



El lobbying en la UE: perspectivas y retos del registro de transparencia obligatorio

ACCESO ABIERTO

EDITADO POR



 Antonio Castillo-Esparcia,
 Universidad de Málaga, España

REVISADO POR

 Aleksandr Strelkov,
 Universidad Erasmus de Róterdam (Países Bajos)
 Paula Pineda Martínez,
 Universidad del País Vasco, España

*CORRESPONDENCIA

Joan Ridao Martín

 jridao@ub.edu
 Irene Araguàs Galcerà
 iaraguas@ub.edu

RECIBIDO el 08 de octubre de 2024

ACEPTADO 03 de diciembre de 2024

PUBLICADO 25 de febrero de 2025

CITACIÓN

 Ridao Martín J y Araguàs Galcerà I (2025)
 El lobbying en la UE: perspectivas y retos del registro
 de transparencia obligatorio.
 Frente. Polit. Sci. 6:1508017.

doi: 10.3389/fpos.2024.1508017

DERECHOS DE AUTOR

© 2025 Ridao Martín y Araguàs Galcerà.

 Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo
 los términos de la Licencia [Creative Commons Atribución](#)
 (CC BY). Se permite el uso, distribución o

 reproducción en otros foros, siempre que se acredite al autor
 original y al propietario del copyright y se cite la publicación
 original en esta revista, de acuerdo con la práctica
 académica aceptada. No se permite ningún uso, distribución
 o reproducción que no cumpla con estos términos.
Joan Ridao Martín¹ * e Irene Araguàs Galcerà² *
¹Sección de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona, Barcelona, España,
²Sección de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Barcelona, España

La actividad de lobby es una parte esencial del proceso de toma de decisiones en la Unión Europea. La promoción de la actividad de lobby en las instituciones de la Unión Europea planteó, como es lógico, la cuestión de regular esta actividad de acuerdo con las normas que se derivan de los tratados fundacionales de la UE y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea establecieron en 2021 el Registro de Transparencia de la UE mediante un acuerdo interinstitucional, al que posteriormente se adhirió el Consejo. El acuerdo interinstitucional de 2021 establece un sistema de registro obligatorio para eliminar las deficiencias del sistema voluntario y ofrecer incentivos adicionales para el registro. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel importante en la mejora de la regulación de la actividad de lobby. En los últimos años, el máximo intérprete del derecho europeo ha dictado varias sentencias que establecen los límites de la actividad de lobby y las normas aplicables a las situaciones de conflicto de intereses. El objetivo de este trabajo es analizar la regulación y el funcionamiento del Registro de Transparencia de la UE y los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes, así como las perspectivas y los retos del sistema obligatorio implantado recientemente.

PALABRAS CLAVE

lobby, Unión Europea, registro de transparencia, participación, rendición de cuentas

1 Introducción

En la actualidad, son pocos los procesos de toma de decisiones que no se ven afectados por la influencia de los grupos de interés. De hecho, la regulación de los grupos de interés ya no es exclusiva de las tradiciones jurídicas anglosajonas o estadounidenses, sino que se entiende hoy como un elemento clave para lograr la transparencia y la buena gobernanza en diversos tipos de sistemas políticos e institucionales, incluidas organizaciones internacionales como la Unión Europea, donde las actividades de lobby se han integrado de forma bastante natural en el funcionamiento de diferentes instituciones (Ridao et al., 2024, p. 31).¹

Sin embargo, el ejercicio del poder en el seno de la UE presenta ciertas particularidades que han incidido inevitablemente tanto en la práctica de las actividades de lobby como en su regulación (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014; Araguàs Galcerà, 2016). El poder legislativo no reside únicamente en el Parlamento, sino que también reside en los ejecutivos de los Estados miembros y se expresa a través del Consejo de la UE. Además, el poder ejecutivo (el propio Consejo y, en particular, el Parlamento Europeo) es un poder que se ejerce en el seno de la UE.

¹ Esta opción contrasta con la realidad jurídica de los Estados miembros, donde la mayoría de los países no No existen regulaciones sobre actividades de influencia. Entre los países que han aprobado leyes relacionadas con el lobbying Las actividades son: Alemania (1951/1980/2022), Lituania (2001); Polonia (2003); Francia (2009); Eslovenia (2010); Austria (2019); Lituania (2015); e Irlanda (2015).

La Comisión no se deriva de una mayoría parlamentaria, no puede disolver el Parlamento, aunque sí puede censurarlo, y se convierte en poder legislativo a través de la comitología (legislación secundaria), es decir, todas las leyes emanan de la Comisión Europea, que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, una facultad que no tienen ni el Parlamento ni el Consejo, pero que es supervisada por los Estados miembros a través de expertos nacionales, grupos de trabajo y comités consultivos (Alonso Pelegrín, 2016, pp. 168-171).

En este contexto, la necesidad de regular las actividades de lobby en la Unión Europea comenzó a gestarse a mediados de la década de 2000 y se reflejó en diversos documentos e iniciativas que sentaron las bases de la regulación actual. Entre ellos, tuvo un papel destacado el Libro Verde sobre la Iniciativa Europea de Transparencia (2006)².

preparado por la Comisión; el llamado Informe Stubb, aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo en 2008; y la decisión del Parlamento Europeo, también adoptada en 2008, de celebrar un acuerdo interinstitucional con la Comisión sobre este asunto,³

Lo que dio lugar a la primera regulación europea relativa a los grupos de interés.

Y es que, mediante el Acuerdo de la Comisión y el Parlamento Europeo de 23 de julio de 2011 (DOUE de 22.07.2011), ambas instituciones pusieron en marcha conjuntamente el primer Registro de Transparencia para las organizaciones y los autónomos que participan en el desarrollo y la aplicación de las políticas de la Unión Europea. El registro se creó con el objetivo de hacer lo más transparente y abierto posible el proceso de toma de decisiones de la UE. En palabras de las instituciones firmantes del Acuerdo, se diseñó para abordar "cuestiones básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto". Este Acuerdo sólo cubría a las dos instituciones firmantes, como sucedió posteriormente con el Acuerdo relativo al mismo Registro de 16 de abril de 2014 (DOUE de 19.09.2014).

El Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 (DOUE 11.06.2021), actualmente en vigor, amplía finalmente el ámbito de aplicación del Registro a las actividades del Consejo. Además, en virtud de este Acuerdo, el registro pasa a ser obligatorio, alejándose del sistema voluntario establecido en acuerdos anteriores. Este cambio plantea la cuestión de qué resultados se esperan del cambio de naturaleza del Registro y los principales retos que plantea. Este análisis debe tener necesariamente en cuenta los principios del Derecho comunitario, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha desempeñado un papel clave a la hora de establecer las normas y límites que rigen las actividades de lobby.

Teniendo en cuenta lo anterior, la primera parte de este trabajo se dedica a examinar las características de las actividades de lobbying dirigidas a las políticas de la Unión Europea. A continuación, se analizan los primeros pasos dados para regular las actividades de lobbying, centrándose primero en las iniciativas legislativas, y después en la jurisprudencia en este ámbito. Algunas sentencias y pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

no sólo han validado las actividades de lobby, sino que también han establecido importantes límites a las mismas, contribuyendo significativamente al marco regulatorio actual. A continuación, se estudiarán los distintos acuerdos relacionados con el Registro de Transparencia de las actividades de lobby, culminando con el mencionado Acuerdo Interinstitucional de 2021. Por último, se realizarán una serie de reflexiones sobre el sistema de registro obligatorio, destacando las perspectivas que abre este cambio y los retos que quedan por resolver. Entre estos retos se encuentra la importante brecha revelada por el reciente escándalo Qatargate, que expuso las debilidades de un sistema de registro diseñado para actividades de lobby individuales y no tuvo en cuenta la importancia de las actividades de lobby transnacionales.

2 Análisis y diagnóstico del lobbying con sede en Bruselas

Bruselas, la capital de la UE y sede principal de sus instituciones, acoge a más de 12.800 organizaciones que ejercen oficialmente el lobbying, según el propio Registro de Transparencia de la UE.⁴ Entre ellas se encuentran federaciones profesionales, cámaras de comercio, sindicatos, empresarios individuales, bancos, regiones, organizaciones religiosas y asociaciones de todo tipo. Sin embargo, esta cifra es muy inferior a la real. Se calcula que Bruselas cuenta con cerca de 30.000 lobistas, casi tantos como empleados de la Comisión (32.000).⁵ Esto convierte a Bruselas, después de Washington, en la ciudad con mayor concentración de personas que buscan influir en los procesos legislativos y en la toma de decisiones políticas en general, en un marco único de 27 Estados y alrededor de 500 millones de ciudadanos. Podría decirse que, en paralelo al aumento gradual del poder político de las instituciones europeas a lo largo de las dos últimas décadas, el lobby corporativo ha llegado a "colonizar" amplias zonas del distrito europeo de la capital de la UE, creando así un universo complejo que, hasta hace poco, escapaba a la comprensión de muchos activistas. Esta complejidad radica, por supuesto, en el hecho de que la actividad de lobby a menudo se extiende a través de una estrategia de múltiples niveles con el fin de construir una legitimidad más fuerte (Ridao, 2017, 2018).

Ciertamente, la transparencia y la concienciación pública han comenzado a cambiar algunos comportamientos e incluso la percepción social en los últimos años. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las discusiones en torno al acuerdo comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea conocido como Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP), que cubre una variedad de áreas, desde la regulación farmacéutica y la política de empleo hasta la protección de datos y la agricultura.⁶ El capítulo sobre Solución de Diferencias entre Inversionistas y Estados

4 Consultar: https://transparency-register.europa.eu/index_en [Último acceso: 25.07.2024].

5 Datos facilitados por Corporate Europe Observatory en el informe 'Lobby Planet Brussels'. Se puede consultar en: https://corporateeurope.org/sites/default/archivos/lp_brussels_report_v7-spreads-lo.pdf [Último acceso: 25.07.2022].

Se estima que durante la preparación de las negociaciones del TTIP, más de 130 reuniones a puerta cerrada y al menos 119 (más del 90%) estaban con las corporaciones y sus respectivos grupos de presión. También hay información que indica que la Dirección General de Comercio de la Unión Europea La Comisión invitó a algunos de los grupos de presión corporativos a reuniones y se les solicitó su opinión. Se puede consultar en: <https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea,-quien-esta-al-mando> [Último acceso: 25.07.2024].

2 COM (2006) 194, de 3 de mayo de 2006. La iniciativa fue lanzada en 2005 por el Comisario Europeo de Administración, Auditoría y Lucha contra el Fraude, Siim Kallas.

3 P7_TA (2011). Decisión del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre la Celebración de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión en relación con un Registro de Transparencia común [2010/2291(ACI)].

El sistema de arbitraje entre empresas y Estados en caso de conflicto (ISDS, por sus siglas en inglés) ha sido un punto central de las actividades de lobby. Con razón, se prevé que las grandes corporaciones internacionales podrían crear barreras jurídicas contra las decisiones democráticas de Estados soberanos o asociaciones supranacionales cuando esas decisiones amenacen sus ganancias.

Al mismo tiempo, esta mayor conciencia cívica ha contribuido a exponer episodios de integridad cuestionable por parte de los grupos de presión, especialmente desde 2011, año en que se introdujeron las primeras regulaciones de la UE sobre el lobby. Entre los ejemplos más notables se incluyen los llamados Luxleaks (2014), el Dieselgate de Volkswagen⁷ (2015) y, más recientemente, el Qatargate (2022).

Todos estos casos pusieron de manifiesto los problemas derivados de una regulación insuficiente o débil, que daña la reputación de las instituciones públicas tanto en Bruselas como a nivel nacional. Además, en el caso de Qatargate, se pusieron de manifiesto las debilidades de un sistema diseñado para controlar la posible interferencia de actores privados en las actividades de las instituciones europeas. Uno de los desafíos crecientes, que sigue sin resolverse, es la interferencia de terceros países en la vida democrática de la Unión.

Además de estos nuevos actores en las actividades de lobby, existen diversos tipos de lobbys corporativos, cada uno especializado en sus propias actividades de persuasión. Sus sedes en la capital de la UE emplean a individuos que trabajan directamente en la promoción de sus intereses (compañías petroleras, firmas automovilísticas, tabacaleras, etc.). Por ejemplo, existen federaciones industriales y asociaciones profesionales a nivel europeo que representan a sus miembros a nivel sectorial, dirigiendo y coordinando sus actividades de lobby en la UE, ya sea a nivel de federaciones nacionales o entre empresas individuales.⁹ Estos lobbys, caracterizados por su influencia intersectorial, incluyen grupos como la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), que reúne a los líderes de las 50 mayores empresas transnacionales de Europa.

