase, del Reglament núm. 1367/2006 obliga a qualsevol institució interessada que tingui coneixement d'una sol·licitud d'accés a un document a divulgar-la quan la informació sol·licitada es refereixi a emissions al medi ambient, fins i tot si aquesta divulgació podria perjudicar la protecció dels drets de propietat intel·lectual o de propietat intel·lectual d'una persona física o comercial, inclòs l'article primer. 4(2) del Reglament núm. 1049/2001.

Per al Tribunal de Luxemburg, la Comissió va cometre un error d'avaluació en negar l'accés al document impugnat, en la mesura que la sol·licitud d'accés es refereix a la informació relativa a les emissions al medi ambient, concretament, en primera instància, "la identitat" i la quantitat de totes les impureses contingudes en la substància activa.

notificat per tots els operadors tal com s'especifica a l'apartat 70 anterior, que apareix a la secció C.1.2.1 del primer subdocument (pàgs. 11–61), la secció C.1.2.1 del segon subdocument (pàgs. 1–6) i la secció C.1.2.1 del tercer subdocument (pàgs. 4 i 8–13); en segon lloc, les impureses presents en els diferents lots i les quantitats mínimes, mitjanes i màximes de totes aquestes impureses, enumerades, per a cada operador, a les taules incloses en l'apartat C.1.2.2 del primer subdocument (pàg. 61–84) i l'apartat C.1.2.4 del tercer subdocument (pàg. 7); i en tercer lloc, la composició dels productes fitosanitaris desenvolupats pels operadors, que apareix a l'apartat C.1.3, titulat «Especificacions detallades dels preparats (annex III A 1.4)» del primer subdocument (pàgs. 84–88).

## 4.2 Sentència del TJUE de 25 de febrer de 2021: la conducta dels que estan pressionats

Una altra sentència significativa que defineix els límits aplicables a les activitats de lobbying és la sentència del TJUE de 25 de febrer de 2021 (Afer C-615/19-P, Comissió Europea contra John Dalli), que va resoldre l'anomenat cas Dalligate.

Igual que amb les sentències anteriors, aquesta sentència també deixa clar que no hi ha cap prohibició d'activitats de lobby dins de la UE, sempre que no comportin el control o corrupció del procés de presa de decisions comunitari. Aquesta sentència es va produir després que l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraud (OLAF) hagués conclòs una investigació segons la qual el comissari de Salut i Protecció del Consumidor, John Dalli, de nacionalitat maltès, s'havia involucrat en un cas de tràfic d'influències modificant el projecte de Directiva sobre el tabac després de reunions "confidencials i no oficials" amb el lobby del tabac per tal d'afavorir els interessos de la indústria<sup>32</sup>.

El 25 de maig de 2012, l'OLAF va iniciar una investigació sobre la denúncia en virtut dels articles 3 i 4 del Reglament (CE) núm. 1073/1999 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de maig de 1999, relatiu a les investigacions realitzades per l'OLAF (DO L 136, p. 1). L'Oficina Antifraud va comunicar a Dalli que s'havia de considerar una persona d'interès en la investigació, que es va obrir arran d'una denúncia per intents d'implicar dos operadors econòmics en el pagament de suborns per tal que la Comissió adoptés una mesura al seu favor, i li va prendre declaració. Paral·lelament, l'aleshores president de la Comissió Europea, José Manuel Durao Barroso, es va reunir amb el comissari en qüestió, que va negar les acusacions, al·legant que desconeixia possibles negociacions entre les entitats que van presentar la denúncia i una "persona de Malta", i va assegurar que no estava implicat de cap manera en aquest assumpte.

<sup>32</sup> Concretament, el 21 de maig de 2012 la Comissió va rebre una queixa de l'empresa Swedish Match, que contenia greus al·legacions al respecte Comportament de Dalli. Segons el denunciador, l'empresari maltès Silvio Zammit havia utilitzat els seus contactes amb el comissari per intentar-ho obtenir un avantatge econòmic d'ell, i de l'europeu sense fum Consell del Tabac, a canvi de la seva intervenció per influir en un potencial futura proposta legislativa sobre productes del tabac, especialment pel que fa a la Prohibició de la Unió Europea de la venda del producte conegut com a 'snus'.



Després que l'OLAF emetés el seu informe, i a la llum de les proves recollides<sup>33</sup>, la Comissió va forçar la dimissió de Dalli, que l'antic comissari va impugnar davant el TJUE.

El Tribunal va constatar que Dalli havia renunciat voluntàriament, verbalment, durant una reunió celebrada el 16 d'octubre de 2012, i que era irrellevant que aquesta renúncia no s'hagués formalitzat per escrit, desestimant així el recurs en què l'antic comissari havia demanat una compensació econòmica a la Comissió.

En la seva sentència, el TJUE va assenyalar que l'article 17.6 TUE no condiciona ni la petició del president ni la renúncia que l'ha de seguir a cap requisit formal, especialment la seva formalització per escrit. Segons el Tribunal, atès que la Comissió pot ser considerada el principal òrgan executiu de l'ordenament jurídic internacional que constitueix la Unió, d'acord amb les tradicions constitucionals comunes dels estats membres, les persones que exerceixen aquestes funcions en els òrgans executius nacionals poden ser destituïdes a criteri del cap de l'executiu o de l'autoritat encarregada de designar. Per tant, no es podia qüestionar la legalitat de la seva renúncia invocant l'existència d'un defecte de consentiment inexistent.

### 4.3 Sentència del TJUE de 14 de març de 2024: conflictes d'interessos en el funcionament dels òrgans col·legiats

Finalment, una de les sentències més recents del TJUE relacionades amb activitats de lobby destaca la preocupació del Tribunal per prevenir adequadament els conflictes d'interessos. Es tracta de la sentència del TJUE núm. 46/2024, de 14 de març de 2024 (Afer C-291/22 P. D & A Pharma/Comission i EMA).

Aquesta sentència resol el recurs d'apel·lació interposat per Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma), que pretén l'anul·lació de la sentència del Tribunal General de 2 de març de 2022, que va desestimar el seu recurs d'anul·lació de la Decisió d'execució de la Comissió de 6 de juliol de 2020, per la qual es desestimava la sol·licitud d'autorització de comercialització de medicaments per a medicaments humans. "Hopveus", en virtut del Reglament (CE) núm. 726/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 31 de març de 2004, pel qual s'estableixen els procediments de la Unió per a l'autorització i la supervisió de medicaments d'ús humà i es crea l'Agència Europea de Medicaments.

<sup>33</sup> L'informe de l'OLAF va concloure que "[...] El comissari Dalli en va tenir diverses converses amb representants del sector del tabac en el context de reunions no oficials i confidencials, organitzades sense el coneixement o implicació dels serveis competents. Totes aquestes reunions es van concertar pel Sr. Silvio Zammit, un empresari maltès no vinculat a les institucions i un amic íntim del comissari Dalli. [...] Encara que no hi ha cap conclusió prova de la implicació directa del comissari John Dalli com a instigador o cervell de la petició de diners, diversos inequívocs i coherents Les proves circumstancials reunides durant la investigació suggereixen que ho era de fet, coneixia les accions del Sr. Silvio Zammit i que Zammit feia servir la seva nom i posició per obtenir avantatges econòmics. [...] A partir dels fets descobert en la investigació de l'OLAF, es pot concloure que la imatge i la reputació de la Comissió Europea s'ha vist compromesa als ulls dels fabricants de tabac i, potencialment, del públic en general [...]"