Otro actor clave es Business Europe, considerada la principal organización patronal del continente, que agrupa a empresas como Inditex,

⁷ El caso LuxLeaks, revelado por un consorcio de 40 medios internacionales medios de comunicación, expusieron los 'reglamentos fiscales' que 200 empresas multinacionales firmaron con Luxemburgo evitará pagar impuestos en otros países de la UE. Volkswagen El escándalo del Dieselgate fue descubierto por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, que acusó al grupo automovilístico alemán de instalar deliberadamente un software en ciertos vehículos diésel vendidos entre 2008 y 2015, diseñado para eludir límites de emisión.

El 9 de diciembre de 2022 se hizo público que la Fiscalía Federal belga estaba llevando a cabo una redada a gran escala relacionada con actos delictivos destinados a ganarse el favor de personas con responsabilidades en la Unión Europea. Estos actos habrían sido llevados a cabo por países como Qatar o Marruecos para influir ilegítimamente en las instituciones europeas. En concreto, entre los detenidos por cargos de participación en una organización criminal, corrupción y blanqueo de dinero se encontraban la vicepresidenta del Parlamento Europeo, Eva Kaili; el ex eurodiputado italiano Pier Antonio Panzeri; y el secretario general de la Unión Europea, Jean-Claude Juncker.

de la Confederación Sindical Internacional, Luca Visentini.

Según un informe de Ahora, abarca desde el vehículo eléctrico danés Alianza y el Comité Permanente de Médicos Europeos ante el CEFIC (Comité Europeo Consejo de la Industria Química), que emplea a 74 lobistas y gasta más de 10 millones de euros anuales en estas actividades. O la Asociación para la Gestión Financiera Mercados en Europa, con un presupuesto anual de más de ocho millones de euros para defender sus intereses y 69 lobbistas en nómina. Puede consultarse en: <https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea,-quien-esta-al-mando> [Último consultado: 25.07.2024].

Vodafone, Heineken, Nestlé y Siemens son algunas de las organizaciones más influyentes en términos de impacto político y acceso a los legisladores de más alto rango.

También hay que tener en cuenta al consultor-lobbyista, que ofrece asesoramiento estratégico. En esta categoría se incluyen los expertos en relaciones públicas, los gestores de redes sociales, los consultores en asuntos institucionales y los bufetes de abogados que ejercen el lobby en nombre de sus clientes.¹⁰ En ocasiones, estos consultores son contratados por regímenes no democráticos que buscan apoyo para sus agendas o incluso para enmascarar sus excesos autocráticos o sus abusos de los derechos humanos. Las empresas europeas. Para ello, suelen reclutar a ex funcionarios de alto rango o empleados de las instituciones de la UE, mediante una práctica muy extendida conocida como la "puerta giratoria", en la que los individuos se mueven entre el sector público y el privado.

3 El camino hacia la regulación del lobby a nivel comunitario

3.1 Precedentes legales para la regulación de las actividades de lobby a nivel comunitario

La regulación actual de las actividades de lobbying dirigidas a las instituciones europeas se encuentra en el ya mencionado Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea relativo a un Registro de Transparencia obligatorio, de 20 de mayo de 2021, y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO) el 11 de junio de 2021. En virtud de este Acuerdo el registro pasa a ser obligatorio, alejándose del sistema de registro voluntario establecido diez años antes por el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 23 de julio de 2011 (modificado por un Acuerdo entre ambas instituciones el 16 de abril de 2014). A pesar del carácter reciente de los Acuerdos relativos al Registro de Transparencia, los mecanismos de consulta o intervención de los grupos de interés públicos y privados existen desde la propia creación de lo que hoy es la UE en los años 50 (Saurugger, 2010, p. 483). La necesidad de regular adecuadamente los grupos de interés ha sido un tema constante en la actividad política y jurídica de la Unión, con varios hitos significativos que ayudan a entender la regulación actual, que ahora procedemos a analizar.

3.2 El surgimiento de las actividades de lobby y el cambio hacia la autorregulación

La importancia de las relaciones entre las élites económicas y sociales de los estados miembros fue reconocida tempranamente por los "padres fundadores" de la Comunidad Europea, por ejemplo en el marco de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

(CECA), predecesora de la actual Comisión Europea. En 1970, había unos 300 grupos europeos reconocidos y en 1980 se habían registrado un total de 439 organizaciones.¹¹ El 18 de marzo de 1985, el parlamentario danés Jens-Peter Bonde se dirigió a la Comisión

Entre las principales consultoras se encuentran Burson-Marsteller, Gplus y Hill&Knowlton.
¹¹ Mazey y Richardson, 1990-1991, pág. 319; Morata, 1995, pág. 131.

de las Comunidades Europeas, preguntando por el crecimiento del número de lobbies entre 1972 y 1974 y preguntando por sus relaciones con asociaciones de consumidores, sindicatos, empresas y organismos profesionales.¹² Unos años más tarde, el 1 de diciembre de 1989, su colega holandés Alman Metten fue más explícito al sugerir la creación de un registro común para la Comisión y el Parlamento, que permitiría una mejor identificación de estos grupos y la elaboración de normas de conducta.

En este punto, conviene recordar las negociaciones del Acta Única Europea (AUE; 1987),¹³ que abordaban no sólo la ampliación del mercado interior (12 Estados y más de 250 millones de consumidores)¹⁴ sino también el alcance de las competencias de la Comunidad en ámbitos como la política social, la política medioambiental y la investigación y el desarrollo, lo que suscitó un intenso debate sobre la influencia de los actores no estatales en el proceso de integración europea, dada la importancia de la mayor parte de las reglamentaciones y de la financiación comunitaria, así como la complejidad, fragmentación y competitividad de su sistema de toma de decisiones.¹⁵

Hasta la creación de la SEA, los grupos de interés ejercían presión a través de las estructuras administrativas y políticas nacionales, dado que el Consejo era la institución que concentraba el mayor poder y que los estados individuales también tenían poder de veto sobre las propuestas de la Comisión.¹⁶ Por este motivo, se modificó el artículo 118 del Tratado de Roma, estableciendo el llamado "diálogo social" mediante consultas con sindicatos y organizaciones patronales. Sin embargo, fue el Parlamento Europeo, en el marco de la Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales e Inmidades (1991), el que primero consideró el papel de los lobbies.¹⁷ Posteriormente, tanto la Declaración sobre el Derecho de Acceso a la Información como la Declaración de Birmingham (Declaración 23), ambas anexas al Tratado de Maastricht, tuvieron como objetivo primordial la promoción de la participación de las ONG emergentes (incluidas en el artículo 138b del EAE) en el proceso de toma de decisiones europeo (conocido como diálogo civil).

El Parlamento Europeo fue la primera institución de la UE en manifestar su preocupación por el aumento de la actividad de lobby y los desafíos para mantener la independencia de las actividades de la cámara tras la pérdida de documentos oficiales relevantes y confidenciales o restringidos, episodios de acoso a algunos parlamentarios destinados a modificar la redacción de futuros reglamentos, etc. El Informe Galle (1992)¹⁸ planteó diversas cuestiones en este contexto, como la necesidad de regular la "representación de intereses" a nivel comunitario, la

criterios de acreditación y reconocimiento de estos grupos, la consideración de las compensaciones que deben obtener los lobbistas y la posibilidad de establecer una obligación declarativa respecto de las actividades de lobby, la definición de las acciones de lobby o el establecimiento de reglas éticas para los parlamentarios en contacto con grupos de presión.

Como no se pudo llegar a un consenso sobre ninguna de estas cuestiones, el eurodiputado belga Marc Galle intentó ampliar el abanico de propuestas. En este sentido, el informe define con gran detalle los grupos de presión y recomienda que el Parlamento elabore un código de conducta para ellos, los limite a zonas separadas de las oficinas de los diputados y les exija que se registren en un registro de acceso público. El registro debería incluir específicamente "las actividades realizadas para influir en los diputados del Parlamento Europeo directamente o a través de su personal o asistentes y los presupuestos destinados a ello". Quienes cumplan los requisitos recibirán un permiso renovable anualmente y acceso a las instalaciones de trabajo que el Parlamento concede a sus visitantes. Otras dos recomendaciones se dirigen a la institución parlamentaria y a su personal: "Para garantizar que los diputados al Parlamento Europeo cumplan las mismas normas de transparencia que el Parlamento, sus miembros deberían actualizar su declaración de intereses financieros al menos una vez al año e introducir de inmediato un registro de los intereses financieros del personal de los diputados". Por último, el informe sugiere que la comisión examine en qué medida los intergrupos y entidades similares pueden utilizarse con fines de lobby encubierto, sin indicar exactamente cómo podría llevarse a cabo.

Por último, la resistencia, cuando no abierta hostilidad, a estas propuestas por parte de algunos diputados al Parlamento Europeo explica en parte por qué no se tuvieron en cuenta inicialmente, aunque el papel de la Comisión Europea fue igualmente decisivo. En definitiva, un documento hecho público en 1992 exponía la preocupación de la Comisión por este fenómeno e instaba a los lobbistas a elaborar sus propias reglas de (buena) conducta y a crear sus propias asociaciones profesionales representativas. Los resultados no se hicieron esperar: ese mismo año, la Comisión decidió crear una base de datos interna en forma de directorio único de organizaciones sin ánimo de lucro (asociaciones y federaciones europeas, nacionales e internacionales) que actuaban ante ella como grupos de interés. Con ello se pretendía ayudar a los funcionarios de la Comisión a conocer su identidad y su trabajo, instando a los representantes de los grupos de interés con ánimo de lucro (asesores jurídicos, empresas públicas y privadas, consultores) a elaborar voluntariamente su propia guía y sus propios códigos de buena conducta. Se trataba de garantizar la máxima integridad en sus actividades, declarando explícitamente el interés representado y comprometiéndose a no difundir información engañosa ni ofrecer incentivos para obtener información o trato privilegiados. Más tarde, en septiembre de 1994, la Comisión elaboró un código de autorregulación, firmado por varios grupos de interés.¹⁹

12 Pregunta escrita nº 2325/84 (85/C 228/25).

13 SEA, Luxemburgo, 17 de febrero de 1986 (DO L 169 de 29.6.1987).

14 Cano Montejano, 2013, pág. 47.

15 Xifra, 2011, pág. 175.

16 Mazey y Richardson, 1990-1991, pág. 319.

17 El diputado belga al Parlamento Europeo Marc Galle elaboró un informe (Propuesta de una mesa ampliada con vistas a establecer normas que regulen la representación de los grupos de intereses especiales en el Parlamento Europeo) (Comisión de Reglamento). Procedimiento, verificación de credenciales e inmidades, octubre de 1992, PE 200.405/fin, diseñado para contrarrestar la influencia de los grupos de presión en el actividades del Parlamento.

18 Propuestas de una Mesa Ampliada con vistas a establecer normas que regula la representación de grupos de intereses especiales en la Unión Europea Parlamento (Comisión de Reglamento, de Verificación de la Credenciales e Inmidades), octubre de 1992, PE 200.405/fin.

19 "Los asuntos públicos deben: (A) Identificarse con su nombre y empresa; (B) Declarar el interés representado; (C) No tergiversar intencionalmente su la posición o la naturaleza de las investigaciones dirigidas a funcionarios de las instituciones de la UE, ni crear cualquier impresión falsa en relación con ellos; (D) No directa ni indirectamente Distorsionar los vínculos con las instituciones de la UE; (E) Respetar la confidencialidad de la información que se les proporcione; (F) No difundir a sabiendas o imprudentemente información falsa o información engañosa y tenga el cuidado adecuado para evitar hacerlo inadvertidamente; (G) No obtener copias de documentos de las instituciones de la UE para fines lucrativos; (H) No obtener información de las instituciones de la UE mediante

3.3 El ascenso de la sociedad civil organizada como actor clave en las políticas comunitarias

Siguiendo esta línea, en 1995 se creó la Plataforma Social (ONG Sociales Europeas) para representar a un amplio número de organizaciones sociales y en marzo de 1996 se puso en marcha el Foro Europeo de Política Social. Ese mismo año, la Comisión publicó la Comunicación sobre la promoción de las asociaciones y fundaciones en Europa. La Comisión se refirió a este nuevo actor como “sociedad civil organizada”, asociando este concepto a la democracia participativa. El Comité Económico y Social lo definiría en 1999 en su Dictamen sobre “El papel y la contribución de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción europea”.

Durante la Conferencia Intergubernamental de 1996, con ocasión de la preparación del Tratado de Amsterdam, las ONG tuvieron por primera vez la oportunidad de expresar sus propuestas (Declaración 38, anexa al Tratado). Ganaron aún más visibilidad en la Conferencia Intergubernamental de 2000 (antes del Tratado de Niza) y en la Convención sobre la desafortunada Constitución Europea.