Els fets es remunten al 26 de juny de 2018, quan D & A Pharma va presentar una sol·licitud d'autorització de comercialització condicionada a l'EMA per a Hopveus en virtut del Reglament (CE) núm. 2006, L 92, p. 6). Hopveus, que conté oxibat de sodi com a substància activa, està destinat a combatre la dependència de l'alcohol.

El 17 d'octubre de 2019, el CHMP va emetre un dictamen negatiu sobre aquesta sol·licitud, i el 29 d'octubre de 2019, D & A Pharma, en virtut de l'article 9.2 del Reglament núm. 726/2004, va sol·licitar un nou examen de l'opinió del CHMP i, per a aquest reexamen, el CHMP va convocar un grup d'experts ad hoc.

Després d'un nou dictamen desfavorable del CHMP el 30 d'abril de 2020, la Comissió va rebutjar la sol·licitud d'autorització de comercialització condicional.

D & A Pharma va recórrer contra la Comissió i l'EMA, sol·licitant l'anul·lació de la Decisió impugnada i, després d'aquesta anul·lació, sol·licitant que es convoqui el GCC de Psiquiatria amb la composició que tenia en la data de sol·licitud de reexamen.

En suport d'aquest recurs, D & A Pharma va al·legar sis motius, un dels quals es basava en la falta d'imparcialitat de dos membres d'aquest grup d'experts ad hoc, concretament en assenyalar que un d'ells era l'investigador principal d'un producte desenvolupat per una altra farmacèutica que el considerava un producte rival amb Hopveus per la identitat de l'objectiu clínic i la similitud dels pacients que prestaven els serveis farmacèutics directes, mentre productes.

En la seva sentència impugnada, el Tribunal General va desestimar el recurs d'apel·lació al considerar que els esmentats perits no van exercir una influència decisiva en la decisió del grup pericial.

El TJUE va estimar el recurs, considerant que la imparcialitat objectiva del CHMP també es veu compromesa quan un expert que es troba en una situació de conflicte d'interessos forma part del grup d'experts consultat per aquest comitè en el procés de reexamen que condueix a l'opinió de l'EMA i a la decisió de la Comissió sobre la sol·licitud d'AM.

En aquest sentit, va afirmar que el dictamen formulat pel grup d'experts convocat pel CHMP té una influència potencialment decisiva en l'opinió de l'EMA i, mitjançant aquest dictamen, en la decisió de la Comissió. En aquest marc, cada membre del grup pot, si cal, influir significativament en els debats i deliberacions que es mantenen de manera confidencial dins d'aquest grup. Per tant, la participació en el grup d'experts consultat pel CHMP d'una persona en situació de conflicte d'interessos genera una situació que no ofereix les garanties suficients per excloure qualsevol dubte legítim sobre possibles biaixos, seguint els principis legals del TJUE sobre el dret a una bona administració i l'àmbit de conflictes d'interessos.

En conseqüència, contràriament al que va dictaminar el Tribunal General, el TJUE va concloure que un conflicte d'interessos entre un membre del grup d'experts consultat pel CHMP soscava fonamentalment el procediment. El fet que aquest grup d'experts formulés la seva opinió col·lectivament al final de les seves discussions i deliberacions no elimina aquest defecte. En efecte, aquesta col·legialitat no neutralitza ni la influència que el membre en situació de conflicte d'interessos pugui exercir dins d'aquest grup ni els dubtes sobre la imparcialitat d'aquest mateix col·lectiu que es fonamenten legítimament en el fet que aquest membre podria haver contribuït a les discussions.

## 5 La creació del registre de transparència a la Unió Europea i la transició d'un sistema de registre voluntari a l'actual sistema obligatori

### 5.1 Naturalesa i funcionament del registre de transparència creat l'any 2011

L'any 2011, el procés de dotar a la Unió Europea d'un sistema de registre d'activitats de lobby va culminar amb la creació conjunta de la Comissió i el Parlament del primer Registre de transparència per a organitzacions i autònoms implicats en el desenvolupament i implementació de les polítiques de la UE (Acord entre ambdues institucions de 23 de juliol de 2011), respondre preguntes bàsiques com ara quins interessos es persegueixen, qui els defensa i amb quin pressupost.<sup>35</sup>

La característica més destacada del Registre de Transparència creat aquell any va ser el caràcter voluntari de la inscripció, que va generar importants crítiques i disfuncions en el seu funcionament, abordades infructuosament per l'Acord de 16 d'abril de 2014,<sup>36</sup> i que finalment va comportar el pas cap a l'actual sistema d'inscripció obligatòria l'any 2021, que d'altra manera conserva bona part de l'essència de la normativa original. Segons l'Acord de 2011, la inscripció voluntària al Registre es va incentivar principalment mitjançant la concessió de targetes d'accés a les instal·lacions del Parlament Europeu. Tot i que aquestes targetes només es podien expedir a les persones inscrites en el Registre, la inscripció no atorgava automàticament el dret a rebre-les, ja que la seva expedició i control es configuraven com un procediment intern del Parlament realitzat sota la seva responsabilitat (article 29).

A més, l'Acord preveia que tant el Parlament com la Comissió oferirien altres incentius per afavorir el registre, com ara mesures per facilitar l'accés als seus locals, membres i ajudants, funcionaris i altres agents; autoritzacions per organitzar o copatrocinar esdeveniments als seus locals; transmissió més fluida de la informació i, si escau, inclusió en llistes de correu específiques; participació com a ponents a les audiències de la Comissió; o el patrocini del Parlament Europeu o de la Comissió.

Sens dubte, la gran virtut del Conveni va ser el caràcter públic de tota la informació subjecta a registre i la seva accessibilitat a través del portal web del Registre, amb un cercador de fàcil ús,<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> DO UE 22.07.2011.

<sup>35</sup> Així ho constava al lloc web del Registre en el moment de la seva posada en marxa.

<sup>36</sup> DO UE 19.09.2014. Els canvis introduïts, impulsats pel procés de revisió iniciat l'any 2013 per un grup de treball del Parlament i de la Comissió, van consistir a introduir definicions més precises de les categories cobertes pel Registre, definir amb més claredat les obligacions del Codi de Conducta i establir més incentius per al registre.

<sup>37</sup> En el marc de la consulta sobre la proposta d'obligatorietat del Registre de Transparència realitzat l'any 2016, es va destacar que, en relació respecte al sistema actual, l'aspecte més ben valorat va ser el disseny i l'estructura de el portal del Registre i la seva fàcil funció de cerca. En canvi, el pitjor valorat els aspectes van ser l'accessibilitat i l'accés mitjançant telèfons mòbils. *Anàlisi de respostes*

juntament amb les seves estadístiques de publicació al propi portal a partir de la base de dades del Registre. Això va permetre donar llum a dades generals, com ara el nombre d'entitats inscrites, desglossades per categories, així com informació relacionada amb els inscrits. En concret, d'acord amb l'annex 2 de l'acord, els inscrits havien de proporcionar "informació general i bàsica" i "informació específica". La primera categoria inclou dades identificatives de les entitats que exerceixen activitats de lobbying, informació sobre el nivell de dedicació i els objectius o temàtiques d'aquesta activitat, els objectius o àrees d'interès i els membres de l'organització. Pel que fa a la informació específica, els declarants havien de proporcionar detalls sobre les principals propostes legislatives o polítiques orientades a les activitats del declarant cobertes pel Registre, les relacions amb les institucions de la UE (és a dir, la pertinença a grups d'alt nivell, comitès assessors, grups d'experts o altres estructures i plataformes recolzades per la Unió, o intergrups del Parlament Europeu o fòrums de la indústria), i la informació financera relacionada amb les activitats del Registre.

### 5.2 Normes aplicables als inscrits i problemes relacionats amb l'incompliment

L'entrada en vigor de l'Acord també ha comportat l'establiment de normes de conducta per als inscrits, establertes en el Codi de Conducta incorporat a l'Annex III de l'Acord, que inclou, entre d'altres, l'obligació d'indicar sempre el seu nom i número de registre i l'entitat o entitats representades; no obtenir o intentar obtenir informació o decisions de manera deshonestament o aplicant pressió indeguda o realitzant un comportament inadequat; no implicar, en les seves relacions amb tercers, l'existència d'una relació formal amb la Unió o qualsevol de les seves institucions; per garantir que la informació proporcionada sigui completa, actualitzada i no enganyosa; i no vendre a tercers còpies de documents obtinguts de les institucions.

Paral·lelament, es va aprovar el Codi de conducta dels diputats al Parlament Europeu en matèria d'interessos financers i conflictes d'interessos, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2012, per regular els contactes entre parlamentaris i persones alienes al Parlament per evitar conflictes d'interessos i evitar, per exemple, l'acceptació de regals o establir determinats límits a la "porta giratòria". A més, aquest reglament es referia a la "petjada legislativa", obligant als parlamentaris a adjuntar un document que enumera tots els grups amb els quals s'han contactat durant l'elaboració de qualsevol informe o document relacionat amb un procés legislatiu.

La responsabilitat de supervisar el bon funcionament del Registre i, en particular, de vetllar pel compliment de les seves obligacions, va ser atribuïda als secretaris del Parlament Europeu i de la Comissió Europea, encarregats de supervisar el funcionament general del sistema i els aspectes operatius clau, i adoptar conjuntament les mesures necessàries per implementar l'Acord. Els Secretaris també tenien l'encàrrec d'emetre una memòria anual sobre el funcionament del Registre, aportant informació objectiva sobre el seu contingut i desenvolupament.

*a la Consulta Pública Oberta sobre la proposta de transparència obligatòria del Registre. Informe final elaborat per la Secretaria General, Analistes de Risc i Política, Juliol de 2016, disponible a: [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/docs/resum\\_informe.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/docs/resum_informe.pdf). [Últim accés: 25.07.2024].*

Per millorar l'operativitat de l'Acord, els serveis del Parlament i de la Comissió van establir una estructura operativa comuna: la Secretaria Conjunta del Registre de Transparència (JSTR), integrada per un grup de funcionaris d'ambdues institucions i coordinada per un cap d'unitat de cadascuna, encarregada d'elaborar directrius d'aplicació per facilitar una interpretació coherent de les normes per part dels declarants i també de realitzar controls de qualitat del contingut del Registre. També es va designar el JSTR com a òrgan per rebre alertes o queixes sobre presumptes incompliments de l'Acord, investigar-los i, si s'escau, decidir sobre la mesura a aplicar en cas d'incompliment<sup>38</sup>.

Donades aquestes característiques, la trajectòria del Registre Europeu de Transparència des de la seva creació ha estat una història de llums i ombres.

En positiu, el Registre de Transparència va créixer constantment, passant de només 5.000 inscrits el 2012 a 13.336 inscrits el 31 de desembre de 2021. A més, com a Registre dinàmic on els grups d'interès es van registrar, donar de baixa o baixar en funció de la seva activitat en cada moment, el nombre de nous inscrits també demostra l'evolució constant de l'any.

L'inconvenient, o almenys el seu aspecte més polèmic des del moment de la creació del Registre, va ser l'incompliment de les obligacions, vinculades al caràcter voluntari del Registre. En particular, diverses entitats van criticar la manca d'un autèntic zel supervisor per part de les institucions europees, que va provocar que molts grups de pressió no es registrassin o que el flux d'informació es considerés poc fiable, ja que els grups d'interès sovint no facilitaven les xifres comercials, els noms de clients o contactes, o es disfressaven amb sigles o noms inverosímils, violant clarament les normes del Registre. Alguns estudis també van revelar que les dades oficials amb prou feines eren representatives de la veritable magnitud del fenomen, sobretot pel que fa als recursos invertits en lobbying o al nombre d'empleats dedicats a activitats de lobbying.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Les mesures aplicables en cas d'incompliment del codi de conducta, tal com s'indica a l'annex 4 de l'Acord, anaven des d'una notificació per escrit en què es consignava els fets i la seva correcció, una mesura aplicable quan la correcció de dades errònies o incompletes es produïa immediatament; a la supressió del registre i pèrdua d'incentius, en casos de no col·laboració amb el SCRT o comportament inadequat; o la supressió del registre i la revocació formal de l'autorització d'accés a les dependències del Parlament Europeu per un període d'1 o 2 anys, en els casos en què s'hagi produït, de manera acumulada, manca de col·laboració i comportaments inadequats recurrents i deliberats o incompliments greus.

<sup>39</sup> Segons la principal plataforma per a la transparència europea, Lobby Facts, s'estima que només els 10 principals grups de pressió gestionen uns 40 milions d'euros. Entre elles hi ha les principals empreses de tabac, tecnologia, petroli i farmacèutica com Philip Morris, ExxonMobil, Bayer i Microsoft. Per a l'ONG Corporativa Europe Observatory, autor de l'informe *The Power of Lobbies* (abril de 2014), la despesa de lobby del sector financer reportada al Registre el temps no coincideix amb les xifres reals. Mentrestant, ALTER-EU ho ha estat denunciant que el nombre d'entrades per a Google i Novartis supera el nombre real d'empleats de lobistes o que consultories com Bearing Point han declarat la seva facturació total en lloc de la despesa específica de lobbying. Es pot consultar a: [http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d\\_ue/los-organismos-europeos-dispuestos-a-clarificar-sus-relaciones-con-los-lobbies?keepThis=true&TB\\_iframe=true&height=650&w](http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d_ue/los-organismos-europeos-dispuestos-a-clarificar-sus-relaciones-con-los-lobbies?keepThis=true&TB_iframe=true&height=650&w)

De fet, un dels problemes endèmics del Registre des de la seva creació va ser el problema relacionat amb la qualitat de les dades. Tot i que el JSTR es va encarregar des del primer moment de l'avaluació de totes les noves sol·licituds de registre per comprovar el compliment dels criteris d'admissibilitat i els requisits d'informació, al llarg dels anys s'han produït freqüents incompliments per part dels declarants de l'obligació de revisar i actualitzar la informació facilitada tan aviat com es produïssin canvis significatius, així com de realitzar l'actualització anual obligatòria per romandre en el Registre de Transparència; una situació reflectida en les activitats de control realitzades pel mateix JSTR. Per exemple, el 2020, la Secretaria Conjunta va realitzar controls de qualitat en 4.973 registres, incloent dades de nous grups d'interès (2.843 controls), una revisió específica de dades dels grups d'interès registrats abans de 2016 (1.748 controls) i controls de qualitat aleatoris (382 controls). Com a conseqüència d'aquestes comprovacions, només el 43% dels declarants controlats van aportar dades de qualitat, mentre que el 30% dels declarants controlats s'ha hagut de contactar per actualitzar les seves anotacions, i un 27% van ser donats de baixa del registre després de la comprovació, bé per inadmissió o per no actualització<sup>40</sup>.