El Tratado de Amsterdam formalizó explícitamente las consultas con los interlocutores sociales en el artículo 118A (artículo 138 del Tratado de la Comunidad Europea), y el Protocolo N° 7 sobre “la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” estableció la obligación de la Comisión de realizar consultas amplias antes de proponer textos legislativos, excepto en casos urgentes.

Por otra parte, como es sabido —y como se afirma en la introducción— el Parlamento Europeo, especialmente desde el Tratado de Maastricht (1992), ha ido ganando cada vez más influencia, colegislando actualmente con el Consejo de la Unión Europea y bloqueando determinadas decisiones significativas en caso de desacuerdo.

No en vano, además de ser el órgano de control democrático de las actividades de las instituciones, el Parlamento tiene competencias importantes, como la de supervisar y aprobar el presupuesto conjuntamente con el Consejo.²⁰ En este contexto de mayor protagonismo institucional, el Parlamento ha llegado a modificar su Reglamento “por cuenta de los grupos de interés”, introduciendo un sistema de tarjeta de acceso al Parlamento, condicionado al registro y al cumplimiento de un código de conducta.²¹

En el año 2000, el Tratado de Niza y la Carta de los Derechos Fundamentales establecieron el derecho a una buena administración en su artículo 41. Vinculado a este derecho, se promulgó el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, que codificaba los requisitos éticos de los empleados públicos y los relativos a la función de gobierno aplicables a los funcionarios de la Comisión.

medios deshonestos; (I) Evitar cualquier conflicto de intereses profesional; (J) Ni ofrecer directa o indirectamente ningún incentivo financiero a un funcionario de la UE”.

²⁰ El Parlamento Europeo actual está compuesto por 751 miembros elegidos por 380 millones de electores mediante sufragio universal directo y según los procedimientos electorales de cada Estado miembro. Su estructura se basa en cuatro pilares: ocho grupos políticos, 20 comisiones, órganos de gobierno y órganos políticos (la Conferencia de Presidentes, la Mesa, los Cuestores, la Conferencia de Presidentes de Comités y la Conferencia de Presidentes de Delegación) y los Servicios Administrativos. Con excepción del personal administrativo o burocrático, todas estas entidades desempeñan un papel importante en las prácticas de lobby.
²¹ Reglamento del Parlamento Europeo, enmienda relativa a grupos de interés, de 19 de febrero de 1997 (DO L 49/10).

representantes,²² estableciéndolos como auténticas obligaciones jurídicas del derecho a la buena administración, cuya violación podría dar lugar a responsabilidad penal, civil y disciplinaria.

Sin embargo, el documento más relevante en esta materia es sin duda el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001),²³ que perseguía “una mayor transparencia y [...] una mayor rendición de cuentas para todos los participantes [...]” en el proceso de elaboración de políticas de la UE.²⁴ La Comunicación “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo — Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas” (2002) dio un impulso decisivo al diálogo de la Comisión con las organizaciones representativas de la sociedad civil, estableciendo incluso una serie de procedimientos de consulta que garantizaran la apertura de las instituciones a las consideraciones expresadas por las partes interesadas.

Asimismo, no podemos obviar el papel que ha jugado en la regulación de las actividades de los grupos de interés el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión Europea, tal y como desarrolló el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001. Este Reglamento define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, aplicable a todos los documentos que obren en poder de dichas instituciones, incluidos los elaborados por ellas así como otros que hayan recibido y tengan a su disposición. En virtud de este reglamento, cualquier ciudadano europeo o cualquier persona física o jurídica residente o establecida en un Estado miembro puede solicitar el acceso a la información pública, lo que permite conocer, aunque sea de forma indirecta, alguna (pequeña) parte de la actividad desarrollada por los grupos de interés frente a las instituciones europeas, siempre que la información solicitada no se vea afectada por ninguna de las excepciones y límites al acceso establecidos por el propio Reglamento (artículo 4).

3.4 Los primeros pasos hacia la creación de un registro de transparencia de las actividades de lobby

En 2005, tras un informe interno y amplios debates en su seno, la Comisión decidió que había llegado el momento de mejorar la transparencia de las actividades de lobby y consideró la posibilidad de crear un registro de grupos de interés.²⁵ Se exploraron varias opciones: la primera era transformar su guía interna sobre grupos de interés sin fines de lucro en un registro obligatorio que también incluiría a los grupos con fines de lucro; la segunda era la autorregulación, invitándolos a adherirse a un código de conducta propuesto por la Comisión o elaborado por las propias partes interesadas. Esta última opción fue la preferida por la Comisión.

²² Código de Buena Conducta Administrativa de la Comisión, de 20 de octubre de 2000 (DO L 267).

²³ COM (2001) 428 final, de 12 de octubre de 2001. Puede consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110109> [Último acceso: 25.07.2024].

²⁴ Ámsterdam consagró el principio de transparencia como medio para acercar la Unión a sus ciudadanos, lo que condujo a la reforma de la administración europea a través del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.

²⁵ SEC (2005) 130075, de 8 de noviembre, Comunicación a la Comisión De la Presidenta, de la Sra. Wallström, del Sr. Kallas, de la Sra. Hübner y de la Sra. Fischer Boel. Proponer el lanzamiento de una Iniciativa Europea de Transparencia.

Con el tiempo, el ya mencionado Libro Verde sobre la Iniciativa Europea de Transparencia (2006)²⁶, elaborado por la Comisión y que, como es habitual en este tipo de documentos, sirve de estímulo para la reflexión impulsada por la Comisión, fue una invitación a todas las partes interesadas a participar en el debate. El objetivo era recopilar la información necesaria para establecer un marco estructurado para las actividades de lobbying en la UE. En este proceso de debate, la Comisión reconoció explícitamente que el lobbying es una actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de quién lo practique, ya que puede ayudar a llamar la atención sobre cuestiones importantes.

Al mismo tiempo, consideró que sus medidas de transparencia eran elementos decisivos para reforzar el control externo con el fin de desincentivar prácticas dudosas e informar fielmente a los ciudadanos de las contribuciones de estos grupos a los procesos de toma de decisiones de las instituciones comunitarias. Por ello, la Comisión justificó la solicitud de opiniones sobre la mejora de la información disponible sobre estos grupos y la posible necesidad de exigir un código de conducta común o mínimamente regulado para todos ellos. Inicialmente, la Comisión no era partidaria de un registro obligatorio, inclinándose por la autorregulación, cuestionando la viabilidad de un sistema de registro voluntario con incentivos asociados para los lobbies registrados, junto con un sistema de seguimiento y sanciones en caso de incumplimiento de los deberes asumidos con dicho código.

El resultado de este proceso de consulta demostró una amplia aceptación de la adopción por parte de la Comisión de un código de conducta, si bien se solicitaron algunas aclaraciones sobre las actividades que formarían parte del Registro, considerando que el término "representación de intereses" era demasiado amplio y que debían tenerse en cuenta las características específicas de algunas profesiones reguladas, como la de abogado. Además, se solicitó más información sobre el proceso de seguimiento y la aplicación de sanciones. En este proceso de consulta, el sector empresarial se mostró especialmente preocupado por la proporcionalidad del procedimiento de sanciones, especialmente dada la posibilidad de que se presenten denuncias triviales o acusaciones falsas. Por su parte, las ONG solicitaron que el Código tuviera un alcance más amplio, abarcando cuestiones como los conflictos de intereses o las "puertas giratorias".²⁷

Por último, el Libro Verde sobre la Iniciativa Europea de Transparencia (2006) definieron el lobby como actividades dirigidas a influir en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones de las instituciones europeas, independientemente de si esta actividad la llevan a cabo ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil u otros grupos de interés o incluso empresas que trabajan en nombre de terceros, como responsables de relaciones institucionales, grupos de expertos o abogados.

En cuanto a los medios para fortalecer el control externo de las actividades de lobby, el Libro Verde (2006) consideró opciones como proporcionar información más completa sobre las personas que han contribuido a desarrollar una política o un marco legal o crear un sistema basado en las partes interesadas.

Sistema de registro. En cuanto al primer punto, la Comisión propuso que, en el marco de las consultas públicas, se solicitara sistemáticamente a los grupos de interés, mediante un cuestionario electrónico, que facilitaran información sobre sus objetivos, fuentes de financiación e intereses que representan. La Comisión también previó la posibilidad de desarrollar y gestionar un sistema de registro en línea opcional para todos los grupos de interés y miembros de grupos de interés que deseen ser consultados sobre iniciativas comunitarias específicas. Para aparecer en el registro, los grupos de interés o los miembros de grupos de interés tendrían que facilitar información sobre las personas a las que representan, su misión y sus fuentes de financiación, así como aceptar un código de ética. Lo significativo es que la Comisión no consideró adecuado un sistema de registro obligatorio, sino que favoreció un sistema de autorregulación reforzado.

Sin embargo, sugirió que, después de cierto período, se debería evaluar si el sistema de autorregulación estaba funcionando bien y, de ser necesario, establecer un sistema de medidas obligatorias.

Paralelamente al control externo de los contactos con los miembros de los grupos de interés, para la Comisión las normas sobre integridad representan otra contribución esencial a la transparencia de las actividades de los grupos de interés, en particular los códigos deontológicos, que serían opcionales. La Comisión entendió que éstos podrían desempeñar un papel de apoyo, recordando que ya en 1992, en su Comunicación sobre los grupos de interés, había invitado a los miembros de los grupos de interés a adoptar sus propios códigos de conducta a la luz de varios criterios mínimos propuestos por la propia Comisión. En este contexto, la Comisión consideró necesario completar el marco estableciendo un sistema de control y sanciones en caso de registro incorrecto y/o violación del código deontológico.

3.5 El Tratado de la Unión Europea y la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de mayo de 2008

Cronológicamente, debemos mencionar el artículo 11.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), establecido por el Tratado de Lisboa (2007), que establece que "Las instituciones brindarán, por los medios adecuados, a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión", añadiendo más adelante que "las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil".²⁸ Así, reconoce a los ciudadanos y a las asociaciones representativas el derecho a expresar e intercambiar públicamente sus opiniones con las instituciones europeas y obliga a estas últimas a mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones y la sociedad civil, instando a la Comisión Europea, en particular, a realizar amplias consultas con las partes interesadas.

En el mismo sentido, el artículo 136a del TUE, relativo a la política social, afirma que la UE reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito y facilitará el diálogo entre ellos, respetando su autonomía. No en vano, la regulación de los lobbies es una expresión de los principios de democracia y transparencia, en primer lugar

26 COM (2006) 194, de 3 de mayo de 2006. La iniciativa fue lanzada en 2005 por el Comisario Europeo de Administración, Auditoría y Lucha contra el Fraude, Siim Kallas.

27 SEC 82008 1926 Documento de trabajo del personal de la Comisión – Resultados de la Consulta sobre el Código de Conducta de los Representantes de Intereses. Documento que acompaña a la Comunicación de la Comisión Iniciativa Europea de Transparencia – Un marco para las relaciones con los grupos de interés representantes (Registro y Código de Conducta).

28 Aunque fue la fallida Constitución Europea la que, por primera vez, introdujo esta forma de participación en el Título VI, Artículo 8, relativo a la vida democrática de la UE.

En segundo lugar, porque la regulación de los grupos de presión o representantes de intereses supone implementar la democracia participativa consagrada en el artículo 11 TUE, es decir, como “un medio de acceso de la sociedad civil a la elaboración del derecho de la Unión Europea [...] (y) se articula principalmente a través de mecanismos de consulta. En consecuencia, esta regulación busca abordar el déficit democrático y acercar a los ciudadanos a la Unión Europea”. En segundo lugar, porque la transparencia trata de medidas administrativas para hacer que las instituciones europeas sean más eficientes, responsables y orientadas al servicio, y para garantizar que el poder y los recursos de los órganos políticos y públicos se gestionen con cuidado, sin abusos en beneficio propio

Por otra parte, el principio de transparencia en la administración europea se desarrolla en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE; artículo 298), lo que ha dado lugar a diversas iniciativas que favorecen medidas de control externo (a través de un “Registro de Grupos de Interés”) y de control interno (a través de un código de conducta) de los grupos de interés en la Comisión. Esto es relevante porque marca el punto en el que la Comisión se aleja del concepto de sociedad civil y se refiere a todas las entidades participantes como grupos de presión o representantes de intereses.

Finalmente, el 8 de mayo de 2008, el Pleno del Parlamento Europeo aprobó un informe, elaborado por el eurodiputado finlandés Alexander Stubb, del Partido Popular Europeo, sobre las actividades de los grupos de interés en la UE. Según el ponente, la aprobación de este informe suponía un paso hacia el aumento de la transparencia del proceso de toma de decisiones en las instituciones comunitarias con el fin de aumentar su legitimidad. El denominado Informe Stubb, precursor del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la adopción de un marco regulador de las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas²⁹, adoptó la definición de grupo de interés del artículo 9.4 del Reglamento del Parlamento Europeo. Según esta definición, los grupos de interés son personas que desean acceder con frecuencia a los locales del Parlamento para informar a los diputados, en el marco de su mandato parlamentario, en su propio interés o en nombre de terceros. Esta definición no excluye la posibilidad, como acabará ocurriendo, de que el registro sea común tanto para el Parlamento como para la Comisión Europea.

En otra resolución de 2008³⁰, el Parlamento Europeo acogió con satisfacción las aportaciones de la Comisión en este sentido, impulsadas por las conclusiones del Libro Verde, reconociendo la necesidad de conocer la identidad de las organizaciones representadas por grupos de interés y sugiriendo que tanto sus diputados como la Comisión adjunten voluntariamente una “huella legislativa” –que exprese la relación de representantes de los grupos de interés consultados y con participación significativa en la elaboración del documento–. El Parlamento se mostró claramente a favor de la creación de un registro único interinstitucional o, si esto no fuera posible, del reconocimiento mutuo de los diferentes registros. También

exigiendo que el Registro diferencie claramente las categorías, según el tipo de interés representado (asociaciones profesionales, representantes empresariales, sindicatos, asociaciones de empresarios, despachos de abogados, ONG, etc.), y pidió negociaciones entre la Comisión y el Parlamento para establecer directrices comunes en el código de conducta, además de prever sanciones que incluyan la suspensión e incluso la expulsión en caso de violación del Código.

Por otra parte, el 23 de junio de 2008 la Comisión puso en marcha su Registro de Lobbistas, de carácter voluntario para todos aquellos que pretendieran influir en las políticas y decisiones de la UE, y que exigía la divulgación de determinados datos (identidad, objetivos, ámbitos de interés, actividades clave de representación de intereses y trabajo en red llevadas a cabo, información financiera para entender el motor de sus actividades y, en el caso de quienes realizan estas actividades por cuenta de terceros, los clientes) y la firma de un código de conducta elaborado por la propia Comisión. Posteriormente, el Parlamento adoptó una Decisión sobre la celebración de un Acuerdo Interinstitucional con la Comisión³¹ al respecto, que dio lugar al primer reglamento europeo sobre grupos de interés, que analizaremos a continuación.

4 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las actividades de lobby

Junto a la actividad institucional encaminada a conseguir la regulación de las actividades de lobby, se ha desarrollado una jurisprudencia a nivel comunitario que ha jugado un papel trascendental en materia de actividades de lobby. En efecto, antes de la creación del Registro de Transparencia, la jurisprudencia comunitaria aceptaba las actividades de lobby con un cierto grado de apertura, siendo su principal preocupación que dicha actividad se desarrollara dentro de unos límites claros y de forma transparente por todas las partes implicadas.

4.1 CGUE de 12 de mayo de 2010 y de 13 de enero de 2015: límites a las actividades de lobby

Una de las primeras sentencias en las que se reconoció explícitamente la existencia de actividades de lobby fue la Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 12 de mayo de 2010, en el asunto EMC Development AB contra Comisión Europea, relativa a posibles prácticas colusorias en el mercado europeo del cemento. Esta sentencia es especialmente relevante porque el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) no sólo no prohibió expresamente las actividades de lobby, sino que reconoció su legitimidad cuando dicha actividad se limitaba a influir y no controlaba o corrompía el proceso de toma de decisiones.

En concreto, el TGUE concluyó que las acciones de Cembureau no habían excedido las actividades de lobby habituales que lleva a cabo cualquier asociación de empresas de un sector para proteger y promover los intereses de sus miembros. Aunque el demandante impugnó esta afirmación, debería

²⁹ Proyecto de informe sobre la celebración de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión relativo a un registro común de transparencia [2010/2291(ACI)], Comisión de Asuntos Constitucionales, 2008. Puede consultarse en línea en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documentos/afco/pr/856/856855/856855es.pdf
³⁰ P6_TA (2008). Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre la Desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en el Instituciones europeas [2007/2114 (INI)].

³¹ P7_TA (2011). Decisión del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre la Celebración de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión en relación con un Registro de Transparencia común [2010/2291 (ACI)].

Cabe señalar que no explican de qué manera la actuación de Cembureau en 1996 demuestra que esta asociación controló el procedimiento de adopción de un reglamento comunitario. Por el contrario, según el TGUE, como señala la Comisión en la Decisión impugnada y que motivó el litigio, Cembureau intentó defender los intereses de sus miembros dirigiéndose a las entidades que podían influir en la elaboración del reglamento, incluidos los servicios de la Comisión que redactaron el mandato M/114. Por tanto, según el TGUE, la demandante no ha demostrado, basándose en estas pruebas, que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación al no declarar que Cembureau había influido en el procedimiento hasta el punto de controlarlo y corromperlo. Además, según el Tribunal, la demandante también presentó a la Comisión en 1997 sus observaciones y reservas sobre el proyecto de reglamento, lo que reconoció en su propia respuesta.

El respeto de las normas relativas a la negociación de normas también quedó consagrado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 13 de enero de 2015 (asunto C-404/12 P, Consejo y Comisión contra Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe). En este caso, dos ONG (Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe), sospechando que ciertos lobbies podían haber influido en la elaboración del reglamento técnico sobre los límites máximos de residuos de plaguicidas adoptado por la Comisión, solicitaron por escrito a este órgano ejecutivo que realizara una revisión interna de su decisión de 29 de enero de 2008. Su reclamación se basaba en el artículo 10.1 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus relativo al acceso a la información, a la participación del público en la toma de decisiones y al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en vigor desde el 30 de octubre de 2001. La Comisión rechazó la petición de las ONG el 1 de julio de 2008. Un mes después, recurrieron ante el Tribunal General, que anuló la decisión de la Comisión en una sentencia interpretada como una clara señal a favor de la sociedad civil a la hora de oponerse a reglamentos negociados en contra de las legislaciones nacionales y Derecho europeo.

En el presente caso, la decisión impugnada demostró que la República Federal de Alemania, de donde procede el documento controvertido, se opuso a su divulgación basándose en una excepción del artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n.º 1049/2001, por considerar que ello perjudicaría la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica determinada, incluidos los derechos de propiedad intelectual, y que no existía ningún interés público superior que justificara su divulgación.

Rechazando los argumentos de la Comisión, el TJUE dictaminó que el artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1367/2006 obliga a toda institución interesada que tenga conocimiento de una solicitud de acceso a un documento a divulgarlo cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente, incluso si dicha divulgación pudiera perjudicar la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica determinada, incluidos los derechos de propiedad intelectual, con arreglo al artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n.º 1049/2001.

Para el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, la Comisión cometió un error de apreciación al denegar el acceso al documento controvertido, en la medida en que la solicitud de acceso se refería a información relativa a las emisiones al medio ambiente, en concreto, en primera instancia, a "la identidad" y la cantidad de todas las impurezas contenidas en la sustancia activa.

notificadas por todos los operadores, tal como se especifica en el párrafo 70 anterior, que aparecen en la Sección C.1.2.1 del primer subdocumento (págs. 11-61), la Sección C.1.2.1 del segundo subdocumento (págs. 1-6) y la Sección C.1.2.1 del tercer subdocumento (págs. 4 y 8-13); en segundo lugar, las impurezas presentes en los diferentes lotes y las cantidades mínima, mediana y máxima de todas estas impurezas, enumeradas, para cada operador, en las tablas incluidas en la Sección C.1.2.2 del primer subdocumento (págs. 61-84) y la Sección C.1.2.4 del tercer subdocumento (pág. 7); y, en tercer lugar, la composición de los productos fitosanitarios desarrollados por los operadores, que aparece en la Sección C.1.3, titulada "Especificaciones detalladas de los preparados (Anexo III A 1.4)", del primer subdocumento (págs. 84-88).

4.2 Sentencia del TJUE de 25 de febrero de 2021: la conducta de quienes son objeto de lobby

Otra sentencia importante que define los límites aplicables a las actividades de lobby es la sentencia del TJUE de 25 de febrero de 2021 (asunto C-615/19-P, Comisión Europea contra John Dalli), que resolvió el llamado caso Dalligate.

Al igual que en sentencias anteriores, esta sentencia también deja claro que no existe ninguna prohibición de las actividades de lobby dentro de la UE, siempre que no impliquen control o corrupción del proceso de toma de decisiones comunitario. Esta sentencia se produce después de que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) concluyera una investigación según la cual el Comisario de Sanidad y Protección de los Consumidores, John Dalli, de nacionalidad maltesa, había incurrido en un caso de tráfico de influencias al modificar el proyecto de Directiva sobre el tabaco tras reuniones "confidenciales y no oficiales" con el lobby del tabaco con el fin de favorecer los intereses de la industria.³²

El 25 de mayo de 2012, la OLAF inició una investigación en relación con la denuncia presentada en virtud de los artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF (DO L 136, p. 1). La Oficina Antifraude informó a Dalli de que debía considerarse persona de interés en la investigación, que se abrió a raíz de una denuncia sobre intentos de implicar a dos operadores económicos en el pago de sobornos para que la Comisión adoptara una medida a su favor, y le tomó declaración. Al mismo tiempo, el entonces presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, se reunió con el comisario en cuestión, quien negó las acusaciones, afirmando que no tenía conocimiento de posibles negociaciones entre las entidades denunciadas y una "persona de Malta", afirmando que no estaba implicado de ninguna manera en ese asunto.

³² En concreto, el 21 de mayo de 2012, la Comisión recibió una denuncia de la empresa Swedish Match, que contenía graves acusaciones sobre la conducta de Dalli. Según el denunciante, el empresario maltés Silvio Zammit había utilizado sus contactos con el comisario para intentar obtener una ventaja económica de él y de la Unión Europea sin Humo. Consejo del Tabaco, a cambio de su intervención para influir en un potencial futura propuesta legislativa sobre los productos del tabaco, en particular en lo relativo a la Prohibición por parte de la Unión Europea de la venta del producto conocido como 'snus'.

Después de que la OLAF emitiera su informe, y a la luz de las pruebas reunidas,³³ la Comisión forzó la dimisión de Dalli, que el ex Comisario impugnó ante el TJUE.

La Corte consideró que Dalli había renunciado voluntariamente, de forma oral, durante una reunión celebrada el 16 de octubre de 2012, y que era irrelevante si dicha renuncia no había sido formalizada por escrito, rechazando así el recurso en el que el ex Comisario había solicitado una compensación económica a la Comisión.

En su sentencia, el TJUE recuerda que el artículo 17 TUE, apartado 6, no condiciona ni la solicitud del presidente ni la dimisión que debe seguir a ella a ningún requisito formal, en particular su formalización por escrito. Según el Tribunal, dado que la Comisión puede considerarse el principal órgano ejecutivo del ordenamiento jurídico internacional que constituye la Unión, según las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, las personas que ostentan estas funciones en los órganos ejecutivos nacionales pueden ser destituidas discrecionalmente por el jefe del ejecutivo o por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. Por tanto, no podría cuestionarse la legalidad de su dimisión invocando la existencia de un vicio inexistente en el consentimiento.

4.3 Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2024: conflictos de intereses en el funcionamiento de los órganos colegiados

Por último, una de las sentencias más recientes del TJUE en materia de actividades de lobbying pone de manifiesto la preocupación del Tribunal por prevenir adecuadamente los conflictos de intereses. Se trata de la sentencia TJUE n.º 46/2024 de 14 de marzo de 2024 (asunto C-291/22 P. D & A Pharma/Comisión y EMA).

La presente sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) con el fin de obtener la anulación de la sentencia del Tribunal General de 2 de marzo de 2022, que desestimó su recurso de anulación contra la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 6 de julio de 2020, por la que se deniega la solicitud de autorización de comercialización del medicamento humano Hopveus — oxibato de sodio (en adelante, "Hopveus"), con arreglo al Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos de la Unión para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y se crea la Agencia Europea de Medicamentos.

33 El informe de la OLAF concluyó que "[...] el Comisario Dalli celebró varias conversaciones con representantes del sector del tabaco en el contexto de reuniones no oficiales y confidenciales, organizadas sin el conocimiento o participación de los servicios competentes. Todas estas reuniones se organizaron por el Sr. Silvio Zammit, un empresario maltés no afiliado a las instituciones y amigo íntimo del Comisario Dalli. [...] Aunque no hay ninguna prueba concluyente evidencia de la participación directa del Comisionado John Dalli como instigador o autor intelectual de la solicitud de dinero, varios inequívocos y consistentes Las pruebas circunstanciales reunidas durante la investigación sugieren que él era De hecho, estaba al tanto de las acciones del Sr. Silvio Zammit y de que Zammit estaba utilizando su nombre y cargo para obtener ventajas económicas. [...] Basándose en los hechos descubierto en la investigación de la OLAF, se puede concluir que la imagen y La reputación de la Comisión Europea se ha visto comprometida a los ojos de de los fabricantes de tabaco y, potencialmente, del público en general [...]."