### 5.3 La transició cap a un registre obligatori

Atesa l'evolució del Registre posat en marxa l'any 2011, el 2015 es va iniciar el camí cap a la inscripció obligatòria, que s'estén no només al Parlament i a la Comissió sinó també al Consell.<sup>41</sup> En aquest context, entre l'1 de març i l'1 de juny de 2016, la Comissió Europea va dur a terme una consulta pública amb la participació dels 28 estats membres i altres estats no membres (1.9758, 1.783 d'organitzacions, inclosos 620 d'organitzacions registrades). En conjunt, els participants van donar suport a un nou Acord Interinstitucional que regule un Registre obligatori.<sup>42</sup>

En conseqüència, el 29 de setembre de 2016 es va presentar una Proposta d'un Acord interinstitucional sobre un Registre de transparència obligatori es va adoptar, que finalment va cristal·litzar a la Interinstitucional Acord entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea, i la Comissió Europea d'una obligació Registre de Transparència (IIA), amb data 20 de maig de 2021, culminant el

<sup>41</sup> [idth=850&caption=Legal+Today+Pr%C3%A1ctica+Jur%C3%ADdica](https://corporateeurope.org/power-lobbies/expert-groups/) [Últim accés: 25.07.2024]; a [https://corporateeurope.org/power-lobbies/expert-groups/](https://www.alter-eu.org/press-releases/2017/02/20/lobby-transparency-loopholes-and-corporate-bias) [Últim accés: 25.07.2024] i a <https://www.alter-eu.org/press-releases/2017/02/20/lobby-transparency-loopholes-and-corporate-bias> [Últim consultat: 25.07.2024].

<sup>40</sup> Informe anual de funcionament del Registre de transparència 2020. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-grups/es-informe-anual-sobre-el-funcionament-del-registre-de-transparencia-2020.pdf> [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>41</sup> En aquest sentit, el vicepresident de la Comissió Europea, Frans Timmermans, va defensar davant el Parlament Europeu la necessitat d'establir un registre obligatori, tot i admetre que "serà difícil perquè suposa un canvi radical respecte a les pràctiques actuals". [http://europa.eu/rapid/nota-de-premsa\\_IP-16-3182\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/nota-de-premsa_IP-16-3182_en.htm) [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>42</sup> *Anàlisi de les respostes a la Consulta Pública Oberta sobre la proposta per a un Registre de transparència obligatori. Informe final elaborat per Secretaria General, Risk & Policy Analysts*, juliol de 2016, disponible a: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_16\\_3181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_16_3181) [Últim accés: 25.07.2024].

procés cap a un registre obligatori. Així, sota l'anomenat "principi de condicionalitat", la inscripció al Registre és una condició prèvia per a la realització de determinades activitats. L'IIA va entrar en vigor l'1 de juliol de 2021, data a partir de la qual es va obrir un període de transició per introduir diverses adaptacions al Registre relacionades amb el seu caràcter obligatori i també d'altres matèries, com els nous requisits d'informació dels sol·licitants i inscrits que estableix l'annex II de l'IIA.

En aquest context, la Secretaria responsable de la gestió del Registre va publicar el 20 de setembre de 2021 un nou formulari de sol·licitud/inscripció al web del Registre de Transparència, perquè els sol·licitants i inscrits compleixin els nous requisits d'informació. Es va informar a tots els inscrits ja inscrits al Registre que, durant un període de sis mesos (del 20 de setembre de 2021 al 19 de març de 2022), tenien dret a modificar la seva inscripció segons el nou formulari per romandre en el Registre. A més, per conscienciar i facilitar el registre dels representants d'interessos i la transició al nou sistema, la Secretaria va dur a terme una consulta amb les parts interessades del Registre de transparència mitjançant un qüestionari en línia<sup>43</sup>, va publicar noves directrius per a sol·licitants i inscrits i una llista de preguntes freqüents ampliada al lloc web del Registre de transparència. També va mantenir reunions amb els òrgans de representació, és a dir, els agents que representen els diferents tipus de registrants que figuren al Registre de Transparència, per presentar el nou marc i atendre preguntes concretes i sol·licituds d'informació i orientació addicionals.<sup>44</sup>

## 6 Característiques principals del registre de transparència del Parlament Europeu, del Consell de la Unió Europea i de la Comissió Europea regulat per l'acord interinstitucional de 20 de maig de 2021

L'Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre un Registre de transparència preceptiu de 20 de maig de 2021 (IIA) té com a objectiu obrir un nou capítol en la política de transparència de la UE ampliant, d'una banda, la cooperació institucional, incorporant el Consell de la Unió Europea com a signatari, de l'altra, establint, inscrivint i registrant en el registre obligatori. aplicació de l'anomenat "principi de condicionalitat".

Les principals característiques de l'IIA<sup>45</sup> es poden resumir de la següent manera:

- (1) Pel que fa a l'àmbit d'aplicació del Registre, com va ser el cas del seu predecessor, l'All se centra en les activitats més que en les entitats que les duen a terme. En aquest sentit, el Registre recull totes les activitats que desenvolupen els representants d'interessos

<sup>43</sup> Les respostes a la consulta de les parts interessades estan disponibles a EUSurvey a l'enllaç: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/2021-IIA-Guidelines-consulta>. [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>44</sup> Informe anual de funcionament del Registre de transparència 2021. Es pot consultar a: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparència-i-ètica/grups-de-lobby/es-informe-anual-sobre-les-operacions-del-registre-de-transparència-2021.pdf> [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>45</sup> Les seves característiques també s'analitzen a: RIDAO, ARAGUÀS (2024).

amb la intenció d'influir en la formulació o implementació de polítiques o legislació, o en els processos de presa de decisions de les institucions signants o d'altres institucions, òrgans i agències de la Unió.

En concret, d'acord amb l'article 3.2 IIA, les activitats incloses inclouen: (a) l'organització de reunions, conferències o altres esdeveniments o la participació en ells, així com el manteniment de qualsevol contacte similar amb les institucions de la Unió; (b) contribuir a consultes, audiències o altres iniciatives similars o participar-hi; (c) organitzar campanyes de comunicació, plataformes, xarxes i iniciatives sobre el terreny; (d) preparar o encarregar documents de política, documents de posició, esmenes, enquestes i enquestes d'opinió, cartes obertes i altres materials de comunicació o informació, i encarregar i dur a terme investigacions.

Des del punt de vista negatiu, es consideren no incloses (art. 4.1) les següents activitats: la prestació d'assessorament jurídic i professional quan es dugui a terme en el marc d'una conciliació o mediació, quan tingui com a objectiu garantir que les activitats del client s'ajusten al marc legal vigent o impliquin la representació i defensa dels drets fonamentals o processals del client<sup>46</sup>. No s'inclouen en l'àmbit d'aplicació del Registre la participació en el diàleg social, la presentació de documents responen a sol·licituds directes i específiques de qualsevol institució de la Unió, les activitats de persones que actuen a títol estrictament personal i no en associació amb altres, i les reunions espontànies, purament privades o socials o les que tinguin lloc en el marc d'un procediment administratiu establert pel TUE, el TFUE o els actes jurídics de la Unió.

D'acord amb l'òrgan en funcions i d'acord amb l'article 4.2 IIA, activitats realitzades per autoritats públiques dels estats membres, associacions i xarxes d'autoritats públiques a nivell de la Unió, estatal o supraestatal, organitzacions intergovernamentals, incloses les agències i organismes que en deriven, autoritats públiques de tercers països, partits polítics, llevat d'organitzacions creades per o afiliades a partits polítics o religiosos, i comunitats filosòfiques i religioses. Les organitzacions no confessionals a què es refereix l'article 17 TFUE, tampoc estan incloses en el registre.

- (2) Pel que fa a la naturalesa del Registre, la principal contribució de l'All és, com ja s'ha esmentat, l'obligatorietat del registre, que obliga els representants d'interessos a registrar-se per dur a terme activitats clau de lobby dins l'àmbit de la Unió, cobertes pel Registre.