Los hechos se remontan al 26 de junio de 2018, cuando D&A Pharma presentó a la EMA una solicitud de autorización condicional de comercialización de Hopveus con arreglo al Reglamento (CE) n.º 507/2006 de la Comisión, de 29 de marzo de 2006, relativo a la autorización condicional de comercialización de medicamentos de uso humano incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2006, L 92, p. 6). Hopveus, que contiene oxibato de sodio como principio activo, está destinado a combatir la dependencia del alcohol.

El 17 de octubre de 2019, el CHMP emitió una opinión negativa sobre dicha solicitud y el 29 de octubre de 2019, D & A Pharma, de conformidad con el artículo 9(2) del Reglamento n.º 726/2004, solicitó un nuevo examen de la opinión del CHMP y, para dicho reexamen, el CHMP convocó un grupo de expertos ad hoc.

Tras un nuevo dictamen desfavorable del CHMP el 30 de abril de 2020, la Comisión rechazó la solicitud de autorización de comercialización condicional.

D & A Pharma recurrió contra la Comisión y la EMA solicitando la anulación de la Decisión impugnada y, tras dicha anulación, solicitando que el CCG de Psiquiatría se reuniera con la composición que tenía en la fecha de solicitud de reexamen.

En apoyo de este recurso, D & A Pharma formuló seis motivos, uno de los cuales se basaba en la falta de imparcialidad de dos miembros de ese grupo de expertos ad hoc, señalando en concreto que uno de ellos era el investigador principal de un producto desarrollado por otra empresa farmacéutica que lo consideraba un producto rival de Hopveus por la identidad del objetivo clínico y la similitud de los pacientes a los que iba dirigido, mientras que el otro prestaba servicios de consultoría para varios productos farmacéuticos.

En la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso por considerar que dichos expertos no ejercieron una influencia decisiva en la decisión del grupo de expertos.

El TJUE estimó el recurso y consideró que la imparcialidad objetiva del CHMP también se ve comprometida cuando un experto que se encuentra en una situación de conflicto de intereses forma parte del grupo de expertos consultado por dicho Comité en el proceso de reexamen que conduce al dictamen de la EMA y a la decisión de la Comisión sobre la solicitud de autorización de comercialización.

En este sentido, indicó que el dictamen formulado por el grupo de expertos convocado por el CHMP tiene una influencia potencialmente decisiva en el dictamen de la EMA y, a través de éste, en la decisión de la Comisión. En este marco, cada miembro del grupo puede, en caso necesario, influir significativamente en los debates y deliberaciones celebrados de forma confidencial en el seno de dicho grupo. Por tanto, la participación en el grupo de expertos consultado por el CHMP de una persona en situación de conflicto de intereses crea una situación que no ofrece garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima sobre un posible sesgo, siguiendo los principios jurídicos del TJUE sobre el derecho a una buena administración y el ámbito de los conflictos de intereses.

Por consiguiente, en contra de lo que ha declarado el Tribunal General, el TJUE ha concluido que un conflicto de intereses que afecte a un miembro del grupo de expertos consultado por el CHMP perjudica fundamentalmente el procedimiento. El hecho de que este grupo de expertos formule su dictamen de forma colectiva al término de sus debates y deliberaciones no elimina dicho defecto. En efecto, esta colegialidad no neutraliza ni la influencia que el miembro en situación de conflicto de intereses pueda ejercer en el seno de dicho grupo ni las dudas sobre la imparcialidad de dicho grupo que se basan legítimamente en el hecho de que dicho miembro haya podido contribuir a los debates.

5 La creación del registro de transparencia en la Unión Europea y la transición de un sistema de registro voluntario al actual sistema obligatorio

5.1 Naturaleza y funcionamiento del registro de transparencia creado en 2011

En 2011, el proceso de dotar a la Unión Europea de un sistema de registro de actividades de lobby culminó con el establecimiento conjunto por parte de la Comisión y el Parlamento del primer Registro de Transparencia para organizaciones y autónomos implicados en el desarrollo e implementación de políticas de la UE (Acuerdo entre ambas instituciones de 23 de julio de 2011).³⁴ Este Registro fue creado para hacer el proceso de toma de decisiones de la UE lo más transparente y abierto posible y, en palabras de las instituciones firmantes, para responder a preguntas básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto.³⁵

La característica más destacable del Registro de Transparencia creado ese año fue el carácter voluntario de la inscripción, lo que generó importantes críticas y disfunciones en su funcionamiento, abordadas sin éxito por el Acuerdo de 16 de abril de 2014³⁶, y que finalmente condujo al cambio hacia el actual sistema de inscripción obligatoria en 2021, que por lo demás conserva gran parte de la esencia de la regulación original. En virtud del Acuerdo de 2011, la inscripción voluntaria en el Registro se incentivaba fundamentalmente mediante la concesión de tarjetas de acceso a las dependencias del Parlamento Europeo. Aunque estas tarjetas solo podían expedirse a las personas inscritas en el Registro, la inscripción no confería automáticamente el derecho a recibirlas, pues su expedición y control se configuraban como un procedimiento interno del Parlamento realizado bajo su responsabilidad (artículo 29).

Además, el Acuerdo preveía que tanto el Parlamento como la Comisión ofrecerían otros incentivos para fomentar el registro, como medidas para facilitar el acceso a sus instalaciones, a los miembros y asistentes, a los funcionarios y a otros agentes; autorizaciones para organizar o copatrocinar eventos en sus instalaciones; una transmisión más fluida de la información y, en su caso, la inclusión en listas de correo específicas; la participación como ponentes en las audiencias de la Comisión; o el patrocinio del Parlamento Europeo o de la Comisión.

Sin duda, la gran virtud del Acuerdo fue el carácter público de toda la información sujeta a registro y su accesibilidad a través del portal web del Registro, con un buscador de fácil uso,³⁷

³⁴ DO UE 22.07.2011.

³⁵ Así se afirmó en el sitio web del Registro en el momento de su lanzamiento.

³⁶ DO UE 19.09.2014. Los cambios introducidos, motivados por el proceso de revisión iniciado en 2013 por un grupo de trabajo del Parlamento y de la Comisión, consisten en introducir definiciones más precisas de las categorías cubiertas por el Registro, definir más claramente las obligaciones del Código de Conducta y establecer mayores incentivos para el registro.

³⁷ Como parte de la consulta sobre la propuesta de un sistema obligatorio del Registro de Transparencia realizado en el año 2016, se destacó que, en relación del sistema actual, el aspecto mejor valorado fue el diseño y la estructura del mismo. El portal del Registro y su sencilla función de búsqueda. Por el contrario, los peor valorados Los aspectos más destacados fueron la accesibilidad y el acceso a través de teléfonos móviles. Análisis de las respuestas

junto con la publicación de estadísticas en el propio portal a partir de la base de datos del Registro. Esto permitió arrojar luz sobre datos generales, como el número de organizaciones registradas, desglosado por categoría, así como información relacionada con los declarantes. En concreto, según el Anexo 2 del Acuerdo, los declarantes debían proporcionar "información general y básica" e "información específica". La primera categoría incluía datos de identificación de las entidades que realizaban actividades de lobby, información sobre el nivel de dedicación y los objetivos o temas de esta actividad, los objetivos o áreas de interés y los miembros de la organización. En cuanto a la información específica, los declarantes debían proporcionar detalles sobre las principales propuestas legislativas o políticas a las que se dirigían las actividades del declarante cubiertas por el Registro, las relaciones con las instituciones de la UE (es decir, la pertenencia a grupos de alto nivel, comités consultivos, grupos de expertos u otras estructuras y plataformas apoyadas por la Unión, o intergrupos del Parlamento Europeo o foros industriales), e información financiera relacionada con las actividades cubiertas por el Registro.

5.2 Normas aplicables a los registrantes y problemas relacionados con el incumplimiento

La entrada en vigor del Acuerdo supuso también el establecimiento de normas de conducta para los registrantes, recogidas en el Código de Conducta incorporado al Anexo III del Acuerdo, que incluyen, entre otras, la obligación de indicar siempre su nombre y número de registro y la entidad o entidades representadas; no obtener ni intentar obtener información o decisiones de forma deshonesto o ejerciendo presiones indebidas o adoptando un comportamiento inadecuado; no dar a entender, en sus relaciones con terceros, la existencia de una relación formal con la Unión o cualquiera de sus instituciones; garantizar que la información facilitada sea completa, actualizada y no engañosa; y no vender a terceros copias de documentos obtenidos de las instituciones de la Unión.

Al mismo tiempo, el 1 de enero de 2012 entró en vigor el Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses financieros y conflictos de intereses, que regula los contactos entre los parlamentarios y personas ajenas al Parlamento para evitar conflictos de intereses e impedir, por ejemplo, la aceptación de regalos o establecer ciertos límites al fenómeno de las "puertas giratorias". Además, esta normativa hacía referencia a la "huella legislativa", obligando a los parlamentarios a adjuntar un documento en el que se enumeraran todos los grupos con los que habían entrado en contacto durante la preparación de cualquier informe o documento relacionado con un proceso legislativo.

La responsabilidad de supervisar el correcto funcionamiento del Registro y, en particular, el cumplimiento de las obligaciones de los inscritos recae en los Secretarios del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, encargados de supervisar el funcionamiento general del sistema y los aspectos operativos clave, y de adoptar conjuntamente las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo. Los Secretarios también tienen la tarea de presentar un informe anual sobre el funcionamiento del Registro, proporcionando información objetiva sobre su contenido y evolución.

a la Consulta Pública Abierta sobre la propuesta de un Código de Transparencia obligatorio Registro. Informe final preparado por la Secretaría General, Analistas de Riesgos y Políticas, Julio de 2016, disponible en: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/docs/resumen_informe.pdf. [Último acceso: 25.07.2024].

Para mejorar la operatividad del Acuerdo, los servicios del Parlamento y de la Comisión establecieron una estructura operativa común: la Secretaría Conjunta del Registro de Transparencia (SCRT), integrada por un grupo de funcionarios de ambas instituciones y coordinada por un jefe de unidad de cada una de ellas, encargada de elaborar directrices de aplicación para facilitar una interpretación coherente de las normas por parte de los declarantes y de realizar también controles de calidad del contenido del Registro. La SCRT también fue designada como el órgano encargado de recibir alertas o denuncias sobre presuntos incumplimientos del Acuerdo, investigarlos y, en su caso, decidir sobre la medida que se debe aplicar en caso de incumplimiento.³⁸

Dadas estas características, la trayectoria del Registro Europeo de Transparencia desde su creación ha sido una historia de luces y sombras.

En el lado positivo, el Registro de Transparencia creció de manera sostenida, pasando de apenas 5.000 inscritos en 2012 a 13.336 inscritos al 31 de diciembre de 2021. Además, al ser un Registro dinámico en el que los grupos de interés se inscriben, dan de baja o se retiran en función de sus actividades en un momento dado, el número de nuevos inscritos también aumentó anualmente, lo que demuestra la constante evolución de este instrumento.

En el lado negativo, o al menos su aspecto más controvertido desde el momento de la creación del Registro, se encuentra el incumplimiento de las obligaciones, ligadas al carácter voluntario del Registro. En particular, diversas entidades criticaron la falta de un verdadero celo supervisor por parte de las instituciones europeas, lo que dio lugar a que muchos grupos de presión no se registraran o que el flujo de información se considerara poco fiable, ya que los grupos de interés a menudo no proporcionaban cifras de negocio, nombres de clientes o contactos, o se camuflaban bajo siglas o nombres inverosímiles, violando claramente las reglas del Registro. Algunos estudios también revelaron que los datos oficiales eran poco representativos de la verdadera magnitud del fenómeno, especialmente en lo relativo a los recursos invertidos en actividades de lobby o al número de empleados dedicados a ellas.³⁹

³⁸ Las medidas aplicables en caso de incumplimiento del código de conducta, tal y como se recogen en el Anexo 4 del Acuerdo, van desde una notificación escrita en la que se dejan constancia de los hechos y su corrección, medida aplicable cuando la corrección de datos erróneos o incompletos se produce de forma inmediata; hasta la supresión del registro y la pérdida de incentivos, en los casos de falta de cooperación con el SCRT o de comportamiento inadecuado; o la supresión del registro y la revocación formal de la autorización de acceso a las instalaciones del Parlamento Europeo durante un periodo de 1 o 2 años, en los casos en que se produce, acumulativamente, una falta de cooperación y un comportamiento inadecuado recurrente y deliberado o un incumplimiento grave.

³⁹ Según la principal plataforma de transparencia europea, Lobby Facts, Se estima que sólo los 10 principales lobbistas manejan alrededor de 40 millones de euros. Entre ellas se encuentran importantes empresas tabacaleras, tecnológicas, petroleras y farmacéuticas, como Philip Morris, ExxonMobil, Bayer y Microsoft. Para la ONG Corporate Observatorio Europa, autor del informe El poder de los lobbys (abril de 2014), los gastos de lobby del sector financiero reportados en el Registro en ese momento El tiempo no coincidió con las cifras reales. Mientras tanto, ALTER-EU ha estado denunciando que el número de entradas de Google y Novartis supera el Número real de empleados de lobbistas o que consultoras como Bearing Point han declarado su facturación total en lugar del gasto específico en lobby. Puede consultarse en: 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 hecho, uno de los problemas endémicos del Registro desde su creación fue el relacionado con la calidad de los datos. Si bien desde el principio se encargó al JSTR la evaluación de todas las nuevas solicitudes de inscripción para verificar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad y los requisitos de información, a lo largo de los años se produjeron frecuentes incumplimientos por parte de los declarantes de su obligación de revisar y actualizar la información proporcionada tan pronto como se produjeran cambios significativos, así como de realizar la actualización anual obligatoria para permanecer en el Registro de Transparencia; una situación que se reflejó en las actividades de control realizadas por el propio JSTR. Por ejemplo, en 2020, la Secretaría Conjunta llevó a cabo controles de calidad sobre 4.973 inscripciones, incluidos datos de nuevos grupos de interés (2.843 controles), una revisión específica de datos de grupos de interés registrados antes de 2016 (1.748 controles) y controles de calidad aleatorios (382 controles). Como resultado de estos controles, sólo el 43% de los declarantes controlados proporcionaron datos de calidad, mientras que el 30% de los declarantes controlados tuvieron que ser contactados para actualizar sus entradas, y el 27% fueron eliminados del registro después del control, ya sea por inadmisibilidad o por falta de actualización.⁴⁰

5.3 La transición hacia un registro obligatorio

Teniendo en cuenta la evolución del Registro iniciado en 2011, el camino hacia el registro obligatorio se inició en 2015, ampliándose no sólo al Parlamento y a la Comisión, sino también al Consejo.⁴¹ En este contexto, entre el 1 de marzo y el 1 de junio de 2016, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública en la que participaron los 28 Estados miembros y otros Estados no miembros, recibiendo 1.758 respuestas (975 de particulares y 783 de organizaciones, incluidas 620 de organizaciones registradas). En conjunto, los participantes apoyaron un nuevo Acuerdo Interinstitucional que regule un Registro obligatorio.⁴²

En consecuencia, el 29 de septiembre de 2016 se presentó una Propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio. Se adoptó un acuerdo que finalmente cristalizó en el Acuerdo Interinstitucional. Acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Unión Europea La Unión Europea y la Comisión Europea sobre un sistema obligatorio Registro de Transparencia (IIA), de fecha 20 de mayo de 2021, que culmina la

[idth=850&caption=Legal+Hoy+Pr%C3%A1ctica+Jur%C3%ADica](https://corporateeurope.org/power-lobbies/expert-groups) [Último acceso: 25.07.2024]; en <https://corporateeurope.org/power-lobbies/expert-groups> [Último acceso: 25.07.2024] y en <https://www.alter-eu.org/press-releases/2017/02/20/lobby-transparency-loop-holes-and-corporate-bias> [Último

[consultado: 25.07.2024].

⁴⁰ Informe Anual de Funcionamiento del Registro de Transparencia 2020. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-grupos/es-informe-anual-sobre-el-funcionamiento-del-registro-de-transparencia-2020.pdf> [Último acceso: 25.07.2024].

⁴¹ En este sentido, el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, abogó ante el Parlamento Europeo por la necesidad de establecer un registro obligatorio, aunque admitió que "será difícil porque supone un cambio radical respecto a las prácticas actuales". http://europa.eu/rapid/comunicado-de-prensa_IP-16-3182_es.htm [Último acceso: 25.07.2024].

⁴² Análisis de las respuestas a la Consulta Pública Abierta sobre la propuesta para un Registro de Transparencia obligatorio. Informe final preparado por la Secretaría General, Risk & Policy Analysts, julio de 2016, disponible en: https://ec.europa.eu/comision/presscorner/detalle/es/MEMO_16_3181 [Último acceso: 25.07.2024].

El proceso hacia un registro obligatorio. Así, en virtud del llamado "principio de condicionalidad", la inscripción en el Registro es una condición previa para la realización de determinadas actividades. El IIA entró en vigor el 1 de julio de 2021, fecha a partir de la cual se abrió un período de transición para introducir varias adaptaciones al Registro relacionadas con su carácter obligatorio y también con otras cuestiones, como los nuevos requisitos de información para solicitantes y registrantes establecidos en el Anexo II del IIA.

En este contexto, la Secretaría encargada de gestionar el Registro publicó el 20 de septiembre de 2021 un nuevo formulario de solicitud/registro en el sitio web del Registro de Transparencia, para que los solicitantes y los inscritos cumplieran con los nuevos requisitos de información. Se informó a todos los inscritos que ya figuraban en el Registro de que, durante un período de seis meses (del 20 de septiembre de 2021 al 19 de marzo de 2022), tenían derecho a modificar su inscripción de acuerdo con el nuevo formulario para permanecer en el Registro. Además, para crear conciencia y facilitar el registro de los representantes de intereses y la transición al nuevo sistema, la Secretaría realizó una consulta con las partes interesadas del Registro de Transparencia a través de un cuestionario en línea⁴³, publicó nuevas directrices para solicitantes e inscritos, y una lista ampliada de preguntas frecuentes en el sitio web del Registro de Transparencia. También celebró reuniones con los órganos representativos, es decir, los agentes que representan a los diversos tipos de inscritos que figuran en el Registro de Transparencia, para presentar el nuevo marco y abordar preguntas específicas y solicitudes de información y orientación adicionales⁴⁴.

6 Características principales del registro de transparencia del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea regulado por el acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021

El Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de Transparencia obligatorio de 20 de mayo de 2021 (IIA) pretende abrir un nuevo capítulo en la política de transparencia de la UE ampliando, por un lado, la cooperación institucional, al añadir al Consejo de la Unión Europea como institución firmante, y por otro, estableciendo el carácter obligatorio de la inscripción en el Registro, mediante la aplicación del llamado "principio de condicionalidad".

Las principales características del IIA⁴⁵ se pueden resumir de la siguiente manera:

- (1) En cuanto al ámbito de aplicación del Registro, al igual que su predecesor, el IIA se centra en las actividades y no en las entidades que las llevan a cabo. En este sentido, el Registro abarca todas las actividades realizadas por los representantes de intereses.

⁴³ Las respuestas a la consulta a las partes interesadas están disponibles en EUSurvey en el enlace: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/2021-IIA-Guidelines-consulta>. [Último acceso: 25.07.2024].

⁴⁴ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2021. Puede consultarse en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparencia-y-etica/grupos-de-lobby/informe-anual-sobre-el-funcionamiento-del-registro-de-transparencia-2021.pdf> [Último acceso: 25.07.2024].

⁴⁵ Sus características también se analizan en: RIDAO, ARAGUÀS (2024).

con la intención de influir en la formulación o implementación de políticas o legislación, o en los procesos de toma de decisiones de las instituciones signatarias u otras instituciones, órganos y agencias de la Unión.

En concreto, de conformidad con el artículo 3.2 IIA, las actividades incluidas comprenden: a) organizar reuniones, conferencias u otros eventos o participar en ellos, así como mantener cualquier contacto similar con las instituciones de la Unión; b) contribuir a consultas, audiencias u otras iniciativas similares o participar en ellas; c) organizar campañas de comunicación, plataformas, redes e iniciativas sobre el terreno; d) preparar o encargar documentos de políticas, documentos de posición, enmiendas, encuestas y sondeos de opinión, cartas abiertas y otros materiales de comunicación o información, y encargar y realizar investigaciones.

Desde un punto de vista negativo, se consideran no incluidas las siguientes actividades (art. 4.1): la prestación de asesoramiento jurídico y profesional cuando se realice en el marco de una conciliación o mediación, cuando tenga por objeto garantizar que las actividades del cliente se ajustan al marco jurídico vigente o impliquen la representación y defensa de los derechos fundamentales o procesales del cliente.⁴⁶ Además, no se incluyen en el ámbito de aplicación del Registro actividades como la presentación de solicitudes en el contexto de un procedimiento judicial o administrativo, las actividades de los interlocutores sociales que actúen como participantes en el diálogo social, la presentación de documentos en respuesta a solicitudes directas y específicas de cualquier institución de la Unión, las actividades de personas que actúen a título estrictamente personal y no en asociación con otras, y las reuniones espontáneas, puramente privadas o sociales o las que tengan lugar en el contexto de un procedimiento administrativo establecido por el TUE, el TFUE o actos jurídicos de la Unión.

De conformidad con el órgano competente y de conformidad con el artículo 4.2 IIA, tampoco se incluyen en el registro las actividades realizadas por autoridades públicas de los Estados miembros, asociaciones y redes de autoridades públicas a nivel de la Unión, estatal o supraestatal, organizaciones intergubernamentales, incluidas las agencias y organismos que emanen de ellas, autoridades públicas de terceros países, partidos políticos, excepto las organizaciones creadas por o afiliadas a partidos políticos, e iglesias o comunidades religiosas, así como las organizaciones filosóficas y no confesionales a que se refiere el artículo 17 del TFUE.

- (2) En cuanto a la naturaleza del Registro, la principal aportación del AI es, como ya se ha mencionado, el carácter obligatorio del registro, que exige que los representantes de intereses se registren para llevar a cabo actividades clave de lobbying dentro del ámbito de aplicación de la Unión, cubiertas por el Registro.

El "principio de condicionalidad", según el cual la inscripción en el Registro de Transparencia es una condición previa para llevar a cabo determinadas actividades, es la piedra angular del AI y se aplica a través de medidas individuales adoptadas por cada una de las instituciones signatarias (artículo 6 del AI).

⁴⁶ En concreto, el artículo 4.1.a, apartado (iii), se refiere a la representación de los clientes y la salvaguardia de sus derechos fundamentales o procesales, como el derecho a ser escuchado, derecho a la tutela judicial efectiva y derechos de defensa en procedimientos administrativos.

Simultáneamente, a partir de un concepto de transparencia más amplio que el contenido en Acuerdos anteriores, además del mencionado "principio de condicionalidad", el AIi incluye medidas complementarias de transparencia para promover el registro y fortalecer el marco conjunto, también individualizadas para cada una de las instituciones firmantes, así como la publicación en línea de las reuniones.

Así, en relación con las instituciones firmantes, se pueden hacer las siguientes distinciones:⁴⁷

- a) En el caso del Parlamento Europeo, el principio de condicionalidad se traduce en la recomendación de que los diputados al Parlamento Europeo se reúnan únicamente con los representantes de intereses registrados en el Registro de Transparencia. Se "anima" a todos los diputados al Parlamento Europeo a publicar en línea todas las reuniones programadas con los representantes de intereses. Estas reuniones se publican en las páginas de perfil individuales de cada diputado al Parlamento Europeo en el sitio web oficial del Parlamento. Sin embargo, los ponentes, ponentes alternativos y presidentes de comisiones están obligados a publicar en línea todas las reuniones programadas con representantes de intereses para cada informe parlamentario. Los datos publicados muestran la fecha y el tipo de reunión celebrada, el tema de la reunión, el representante de intereses con el que se reunió y el papel del diputado al Parlamento Europeo (ponente, ponente alternativo, presidente de comisión o diputado al Parlamento Europeo sin responsabilidad específica en el expediente). Como medida de transparencia adicional, los inscritos pueden inscribirse para recibir actualizaciones automáticas sobre las actividades de la comisión por correo electrónico.

Por último, cabe señalar que, en virtud de los compromisos asumidos antes del AIi, en particular una resolución plenaria adoptada el 27 de abril de 2021,⁴⁸ El Parlamento ha creado un grupo de trabajo administrativo interno para preparar el seguimiento relacionado con el AIi y, con base en sus recomendaciones, la Mesa del Parlamento decidirá sobre cualquier nueva medida de condicionalidad o transparencia dentro de esta institución.

- b) En relación con el Consejo, y de conformidad con la Decisión (UE) 2021/929 del Consejo, de 6 de mayo de 2021, sobre la regulación de los contactos entre la Secretaría General de este órgano y los representantes de intereses⁴⁹, la inscripción en el Registro de Transparencia es una condición previa para que los representantes de intereses puedan reunirse con el Secretario General del Consejo o con los Directores Generales. Esta norma también se aplica a la participación de los representantes de intereses, a título profesional, en reuniones informativas temáticas organizadas por la Secretaría General o como ponentes en actos públicos organizados por esta, lo que debe ser verificado por los funcionarios de la institución al comprobar las credenciales de los representantes de intereses.