El "principi de condicionalitat", pel qual la inscripció en el Registre de Transparència és una condició prèvia per a la realització de determinades activitats, és la pedra angular de l'All i s'aplica mitjançant mesures individuals adoptades per cadascuna de les institucions signants (article 6 IIA).

<sup>46</sup> Concretament, l'article 4.1.a, apartat (iii), fa referència a la representació dels clients i la salvaguarda dels seus drets fonamentals o processals, com ara el dret a ser escoltat, dret a una protecció judicial efectiva i drets de defensa en procediments administratius.

Simultàniament, a partir d'un concepte de transparència més ampli que el recollit en convenis anteriors, a més de l'esmentat "principi de condicionalitat", l'All inclou mesures complementàries de transparència per afavorir la inscripció i reforçar el marc conjunt, també individualitzat per a cadascuna de les institucions signants, així com la publicació en línia de les reunions.

Així, en relació a les institucions signants, es poden fer les distincions següents:<sup>47</sup>

- (a) En el cas del Parlament Europeu, el principi de condicionalitat es tradueix en la recomanació que els eurodiputats només es reuneixin amb representants d'interessos inscrits al Registre de transparència. Tots els eurodiputats estan "animats" a publicar totes les reunions programades amb representants d'interessos en línia. Aquestes reunions es publiquen a les pàgines de perfil individual de cada eurodiputat al lloc web oficial del Parlament.

No obstant això, els ponents, els ponents ombra i els presidents de les comissions estan obligats a publicar en línia totes les reunions programades amb els representants d'interès per a cada informe parlamentari.

Les dades publicades mostren la data i el tipus de reunió celebrada, el tema de la reunió, el representant d'interessos amb qui s'ha reunit i el paper de l'eurodiputat (ponent, ponent ombra, president de la comissió o eurodiputat sense responsabilitat específica en l'expedient). Com a mesura addicional de transparència, els inscrits poden registrar-se per rebre actualitzacions automàtiques sobre les activitats del comitè per correu electrònic.

Finalment, cal destacar que, en virtut dels compromisos adquirits davant l'All, en particular una resolució del ple aprovada el 27 d'abril de 2021<sup>48</sup>, el Parlament ha creat un grup de treball administratiu intern per preparar el seguiment relacionat amb l'All, i a partir de les seves recomanacions, la Mesa del Parlament decidirà les noves mesures de condicionalitat o transparència dins d'aquesta institució.

- (b) En relació amb el Consell, i d'acord amb la Decisió (UE) 2021/929 del Consell, de 6 de maig de 2021, sobre la regulació dels contactes entre la Secretaria General d'aquest òrgan i els representants d'interessos<sup>49</sup>, la inscripció en el Registre de Transparència és una condició prèvia perquè els representants d'interessos es reuneixin amb el secretari general del Consell o amb els directors generals. Aquesta norma també s'aplica a la participació dels representants d'interessos, a títol professional, en sessions informatives temàtiques organitzades per la Secretaria General o com a ponents en actes públics organitzats per aquesta, que han de ser verificades pels responsables de la institució en la comprovació de les credencials dels representants d'interessos.

- (c) La Comissió Europea és la institució de la UE que aplica el règim de condicionalitat interna més estricta sota la màxima "si no estàs al Registre de Transparència, no hi ha reunió", pel que fa als contactes i interaccions amb interès.

representants. En aquest sentit, tots els membres de la Comissió, els membres del seu gabinet i els directors generals només estan obligats a reunir-se amb els representants d'interessos inscrits al Registre de Transparència. Aquesta obligació està consagrat al Codi de conducta per als membres de la Comissió Europea<sup>50</sup> (article 7) i els mètodes de treball de la Comissió; es reforça amb la recomanació estàndard per a tot el personal de comprovar les credencials dels representants d'interès per assegurar-se que estan inscrits al Registre de Transparència.

Les normes anteriors es complementen amb una política obligatòria de publicació de reunions amb representants d'interessos registrats, en què s'especifiqui la data de la reunió, el lloc, el nom o membre de la Comissió o del seu Gabinet o del director general interessat, el nom del representant d'interessos i l'objecte de la reunió.

Aquesta informació es publica sistemàticament en format normalitzat a les pàgines web dels membres de la Comissió i de les direccions generals dins dels 2 setmanes posteriors a la reunió, i també al perfil del registrant.

Com a mesura addicional per millorar la transparència i promoure el registre, la Comissió proporciona als inscrits alertes automàtiques sobre consultes públiques o fulls de ruta en els àmbits o camps polítics en els quals van expressar interès en registrar-se, i processa les contribucions dels inscrits per separat dels enquestats no registrats.<sup>51</sup>

- (3) Des del punt de vista organitzatiu, el Registre és vinculant per a les tres institucions signants (és a dir, el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea), que han de garantir que es dota dels recursos humans, administratius, tècnics i financers necessaris (article 10 IIA), sense perjudici de la possibilitat que altres institucions, òrgans i agències de la Unió estiguin subjectes a la transparència de determinades activitats de transparència voluntàries.

o

Com a novetat, l'IIA va crear un Consell de Direcció (article 7 IIA), format pels secretaris generals de les institucions signants, que el presideixen de manera rotativa per períodes d'un any. Les seves funcions inclouen: supervisar l'aplicació global de l'Acord; determinar les prioritats anuals del Registre i preparar les estimacions pressupostàries i la part pressupostària necessària per implementar aquestes prioritats; emetre instruccions generals a la Secretaria; aprovar la memòria anual de funcionament del Registre; i revisar les sol·licituds fonamentades de revisió de les decisions de la Secretaria per cancel·lar un registre.

De la mateixa manera, com en els acords anteriors, l'IIA manté la Secretaria com una estructura operativa conjunta constituïda per gestionar el funcionament del Registre, integrada per caps d'unitats o altres

<sup>47</sup> Sobre aquest tema, vegeu la Memòria Anual de Funcionament de la Transparència Registre 2021, que es pot consultar a: <https://www.europarl.europa.eu/al-vostre-servei/fitxers/transparència-i-ètica/grups-de-lobby/ca-informe-anual-sobre-les-operacions-del-registre-de-transparència-2021.pdf> [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>48</sup> Aquesta Resolució està disponible a: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_EN.html) [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>49</sup> [Últim accés: 25.07.2024].

<sup>50</sup> Codi de conducta per als membres de la Comissió Europea aprovat per la Decisió de la Comissió de 31 de gener de 2018.

<sup>51</sup> Aquestes mesures complementàries s'inclouen a l'europeu Directrius per a una millor regulació de la Comissió [SWD (2017)350], al capítol II (Directrius sobre la consulta de les parts interessades).

càrrecs equivalents responsables en matèria de transparència a cada institució signant. Les seves tasques inclouen informar al Consell d'Administració, preparar les seves reunions i assistir-lo en les seves funcions, establir directrius per als inscrits per garantir l'aplicació coherent del Conveni, decidir sobre l'admissibilitat dels sol·licitants i supervisar el contingut del Registre, prestar assistència tècnica als sol·licitants i inscrits, dur a terme investigacions i aplicar les mesures previstes a l'annex III de l'IIA i gestió i desenvolupament del Registre . manteniment.

- (4) Pel que fa a les normes aplicables als declarants, amb la inscripció, tots els sol·licitants es comprometen, d'una banda, a complir les normes i principis de comportament ètic establerts en el Codi de conducta de l'annex I IIA i, d'altra banda, a facilitar la informació indicada a l'annex II IIA, acordant que aquesta informació estigui a disposició del públic.

Pel que fa a les normes i principis establerts en el Codi de Conducta, es manté essencialment les normes i principis del Codi de Conducta incorporats a l'Acord de 2014, que, entre altres qüestions, exigeixen que els inscrits s'identifiquin davant les institucions de la Unió pel seu nom, número de registre, i indiquin l'entitat o entitats per a les quals treballen o representen, no per obtenir o intentar obtenir o intentar obtenir la implementació i aplicació honesta del codi, la informació, la decisió i les normes. directrius establertes per les institucions, o no per incloure els membres de les institucions a infringir les seves normes de conducta aplicables.

Més enllà del fet que el Codi de Conducta sembla passar per alt que ara el Registre de Transparència també inclou el Consell, ja que només esmenta expressament el Parlament i la Comissió, l' AII 2021 aprofundeix en determinats aspectes que ja implicava l' anterior regulació, com el mal ús del Registre amb ànim de lucre.

En aquest sentit, s'estipula que els inscrits no han d'abusar del Registre per obtenir beneficis comercials (d) ni danyar la reputació del Registre o perjudicar les institucions de la Unió, ni utilitzar els seus logotips sense autorització expressa (e). A més, pretén englobar a tots aquells implicats efectivament en activitats de lobbying, referint-se expressament a l'"intermediari", és a dir, el lobbyista que exerceix activitats de lobby en nom del client (j), tercers no registrats però que duen a terme activitats perquè el registrant els ha "externalitzat" (k), i empleats de grups d'interès registrats que participen en activitats cotitzades (n).

Pel que fa a la informació que han d'aportar els inscrits (annex II), la Secretaria és l'encarregada de verificar l'admissibilitat dels sol·licitants i l'exactitud de la informació presentada per tal que, un cop complerts tots els requisits, s'activi el registre. El canvi més significatiu respecte a la normativa anterior és l'ampliació de la informació relacionada amb els "Vínculos amb les institucions de la Unió" (abans anomenades "Relacions amb les institucions de la Unió"). Aquesta secció inclou informació sobre propostes legislatives, polítiques o altres iniciatives de la UE orientades a activitats incloses, pertinença a grups d'experts de la Comissió i altres fòrums i plataformes recolzats per la UE, pertinença o suport a intergrups i altres activitats d'agrupament no oficials organitzades a les instal·lacions del Parlament Europeu, o participació en aquests intergrups o activitats, i els noms de les persones autoritzades per accedir a les instal·lacions del Parlament Europeu .

- (5) Pel que fa als mecanismes de control, l'IIA estableix que la Secretaria pot dur a terme investigacions basades en queixes que al·leguin que un registrant no ha observat el Codi de conducta. i també per iniciativa pròpia, a la vista d'informació que suggereix que el registrant en qüestió ja no compleix els requisits d'admissibilitat (article 6.7).

Així, desapareix la distinció que estableix l'Acord de 2014 entre denúncies i "alertes", aquestes últimes referides únicament a inexactituds en les dades del Registre o inscripcions inadmissibles . Actualment, l'Annex III de l'IIA preveu que qualsevol persona física o jurídica pot presentar una reclamació davant la Secretaria sobre un presumpte incompliment per part d'un inscrit, sense distingir entre l'obligació incompleta. L'annex estableix un procediment clarament estructurat sobre com ha de procedir la Secretaria un cop rebuda la denúncia, així com quan es duu a terme la investigació per iniciativa seva, amb una sèrie de passos per garantir els drets dels sol·licitants i inscrits, especialment el seu dret a ser escoltats.

En concret, estableix que la investigació ha de concloure amb una resolució motivada, que es notificarà per escrit a les parts, i si constata que un inscrit és inadmissible la inscripció es cancel·larà del Registre. Així mateix, en funció de la gravetat de l'incompliment, la Secretaria pot adoptar una de les mesures següents: a) Prohibir que el representant es torni a registrar per un període d'entre 20 dies hàbils i 2 anys; i (b) publicar la mesura adoptada a la pàgina web del Registre. Aquestes mesures podran ser objecte d'una sol·licitud motivada de revisió per part del Consell d'Administració, que podrà aconsellar, però no suspendre, cap mesura adoptada per la Secretaria. Finalment, si els inscrits no estan satisfets amb la decisió del Consell d'Administració, poden recórrer davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea d'acord amb l'article 263 TFUE o presentar una queixa davant el Defensor del Poble Europeu d'acord amb l'article 228 TFUE. El reconeixement exprés de la participació del Defensor del Poble Europeu en les decisions relacionades amb el Registre de Transparència suposa una novetat respecte a l'Acord de 2014, encara que aquesta institució, en l'exercici de les seves funcions d'investigació sobre mala administració per part de les institucions i organismes de la UE, ha resolt nombroses queixes en aquest àmbit<sup>52</sup> en els darrers anys i fins i tot ha reclamat públicament millores en la regulació<sup>53</sup> .

<sup>52</sup> Per exemple, en el cas 1499/2021/SF, el Defensor del Poble Europeu va resoldre la queixa presentada per una xarxa de periodistes de diversos països europeus que havien sol·licitat l'accés públic a les observacions i preguntes inicials dels Estats membres sobre la proposta legislativa de la Llei de mercats digitals, que havia estat denegada pel Consell, al·legant que la divulgació completa posava en perill un procés de presa de decisions en curs. En la seva recomanació, el Defensor del Poble Europeu va considerar que la negativa del Consell a concedir l'accés públic a les posicions dels Estats membres

constitueix un cas de mala administració. El text complet està disponible a: [Last consultat: 25.07.2024].

<sup>53</sup> Debat organitzat pel Defensor del Poble Europeu, «Agències de la UE – Com fer-ho gestionar el risc de dany a la reputació, "que va tenir lloc el 18 d'octubre de

## 6.1 Perspectives i reptes de futur per al sistema de registre obligatori: controlar el lobbying transnacional

Els canvis al Registre de Transparència introduïts per l' Acord Interinstitucional del 20 de maig de 2021 són importants, tot i que sembla poc probable que resolguin els problemes identificats en l'aplicació d'acords anteriors.

En efecte, la introducció de la inscripció obligatòria no ha anat acompanyada, com hauria estat desitjable, d'un règim sancionador estricte per a l'incompliment del Codi de Conducta i, el que és més important, per la realització d'activitats cobertes pel Registre sense complir el requisit d'inscripció obligatòria. En aquest sentit, la mesura d'anul·lació del registre en cas d'incompliment del Codi de Conducta és més pròpia d'un sistema de registre voluntari que no pas d'un sistema genuïnament obligatori, on les infraccions de les normes i principis que regulen les activitats de lobby estan subjectes a sancions econòmiques substancials.<sup>54</sup>

Aquestes debilitats en el disseny del Codi de Conducta estan directament relacionades amb les deficiències de l'organisme d'ètica a la Unió Europea, especialment pel que fa a l'aplicació. Es tracta d'un buit important en el panorama d'aplicació de la Unió que s'ha de cobrir en els propers anys perquè, avui dia, l'òrgan d'ètica no té l'autoritat necessària sobre les institucions de la UE per aplicar la pressió suficient i motivar eficaçment el canvi de comportament (Petropoulou i Nystase, 2024).

A més, la configuració massa àmplia d'algunes activitats excloses (és especialment cridaner l'exclusió de les "reunions espontànies" i les "purament privades o socials") pot facilitar que els que fins ara s'han resistit a la inscripció romanguin a l'ombra.