- (c) La Comisión Europea es la institución de la UE que aplica el régimen de condicionalidad interna más estricto bajo la máxima "si no estás en el Registro de Transparencia, no hay reunión", en lo que respecta a los contactos e interacciones con los grupos de interés.

⁴⁷ Sobre este tema véase el Informe Anual sobre el Funcionamiento del Sistema de Transparencia Registro 2021, que puede consultarse en: <https://www.europarl.europa.eu/a-su-servicio/archivos/transparencia-y-etica/grupos-de-lobby/informe-anual-es-sobre-el-funcionamiento-del-registro-de-transparencia-2021.pdf> [Último acceso: 25.07.2024].

⁴⁸ Esta Resolución está disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/documento/TA-9-2021-0130_ES.html [Último acceso: 25.07.2024].

⁴⁹ [Último acceso: 25.07.2024].

En este sentido, todos los miembros de la Comisión, sus gabinetes y directores generales están obligados a reunirse únicamente con los representantes de intereses inscritos en el Registro de Transparencia. Esta obligación está consagrada en el Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea⁵⁰.

(Artículo 7) y los Métodos de Trabajo de la Comisión; se refuerza con la recomendación estándar de que todo el personal verifique las credenciales de los representantes de intereses para asegurarse de que estén registrados en el Registro de Transparencia.

Las normas anteriores se complementan con una política obligatoria de publicación de las reuniones con representantes de intereses registrados, especificando la fecha de la reunión, el lugar, el nombre o el miembro de la Comisión o su Gabinete o el director general en cuestión, el nombre del representante de intereses y el tema de la reunión.

Esta información se publica sistemáticamente en un formato estándar en los sitios web de los miembros de la Comisión y de las direcciones generales dentro de las dos semanas siguientes a la reunión, y también en el perfil del solicitante.

Como medida adicional para mejorar la transparencia y promover el registro, la Comisión proporciona a los inscritos alertas automáticas sobre consultas públicas o hojas de ruta en las áreas o campos de políticas en los que expresaron interés al registrarse, y procesa las contribuciones de los inscritos por separado de las de los encuestados no registrados.⁵¹

- (3) Desde el punto de vista organizativo, el Registro es vinculante para las tres instituciones firmantes (es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea), que deben garantizar que se le dote de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros necesarios (artículo 10 IIA), sin perjuicio de la posibilidad de que otras instituciones, órganos y agencias de la Unión decidan voluntariamente que determinadas actividades sean objeto de la aplicación de medidas complementarias de transparencia registral.

o

Como novedad, el IIA creó un Consejo de Administración (artículo 7 del IIA), integrado por los Secretarios Generales de las instituciones signatarias, quienes lo presiden de manera rotatoria por períodos de un año. Sus funciones incluyen: supervisar la implementación general del Acuerdo; determinar las prioridades anuales del Registro y preparar estimaciones presupuestarias y la parte presupuestaria necesaria para implementar esas prioridades; emitir instrucciones generales a la Secretaría; aprobar el informe anual sobre el funcionamiento del Registro; y examinar las solicitudes fundamentadas de revisión de las decisiones de la Secretaría de cancelar un registro.

De manera similar, como en Acuerdos anteriores, el IIA mantiene la Secretaría como una estructura operativa conjunta establecida para gestionar el funcionamiento del Registro, compuesta por jefes de unidades u otros

⁵⁰ Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea aprobado por Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018.

⁵¹ Estas medidas complementarias están incluidas en la Estrategia Europea Directrices de la Comisión para una mejor regulación [SWD (2017)350], en el Capítulo II (Directrices para la consulta a las partes interesadas).

puestos equivalentes responsables de cuestiones de transparencia en cada institución signataria. Sus tareas incluyen informar al Consejo Directivo, preparar sus reuniones y asistirlo en sus funciones, establecer directrices para los registrantes a fin de asegurar la aplicación uniforme del Acuerdo, decidir sobre la admisibilidad de los solicitantes y supervisar el contenido del Registro, brindar asistencia técnica a los solicitantes y registrantes, realizar investigaciones y aplicar las medidas previstas en el Anexo III del IIA en caso de incumplimiento, y gestionar el desarrollo y mantenimiento del Registro.

- (4) En cuanto a las normas aplicables a los declarantes, al registrarse, todo solicitante se compromete, por una parte, a cumplir las normas y principios de comportamiento ético establecidos en el Código de Conducta del Anexo I IIA y, por otra, a proporcionar la información indicada en el Anexo II IIA, acordando que dicha información estará disponible públicamente.

En cuanto a las normas y principios establecidos en el Código de Conducta, éste mantiene en lo esencial las normas y principios del Código de Conducta incorporados en el Acuerdo de 2014, que, entre otras cuestiones, exigen a los registrantes identificarse ante las instituciones de la Unión mediante su nombre, número de registro e indicar la entidad o entidades para las que trabajan o representan, no obtener ni intentar obtener información o decisiones de manera deshonestas, respetar la implementación y aplicación de todas las reglas, códigos y directrices establecidos por las instituciones, o no inducir a los miembros de las instituciones a violar sus reglas de conducta aplicables.

Más allá de que el Código de Conducta parece pasar por alto que el Registro de Transparencia ahora también incluye al Consejo, pues solo menciona expresamente al Parlamento y a la Comisión, el AI 2021 profundiza en ciertos aspectos ya implícitos en el reglamento anterior, como el uso indebido del Registro con fines lucrativos. En este sentido, se estipula que los registrantes no deben abusar del Registro para obtener un beneficio comercial (d) ni dañar la reputación del Registro ni perjudicar a las instituciones de la Unión, ni utilizar sus logotipos sin autorización expresa (e). Además, pretende englobar a todos aquellos que participan efectivamente en actividades de lobby, haciendo referencia expresa al "intermediario", es decir, al lobista que ejerce actividades de lobby en nombre del cliente (j), a terceros no registrados pero que realizan actividades porque el registrante los ha "subcontratado" (k), y a empleados de grupos de interés registrados que participan en actividades enumeradas (n).

En cuanto a la información que deben facilitar los solicitantes de registro (Anexo II), la Secretaría es responsable de verificar la admisibilidad de los solicitantes y la exactitud de la información presentada para que, una vez cumplidos todos los requisitos, se active el registro. El cambio más significativo con respecto al reglamento anterior es la ampliación de la información relacionada con los "Vínculos con las instituciones de la Unión" (antes denominados "Relaciones con las instituciones de la Unión"). Esta sección incluye información sobre propuestas legislativas, políticas u otras iniciativas de la UE a las que se dirigen las actividades incluidas, la pertenencia a grupos de expertos de la Comisión y otros foros y plataformas apoyados por la UE, la pertenencia o apoyo a intergrupos y otras actividades de agrupación no oficiales organizadas en las instalaciones del Parlamento Europeo, o la participación en dichos intergrupos o actividades, y los nombres de las personas autorizadas a acceder a las instalaciones del Parlamento Europeo.

- (5) En cuanto a los mecanismos de control, el IIA estipula que la Secretaría podrá realizar investigaciones basadas en denuncias que aleguen que un registrante no ha observado el Código de Conducta. y también por iniciativa propia, a la luz de información que sugiera que el solicitante de registro en cuestión ya no puede cumplir los requisitos de admisibilidad (artículo 6.7).

De esta forma, desaparece la distinción que establecía el Acuerdo de 2014 entre denuncias y "alertas", referidas estas últimas únicamente a inexactitudes en los datos del Registro o inscripciones no admisibles. Actualmente, el Anexo III del IIA prevé que cualquier persona física o jurídica puede presentar una denuncia ante la Secretaría respecto de un supuesto incumplimiento de un registrante, sin distinguir entre la obligación incumplida. El Anexo establece un procedimiento claramente estructurado sobre cómo debe proceder la Secretaría una vez recibida la denuncia, así como cuando se realiza la investigación de oficio, estableciendo una serie de pasos para garantizar los derechos de los solicitantes y registrantes, en particular su derecho a ser escuchados.

En concreto, se establece que la investigación deberá concluir con una decisión motivada, que se notificará por escrito a las partes, y que si se determina que un solicitante de registro es inadmisibles, se cancelará su inscripción en el Registro. Además, en función de la gravedad del incumplimiento, la Secretaría podrá adoptar una de las siguientes medidas: a) prohibir al representante volver a inscribirse durante un periodo de entre 20 días hábiles y 2 años; y b) publicar la medida adoptada en la página web del Registro. Estas medidas podrán ser objeto de una solicitud motivada de revisión por parte del Consejo de Administración, que podrá informar, pero no suspender, sobre cualquier medida adoptada por la Secretaría. Por último, si los solicitantes de registro no están satisfechos con la decisión del Consejo de Administración, podrán recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 263 del TFUE o presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo en virtud del artículo 228 del TFUE. El reconocimiento expreso de la participación del Defensor del Pueblo Europeo en las decisiones relacionadas con el Registro de Transparencia supone una novedad respecto del Acuerdo de 2014, si bien esta institución, en el ejercicio de sus funciones de investigación sobre la mala administración de las instituciones y órganos de la UE, ha resuelto numerosas quejas en este ámbito⁵² en los últimos años e incluso ha reclamado públicamente mejoras en la regulación de los grupos de interés.⁵³

⁵² Por ejemplo, en el asunto 1499/2021/SF, el Defensor del Pueblo Europeo resolvió la reclamación presentada por una red de periodistas de varios países europeos que habían solicitado acceso público a las observaciones y preguntas iniciales de los Estados miembros sobre la propuesta legislativa de la Ley de Mercados Digitales, que había sido denegada por el Consejo, alegando que la divulgación completa pondría en peligro un proceso de toma de decisiones en curso. En su recomendación, el Defensor del Pueblo Europeo consideró que la negativa del Consejo a conceder acceso público a las posiciones de los Estados miembros

constituye un caso de mala administración. El texto completo está disponible en: [Última consultado: 25.07.2024].

⁵³ Debate organizado por el Defensor del Pueblo Europeo, 'Agencias de la UE – Cómo gestionar el riesgo de daño reputacional', que tuvo lugar el 18 de octubre,

6.1 Perspectivas y desafíos futuros del sistema de registro obligatorio: control del lobby transnacional

Los cambios en el Registro de Transparencia introducidos por el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 son significativos, si bien parece poco probable que resuelvan los problemas identificados en la aplicación de los Acuerdos anteriores.

En efecto, la introducción del registro obligatorio no ha ido acompañada, como hubiera sido deseable, de un régimen de sanciones riguroso para las infracciones del Código de Conducta y, más importante aún, para las actividades contempladas en el Registro sin cumplir con el requisito de registro obligatorio. En este sentido, la medida de cancelar el registro en caso de infracción del Código de Conducta es más propia de un sistema de registro voluntario que de un sistema verdaderamente obligatorio, en el que las infracciones de las normas y principios que rigen las actividades de lobby están sujetas a importantes sanciones económicas.⁵⁴

Estas deficiencias en el diseño del Código de Conducta están directamente relacionadas con las deficiencias del organismo de ética de la Unión Europea, en particular en lo que respecta a su aplicación. Se trata de una laguna importante en el panorama de la aplicación de la normativa de la Unión que debe subsanarse en los próximos años porque, en la actualidad, el organismo de ética no tiene la autoridad necesaria sobre las instituciones de la UE para ejercer suficiente presión y motivar eficazmente el cambio de comportamiento (Petropoulou y Năstase, 2024).

Además, la configuración excesivamente amplia de algunas actividades excluidas (particularmente llamativa es la exclusión de las "reuniones espontáneas" y las "puramente privadas o sociales") puede facilitar que quienes hasta ahora se han resistido a registrarse permanezcan en las sombras.

Además, como se señaló al principio de este trabajo, el Acuerdo Interinstitucional de 2021 ni siquiera aborda el que será uno de los grandes retos de las instituciones europeas en los próximos años: hacer más transparentes y correctamente canalizadas las actividades de lobby cuando las lleven a cabo terceros países.

La insuficiencia del registro obligatorio ha sido reconocida implícitamente por la propia Unión Europea al anunciar el "paquete de defensa de la democracia", anunciado el 3 de mayo de 2023, que incluirá varias medidas para el fortalecimiento de la resiliencia del espacio de la UE a la interferencia extranjera y varias medidas de apoyo como recomendaciones sobre interferencia encubierta, procesos electorales seguros y resilientes y compromiso cívico.⁵⁵

De hecho, a nivel europeo, la problemática cuestión del lobby transnacional ha estado presente durante años. Por ejemplo, entre 2012 y 2014, se descubrió que el régimen azerbaiyano había canalizado millones de dólares a través de empresas offshore para sobornar a

Los diputados al Parlamento Europeo implicados en el proyecto del megasoducto entre Italia y Azerbaiyán, conocido como "Corredor de Gas del Sur", que ha provocado una importante crisis de confianza en las instituciones.