A més, com s'ha assenyalat a l'inici d'aquest treball, l' Acord Interinstitucional del 2021 ni tan sols aborda el que serà un dels grans reptes per a les institucions europees en els propers anys: fer que les activitats de lobbying siguin més transparents i canalitzades correctament quan les realitzin països tercers.

La inadequació del registre obligatori ha estat implícitament reconeguda per la mateixa Unió Europea quan va anunciar el "paquet de defensa de la democràcia", anunciat el 3 de maig de 2023, que inclourà diverses mesures per enfortir la resiliència de l'espai de la UE davant la interferència estrangera i diverses mesures de suport com ara recomanacions sobre interferències encobertes, processos electorals segurs i resilients<sup>55</sup>.

De fet, a nivell europeu, la problemàtica del lobbying transnacional és present des de fa anys. Per exemple, entre el 2012 i el 2014, es va descobrir que el règim d'Azerbaidjan havia canalitzat milions de dòlars a través de companyies offshore per subornar.

Diputats del Parlament Europeu implicats en el megaprojecte de gasoducte Itàlia-Azerbaidjan, conegut com el "corredor de gas del sud", que va provocar una gran crisi de confiança en les institucions.

Més implicacions i impacte mediàtic ja s'han vist en l'esmentat Qatargate, que va posar de manifest els vincles de Qatar amb polítics i personal parlamentari a través dels quals es va intentar influir en diversos eurodiputats per donar suport al règim de Qatar i, més concretament, a l'acollida de la Copa del Món de la FIFA en aquest país, davant les preguntes sobre la seva celebració per violacions dels drets humans.

La detenció del vicepresident del Parlament Europeu, així com d'altres alts càrrecs (actuals i antics) de les institucions europees per càrrecs de participació en una organització criminal, corrupció i blanqueig de capitals, va provocar una reacció immediata dels representants i una resposta institucional marcada per la premsa, exposant el descontrol de la situació.

Així, la llavors presidenta del Parlament Europeu, Roberta Metsola, va declarar poc després que esclatés l'escàndol que havia rebut més d'un centenar d'obsequis, cap dels quals no constava al Registre de Transparència. A nivell institucional, a més de suspendre l'aprovació de l'informe sobre l'eliminació de visats per als qatariens que viatgen a l'espai Schengen, el Parlament Europeu va adoptar la Resolució de 15 de desembre de 2022<sup>56</sup> que conté diferents propostes per millorar el funcionament del Registre de Transparència, algunes de les quals són mesures ja previstes a l'All de 2021 però encara no s'han implementat.

En concret, la Resolució demana a la Comissió que presenti una proposta de creació d'un òrgan independent responsable de les qüestions d'ètica; proposa introduir un període d'incompatibilitat per als antics eurodiputats per evitar els efectes adversos de l'anomenat fenomen de la "porta giratòria"; demana una avaluació exhaustiva i millores en la transparència de les activitats legislatives dels eurodiputats, revelant específicament la petjada legislativa dels textos i les esmenes proposades; i prohibint qualsevol finançament extern del personal i els grups dels diputats, expressant el compromís d'establir una prohibició a tota la Unió de les donacions de tercers països als eurodiputats i partits polítics per tal d'omplir les llacunes dins dels estats membres, i demana a la Comissió que presenti urgentment una proposta en aquest sentit.

A la vista de l'anterior, sembla poc probable que aquestes propostes resolguin el fenomen del lobbying transnacional, que és d'enorme abast, i va molt més enllà de l'escàndol de Qatargate. De fet, la mida de la Unió Europea, el seu poder com a organització i el seu sistema polític obert són elements que determinen que molts tercers governs contractin empreses de lobby amb seu a Europa perquè utilitzin les seves connexions, experiència i contribucions per influir en les decisions preses per les Institucions, ja sigui per blanquejar la seva imatge, aconseguir posicionar-se a la UE en conflictes regionals o rebre diferents formes d'ajuda, que afecten significativament la vida política de la Unió a nivell intern i internacional.

2017. Disponible a: <https://www.youtube.com/watch?v=erNKKDF3HE>. [Últim consultat: 25.07.2024].

54 En el cas dels EUA, la LDA (Lobbying Disclosure Act) estableix que, en cas d'incompliment de les disposicions de la llei, es poden imposar sancions, principalment de caràcter pecuniari, que poden arribar a fins a 50.000 dòlars en multes, segons el tipus d'incompliment i la seva gravetat.

55 "Defending European Democracy – Communication" (2023), [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13730-Defending-European-democracy-Communication\\_ca](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13730-Defending-European-democracy-Communication_ca) [Últim accés: 20.11.2024].

56 Resolució del Parlament Europeu de 15 de desembre de 2022, sobre sospites de corrupció relacionada amb Qatar i la necessitat d'augmentar la transparència i responsabilitat a les institucions europees. Disponible a: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448_EN.html). [Últim accés: 25.07.2024].

Aquestes activitats es duen a terme fora del marc de relacions diplomàtiques entre la Unió Europea i aquests països tercers i d'una manera encoberta, la qual cosa planteja la qüestió de si els parlamentaris i el personal objectiu d'aquestes activitats de lobbying estan salvaguardant realment els interessos dels ciutadans europeus, especialment quan les activitats de lobby són realitzades per règims autoritaris.

Més enllà de les institucions europees, el debat sobre el lobbying transnacional és present a la majoria de països, tot i que la majoria no disposa d'un règim de transparència adequat pel que fa a les activitats de lobby realitzades per països estrangers i ni tan sols consideren els governs estrangers com a grups d'interès,<sup>57</sup> amb algunes excepcions en l'àmbit anglosaxó. Per exemple, al Canadà, els grups de pressió que representen interessos del govern estranger estan subjectes als mateixos requisits que qualsevol altre actor en virtut de la Llei de lobbying canadenc. Als Estats Units, hi ha un marc legal específic per a les activitats de lobbying transnacional, plasmat en la Llei de registre d'agents estrangers (FARA), adoptada el 1938 i modificada en diverses ocasions per adaptar-se a la creixent complexitat del panorama internacional; aquest darrer model també s'ha adoptat a Austràlia, que va promulgar la Foreign Influence Transparency Scheme Act el 2018 (Lunenburg i Susman, 2005; Naurin, 2007).

A partir d'aquesta normativa, es poden extreure alguns elements per millorar la regulació en aquesta matèria continguda en l'AI 2021, que es poden resumir de la següent manera:

(1) En primer lloc, des d'un punt de vista subjectiu, l'actual Acord interinstitucional abasta les activitats de lobby realitzades per tercers països quan són realitzades per persones jurídiques, oficines o xarxes sense estatus diplomàtic o representades per un intermediari, però no estableix cap estratègia específica de seguiment o seguiment diferent d'aquelles a les quals estan subjectes altres registrants. En aquest sentit, no es pot obviar que quan el lobbyista és un Estat, el tipus d'informació que s'ha de proporcionar i com es tracta i es difon aquesta informació s'ha de tractar de manera diferent a les persones i entitats privades. Al mateix temps, el codi de conducta hauria d'incloure un règim de control específic per a les activitats de pressió de règims qüestionables i distingir, com fa la legislació australiana, la influència estrangera, considerada una activitat legítima, de la ingerència estrangera, que es realitza de manera encoberta, enganyosa o coercitiva, amb el risc de corrompre la integritat institucional<sup>58</sup>.

(2) Des d'un punt de vista objectiu, s'hauria de donar un tractament específic a les activitats de lobby realitzades per tercers països que normalment no es materialitzen a través de les tradicionals reunions, conferències o "contactes" contemplats a l'article 3.2(a) de l'Acord interinstitucional. En canvi, es duen a terme per altres mitjans, com ara organitzacions de finançament, fundacions o think tanks que donen suport als seus objectius, o a través de regals o

altres beneficis (per exemple, viatges) per als responsables públics. S'ha de prestar especial atenció al finançament de les organitzacions de base, per distingir les xarxes o plataformes genuïnament emergents de l'astroturfing, una tècnica que consisteix a pretendre ser un moviment de base espontani de suport a una política concreta, creant confusió en l'opinió pública i les polítiques públiques.

(3) Finalment, a nivell institucional, s'exigeix un òrgan amb les competències i els recursos necessaris per supervisar i investigar de manera proactiva les infraccions de les normes, assegurant que tota la informació es publica de manera oportuna i en un format accessible. Sota aquest paradigma de màxima transparència i responsabilitat, les infraccions i infraccions detectades s'han de fer públiques, tal com fa el Departament de Justícia dels EUA a través de la publicació dels casos més recents en què s'ha aplicat FARA.<sup>59</sup>

En conclusió, en els propers anys queda molta feina, inclòs el desenvolupament de nous mecanismes de control, però sobretot vetllar pel bon funcionament dels mecanismes existents.

## 7 Conclusió

L'Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre un Registre de transparència preceptiu de 20 de maig de 2021 (IIA) té com a objectiu obrir un nou capítol en la política de transparència de la UE ampliant, d'una banda, la cooperació institucional, incorporant el Consell de la Unió Europea com a signatari, de l'altra, establint i inscrivint i registrant en el registre obligatori. aplicació de l'anomenat "principi de condicionalitat".

El "principi de condicionalitat", pel qual la inscripció en el Registre de Transparència és una condició prèvia per a la realització de determinades activitats, és la pedra angular de l'AI i s'aplica mitjançant mesures individuals adoptades per cadascuna de les institucions signants. Simultàniament, a partir d'un concepte de transparència més ampli que el recollit en convenis anteriors, a més de l'esmentat "principi de condicionalitat", l'AI inclou mesures complementàries de transparència per afavorir la inscripció i reforçar el marc conjunt, també individualitzat per a cadascuna de les institucions signants, així com la publicació en línia de les reunions.

Els canvis en el Registre de Transparència introduïts per l'IIA són importants, tot i que sembla poc probable que resolguin els problemes identificats en l'aplicació d'acords anteriors. En efecte, la introducció de la inscripció obligatòria no ha anat acompanyada, com hauria estat desitjable, d'un règim sancionador estricte per a l'incompliment del Codi de Conducta i, el que és més important, per la realització d'activitats cobertes pel Registre sense complir el requisit d'inscripció obligatòria.

A més, l'Acord Interinstitucional del 2021 ni tan sols aborda el que serà un dels grans reptes per a les institucions europees en els propers anys: fer que les activitats de lobby siguin més transparents i canalitzades correctament quan les realitzin països tercers.

57 Lobbying al segle XXI. *Transparència, Integritat i Accés*, OCDE (2021), pàg. 45. Disponible a: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/c6d8eff8-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F6d8eff8-ca&mimeType=pdf> [Últim consultat: 03/09/2024].

58 *Departament del fiscal general del govern australià*. <https://www.ag.gov.au/integrity/foreign-influence-transparency-scheme> [Últim accés: 03.09.2024].

59 <https://www.justice.gov/nsd-fara/recent-cases> [Últim accés: 03.09.2024].



Una millora real en aquest camp requeriria una estratègia de seguiment específica per a les activitats de lobby que provenen d'un Estat i distingir entre influència estrangera d'interferència estrangera. També cal donar un tractament específic a les activitats de lobby que es duen a terme per països tercers a través d'organitzacions de base. Finalment, a nivell institucional, s'exigeix un òrgan amb les competències i els recursos necessaris per supervisar i investigar de manera proactiva les infraccions de les normes, assegurant que tota la informació es publica de manera oportuna i en un format accessible.

## Aportacions de l'autor

JR: Redacció: esborrany original, Redacció: revisió i edició. IA: Redacció: esborrany original, Redacció: revisió i edició.

## Finançament

L'autor o autors declaren que no s'ha rebut cap ajut econòmic la investigació, l'autoria i/o la publicació d'aquest article.

## Referències

Alonso Pelegrín, E. (2016). El lobby en la Unió Europea. Manual sobre el bon ús de Bruselas, Esic Editorial.

Álvarez Vélez, MI i De Montalvo Jääskeläinen, F. (2014). Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación a España. *Uned. Teoría i Realitat Constitucional* núm. 1:353. doi: 10.5944/trc.33.2014.13025

Araguàs Galcerà, I. (2016). La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés. *RVAP* 106, 249–293. doi: 10.47623/ivap-rvap.106.2016.07

Cano Montejano, JC, (2013). "Transparència en la Unió Europea: Evolució y perspectiva", *Foro Europa Ciudadana*.

Luneburg, WV, i Susman, TM (2005). *El manual de lobbying. Una guia completa per als advocats i lobistes de la llei federal*. Tercera Edn. Chicago: American Bar Association.

Mazey, SP i Richardson, JJ, (1990-1991). "La participació de polítiques i els grups de pressió a la Comunitat Europea. El reto de Bruselas", *Documentación administrativa*, núm. 224–225.

Morata, F., (1995). "Influir per decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 90, octubre-diciembre.

Naurin, D., (2007). "Comportament entre bastidors? Lobbyistes en entorns públics i privats Suècia i la Unió Europea", *Comparative Politics* Vol. 39, núm. 2.

## Conflicte d'interessos

Els autors declaren que la investigació es va dur a terme en absència de cap relació comercial o financera que es pugui interpretar com un potencial conflicte d'interessos.

## Declaració d'IA generativa

Els autors declaren que no s'ha utilitzat cap IA Gen en la creació d'aquest manuscrit.

## Nota de l'editor

Totes les reclamacions expressades en aquest article són únicament les dels autors i no representen necessàriament les de les seves organitzacions afiliades, ni les de l'editor, els editors i els revisors. Qualsevol producte que pugui ser avaluat en aquest article, o reclamació que pugui fer el seu fabricant, no està garantit ni avalat per l'editor.

Petropoulou, D. i Nystase, A. (2024). Molt soroll per res? Reflexions sobre la proposta de la Comissió Europea d'un òrgan d'ètica interinstitucional. *Europ. J. Risc Regulat.* 15, 179–190. doi: 10.1017/err.2023.78

Ridao, J., (2017). Los grupos de presión. Anàlisi de la regulació del lobby en la Ue y Espanya. *Tirant lo Blanch*.

Ridao, J. (2018). La regulació dels lobbies en l'àmbit institucional de l'Estat. Una revisió crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas", *Dilemata*, Núm. 27.

Ridao, J., Araguàs, I., i Lobbies, Los. (2024). Presente i futur de la regulació dels grups d'interès a Espanya i a Europa, *Marcial Pons*.

Rodríguez Torres, C., (2016). "Marco regulador de las actividades de los lobbies en la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 39.

Saurugger, S. (2010). La construcció social del gir participatiu. La fusió d'una norma a la Unió Europea. *Eur J Polit Res* 49:4.

Villoria Mendieta, M., Revuelta, A., i Jiménez Sánchez, F., (2015). Transparència i regulació del lobby a Europa i Espanya. *XII Congreso de Ciencia Política y Administración Pública de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Sant Sebastià.

Xifra, J. (2011). El lobbying europeo: escenari i bases per al seu desenvolupament. *Rev. Òrgan*. 8:167. doi: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139092