Mayores implicaciones y repercusión mediática ya se han visto en el citado Qatargate, que destapó los vínculos de Qatar con políticos y funcionarios parlamentarios a través de los cuales se intentó influir en varios eurodiputados para que apoyaran al régimen qatari y, más concretamente, la celebración del Mundial de Fútbol en ese país, ante los cuestionamientos a su celebración allí por violaciones de derechos humanos.

La detención del vicepresidente del Parlamento Europeo, así como de otros altos funcionarios (actuales y anteriores) de las instituciones europeas bajo cargos de participación en una organización criminal, corrupción y lavado de dinero, provocó una reacción inmediata de los representantes y una respuesta institucional marcada por la prisa, dejando al descubierto la falta de control sobre la situación.

Así, la entonces presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, declaró poco después de que estallara el escándalo que había recibido más de un centenar de regalos, ninguno de los cuales estaba registrado en el Registro de Transparencia. A nivel institucional, además de suspender la aprobación del informe sobre la eliminación de visados para los qataríes que viajen al espacio Schengen, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución del 15 de diciembre de 2022.⁵⁶ que contiene varias propuestas para mejorar el funcionamiento del Registro de Transparencia, algunas de las cuales son medidas ya previstas en el Acuerdo Interinstitucional de 2021 pero que aún no se han aplicado.

En concreto, la Resolución pide a la Comisión que presente una propuesta para crear un organismo independiente responsable de las cuestiones éticas; propone introducir un periodo de incompatibilidad para los antiguos diputados al Parlamento Europeo con el fin de evitar los efectos adversos del fenómeno de las llamadas «puertas giratorias»; pide que se evalúe en profundidad y se mejore la transparencia de las actividades legislativas de los diputados al Parlamento Europeo, en particular divulgando la huella legislativa de los textos y las enmiendas propuestas; y que se prohíba cualquier financiación externa del personal y los grupos de los diputados al Parlamento Europeo, expresando el compromiso de establecer una prohibición a escala de la Unión de las donaciones de terceros países a los diputados al Parlamento Europeo y a los partidos políticos con el fin de colmar las lagunas existentes en los Estados miembros, y pide a la Comisión que presente urgentemente una propuesta a tal efecto.

A la luz de lo anterior, parece poco probable que estas propuestas resuelvan el fenómeno del lobbying transnacional, que tiene un alcance enorme, y va mucho más allá del escándalo Qatargate. En efecto, el tamaño de la Unión Europea, su poder como organización y su sistema político abierto son elementos que determinan que muchos gobiernos terceros contraten a firmas de lobbying con sede en Europa para que utilicen sus conexiones, experiencia y aportaciones para influir en las decisiones que toman las Instituciones, ya sea para blanquear su imagen, lograr posicionamiento de la UE en conflictos regionales o recibir diversas formas de ayuda, que inciden significativamente en la vida política de la Unión, tanto interna como internacional.

2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=erlNKKDF3HE>. [Último consultado: 25.07.2024].

54 En el caso estadounidense, la LDA (Lobbying Disclosure Act) prevé que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la ley, se podrán imponer sanciones, principalmente de carácter pecuniario, que pueden llegar hasta los 50.000 dólares de multa, dependiendo del tipo de incumplimiento y su gravedad.

55 "Defendiendo la democracia europea – Comunicación" (2023), <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13730-Defensa-de-la-democracia-europea-Comunicación> [Último acceso: 20.11.2024].

56 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2022, sobre las sospechas de La corrupción relacionada con Qatar y la necesidad de aumentar la transparencia y La rendición de cuentas en las instituciones europeas. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448_EN.html. [Último acceso: 25.07.2024].

Estas actividades se llevan a cabo fuera del marco de relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y estos terceros países y de forma encubierta, lo que plantea la cuestión de si los parlamentarios y el personal objeto de estas actividades de lobby están realmente salvaguardando los intereses de los ciudadanos europeos, especialmente cuando las actividades de lobby son llevadas a cabo por regímenes autoritarios.

Más allá de las instituciones europeas, el debate sobre el lobbying transnacional está presente en la mayoría de los países, aunque la mayoría no cuenta con un régimen de transparencia adecuado respecto de las actividades de lobbying realizadas por países extranjeros y ni siquiera considera a los gobiernos extranjeros como grupos de interés,⁵⁷ con algunas excepciones en el ámbito anglosajón. Por ejemplo, en Canadá los lobbyistas que representan intereses de gobiernos extranjeros están sujetos a los mismos requisitos que cualquier otro actor bajo la Canadian Lobbying Act. En Estados Unidos, existe un marco legal específico para las actividades de lobbying transnacional, plasmado en la Foreign Agents Registration Act (FARA), adoptada en 1938 y enmendada en varias ocasiones para adaptarse a la creciente complejidad del panorama internacional; este último modelo también ha sido adoptado en Australia, que promulgó la Foreign Influence Transparency Scheme Act en 2018 (Lunenburg y Susman, 2005; Naurin, 2007).

De esta normativa se pueden extraer algunos elementos para mejorar la regulación en esta materia contenida en el IIA 2021, que pueden resumirse en lo siguiente:

- (1) En primer lugar, desde un punto de vista subjetivo, el actual Acuerdo Interinstitucional contempla las actividades de lobbying realizadas por terceros países cuando son realizadas por personas jurídicas, oficinas o redes sin estatus diplomático o representadas por un intermediario, pero no establece ninguna estrategia específica de seguimiento o control distinta a la que están sujetos otros registrantes. En este sentido, no puede obviarse que cuando el lobbyista es un Estado, el tipo de información que debe proporcionarse y la forma en que se maneja y publicita esa información debe ser tratada de manera diferente a la de los particulares y entidades. Al mismo tiempo, el código de conducta debe incluir un régimen específico de control de las actividades de lobbying frente a regímenes cuestionables y distinguir, como lo hace la legislación australiana, la influencia extranjera, considerada una actividad legítima, de la interferencia extranjera, que se realiza de manera encubierta, engañosa o coercitiva, con el riesgo de corromper la integridad institucional.⁵⁸
- (2) Desde un punto de vista objetivo, se debe dar un tratamiento específico a las actividades de lobby que realizan terceros países y que, por lo general, no se materializan a través de las tradicionales reuniones, conferencias o "contactos" contemplados en el artículo 3.2(a) del Acuerdo Interinstitucional, sino que se llevan a cabo por otros medios, como la financiación de organizaciones, fundaciones o centros de investigación que apoyan sus objetivos, o mediante donaciones o

otros beneficios (por ejemplo, viajes) para los tomadores de decisiones públicas. Se debe prestar especial atención a la financiación de las organizaciones de base, para distinguir las redes o plataformas genuinamente emergentes del astroturfing, una técnica que consiste en simular ser un movimiento de base espontáneo en apoyo de una política específica, creando confusión en la opinión pública y las políticas públicas.

- (3) Finalmente, a nivel institucional, se requiere de un organismo con las facultades y recursos necesarios para supervisar e investigar de manera proactiva las violaciones a las normas, asegurando que toda la información se publique de manera oportuna y en un formato accesible. Bajo este paradigma de máxima transparencia y rendición de cuentas, las violaciones e infracciones detectadas deben hacerse públicas, como lo hace el Departamento de Justicia de los Estados Unidos a través de la publicación de los casos más recientes en los que se ha aplicado FARA.⁵⁹

En conclusión, queda mucho trabajo por hacer en los próximos años, incluido el desarrollo de nuevos mecanismos de control, pero sobre todo garantizar que los mecanismos existentes funcionen correctamente.

7 Conclusión

El Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de Transparencia obligatorio de 20 de mayo de 2021 (IIA) pretende abrir un nuevo capítulo en la política de transparencia de la UE ampliando, por un lado, la cooperación institucional, al añadir al Consejo de la Unión Europea como institución firmante, y por otro, estableciendo el carácter obligatorio de la inscripción en el Registro, mediante la aplicación del llamado "principio de condicionalidad".

El "principio de condicionalidad", según el cual la inscripción en el Registro de Transparencia es una condición previa para realizar determinadas actividades, es la piedra angular del AII y se aplica a través de medidas individuales adoptadas por cada una de las instituciones signatarias. Simultáneamente, a partir de un concepto de transparencia más amplio que el contenido en Acuerdos anteriores, además del mencionado "principio de condicionalidad", el AII incluye medidas complementarias de transparencia para promover el registro y fortalecer el marco conjunto, también individualizadas para cada una de las instituciones firmantes, así como la publicación en línea de las reuniones.

Los cambios introducidos en el Registro de Transparencia por el AII son significativos, aunque parece poco probable que resuelvan los problemas detectados en la aplicación de los Acuerdos anteriores. De hecho, la introducción del registro obligatorio no ha ido acompañada, como hubiera sido deseable, de un régimen de sanciones riguroso para las infracciones del Código de Conducta y, lo que es más importante, para las actividades contempladas en el Registro sin cumplir el requisito de registro obligatorio.

Además, el Acuerdo Interinstitucional de 2021 ni siquiera aborda el que será uno de los grandes retos de las instituciones europeas en los próximos años: hacer más transparentes y correctamente canalizadas las actividades de lobby cuando las llevan a cabo terceros países.

57 "El lobby en el siglo XXI. Transparencia, integridad y acceso", OCDE (2021), pág. 45. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/c6d8eff8-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Fc6d8eff8-es&mimeType=pdf> [Último consultado: 03/09/2024].

58 Departamento del Fiscal General del Gobierno de Australia. <https://www.ag.gov.au/integrity/foreign-influence-transparency-scheme> [Último acceso: 03.09.2024].

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

Una mejora real en este campo requeriría una estrategia específica de seguimiento de las actividades de lobby que provienen de un Estado y distinguir entre influencia extranjera e interferencia extranjera. También es necesario dar un tratamiento específico a las actividades de lobby que realizan terceros países a través de organizaciones de base. Por último, a nivel institucional, se requiere un organismo con los poderes y recursos necesarios para supervisar e investigar de manera proactiva las violaciones de las normas, asegurando que toda la información se publique de manera oportuna y en un formato accesible.

Contribuciones del autor

JR: Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición. IA: Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

Fondos

El/los autor(es) declaran que no recibieron apoyo financiero para la investigación, autoría y/o publicación de este artículo.

Referencias

Alonso Pelegrín, E. (2016). El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas, Esic Editorial.

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

Araguás 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

Caño Montejano, JC, (2013). "Transparencia en la Unión Europea: Evolución y perspectiva", Foro Europa Ciudadana.

Lunenburg, WV, y Susman, TM (2005). Manual de cabildeo. Una guía completa sobre la legislación federal que rige a los abogados y los cabildeiros. Tercera edición. Chicago: Asociación Americana de Abogados .

Mazey, SP y Richardson, JJ (1990-1991). "La participación de políticas y los grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas", Documentación administrativa, núm. 224–225.

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

Naurin, D., (2007). "¿Comportamiento tras bambalinas? Lobbistas en entornos públicos y privados en Suecia y la Unión Europea", Comparative Politics Vol. 39, núm. 2.

Incompatibilidad

Los autores declaran que la investigación se llevó a cabo en ausencia de cualquier relación comercial o financiera que pudiera interpretarse como un posible conflicto de intereses.

Declaración de IA generativa

El/los autor(es) declaran que no se utilizó Gen AI en la creación de este manuscrito.

Nota del editor

Todas las afirmaciones expresadas en este artículo son únicamente de los autores y no representan necesariamente las de sus organizaciones afiliadas, ni las del editor, los editores y los revisores. El editor no garantiza ni respalda ningún producto que pueda evaluarse en este artículo o ninguna afirmación que pueda hacer su fabricante.

Petropoulou, D., y Nástase, A. (2024). ¿Mucho ruido y pocas nueces? Reflexiones sobre la propuesta de la Comisión Europea de crear un organismo ético interinstitucional. *Europ. J. Risk Regulat.* 15, 179–190. doi: 10.1017/err.2023.78

Ridao, J., (2017). Los grupos de presión. Análisis de la regulación del lobby en la UE y España. Tirant lo Blanch.

Ridao, J. (2018). La regulación de los lobbies en el ámbito institucional del Estado. Una revisión crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas", *Dilema*, Número 27.

Ridao, J., Araguás, I., y Lobbies, Los. (2024). Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa, Marcial Pons.

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

Saurugger, S. (2010). La construcción social del giro participativo. La fusión de una norma en la Unión Europea. *Eur J Polit Res* 49:4.

Villoria Mendieta, M., Revuelta, A. y Jiménez Sánchez, F., (2015). Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. XII Congreso de Ciencia Política y Administración Pública de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, San Sebastián.

Xifra, J. (2011). El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo. *Rev. Órgano*. 8:167. doi: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139092