

Respuesta de CCBE a la consulta pública sobre una proposición relativa a un registro de transparencia obligatorio

(20/05/2016)

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa a las abogacías de 32 Estados miembros y a 13 Estados observadores y asociados, es decir, a más de un millón de abogados europeos.

CUESTIONARIO

La Comisión Europea solicita la opinión de todas las partes interesadas sobre los resultados del actual registro de transparencia para las organizaciones y para las personas que trabajen por cuenta propia que participen en la elaboración y puesta en marcha de políticas de la UE, así como su evolución futura hacia un sistema obligatorio para el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión.

Título en calidad del cual responde al cuestionario

En tanto que representante de una organización registrada en el registro de transparencia

Indique su número de inscripción

4760969620-65

Nombre de la organización

Consejo de la Abogacía europea (CCBE)

País de residencia

Bélgica

Tipo de organización

Organización profesional

Persona de contacto para la consulta pública

Simone Cuomo (cuomo@ccbe.eu)

A. PREGUNTAS GENERALES (7 preguntas)

1. La transparencia y la UE

1.1- Las instituciones de la UE interactúan con una amplia gama de grupos y organizaciones que representan intereses específicos. En el proceso de toma de decisiones, es legítimo y necesario para asegurar que las políticas de la UE reflejan los intereses de los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente para permitir una supervisión adecuada y para asegurar que las instituciones de la UE son responsables de sus actos.

a) *¿Considera que las actividades de lobby éticas y transparentes contribuyen positivamente a la elaboración de políticas?*

- **Sí, por supuesto.**
- Sí, en parte.
- No
- Sin opinión

b) *A menudo se dice que para regular de forma adecuada las actividades de lobby, la transparencia (es decir, dar luz a cómo funcionan los grupos de interés) no es suficiente. Entre los principios mencionados a continuación, ¿cuáles considera que son los más importantes para enmarcar adecuadamente la relación con los grupos de presión? Varias respuestas son posibles.*

- **Integridad**
- **Acceso igualitario**
- Otros (por favor, indique cuáles en el apartado "Comentarios o sugerencias")
- Sin opinión

Comentarios o sugerencias (opcional)

El reconocimiento de los intereses legítimos, las preocupaciones y las características de diversas profesiones que participan en actividades de lobby.

c) *En su opinión, ¿cuál es el grado de transparencia de las instituciones europeas en tanto que instituciones públicas?*

- Son muy transparentes
- **Son relativamente transparentes**
- No son transparentes
- Sin opinión

1.2- El registro de transparencia proporciona a los responsables políticos y a los funcionarios información sobre los que se acercan con el fin de influir en el desarrollo y aplicación de políticas y decisiones. El registro también permite al público ejercer un control por dar a los ciudadanos y otros grupos de interés la oportunidad de seguir las actividades y la posible influencia de los grupos de presión.

¿Usted piensa que el registro de transparencia es una herramienta útil para regular las actividades de lobby?

- *Muy útil*
- *Algo útil*
- *Completamente inútil*
- *Sin opinión*

2. Campo de aplicación del registro

2.1-El registro incluye información sobre las actividades de lobby, la representación de intereses y la promoción. Cubre todas las actividades dirigidas a influir, directa o indirectamente, en el desarrollo y aplicación de políticas y la toma de decisiones en el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, independientemente del lugar en el que se llevan a cabo o del canal o medio de comunicación utilizados. ¿Es adecuada esta definición?

- *Sí, por supuesto*
- *Sí, parcialmente*
- *No*
- *Sin opinión*

Comentario

El campo de aplicación de las actividades dirigidas a la inscripción en el registro tiene que estar claramente definido. Este punto es particularmente importante para los abogados, ya que, al contrario que los lobbies profesionales, se encuentran con los representantes de la UE por muchas otras razones diferentes a la actividad de lobby. Estos encuentros se hacen en el marco de litigios y de las notificaciones (como para el reglamento para las concentraciones). Los abogados a menudo se enfrentan a estos problemas.

Los términos "*promoción*" y "*aplicación de las políticas*" son ambiguos en este contexto, ya que se refieren a estas actividades. Además, la palabra "*indirectamente*" alarga considerablemente el campo de aplicación y puede llevar a una situación en la que prácticamente todos los contactos con las instituciones europeas sean objeto de las normas del registro. CCBE se opondría fervientemente a que, por ejemplo, los abogados estén obligados a conformarse únicamente porque están en contacto con las instituciones europeas con la única finalidad de obtener informaciones sobre legislaciones futuras. Para CCBE, hace falta clarificar el sentido exacto de la palabra "*indirectamente*", sobre todo para los abogados que aconsejan a sus clientes sobre la legislación futura. Estas clarificaciones tienen que integrar el hecho de que las actividades afectadas por el registro impliquen necesariamente ciertas formas de contacto con una institución europea o con uno de sus representantes, ya sea mediante correspondencia, llamadas telefónicas o encuentros en persona. Las actividades de una u otra naturaleza revelan el secreto profesional y no pueden ser divulgadas por los abogados, de conformidad a las reglas deontológicas.

Asimismo, el párrafo 7 del acuerdo institucional también tiene en cuenta la redacción de cartas, de documentos informativos o incluso de consultas como actividades que entran en el campo de aplicación del registro. La simple elaboración de esos documentos constituye una actividad que inevitablemente es confidencial. Esto no puede justificar la inscripción en el registro ni llevar a solicitudes de información. Como ya se ha mencionado, únicamente las actividades que necesitan un contacto directo con los representantes de las instituciones europeas deben estar inscritas en el registro.

CCBE reconoce que las líneas directrices han querido responder a estas preocupaciones, pero lo hacen bajo la forma de una interpretación administrativa del acuerdo institucional y no en el propio acuerdo. Esto crea una incertidumbre legal indeseable, particularmente en el contexto de un registro obligatorio.

Para CCBE, el *Proyecto de recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros relativo a la representación jurídica de las actividades de lobby en el contexto de la toma de decisiones públicas* ofrece una definición satisfactoria de la actividad de lobby que responde a las preocupaciones ya mencionadas: “Lobby designa la representación de intereses específicos por la vía de una comunicación ante un agente público y que es parte de una acción estructurada y organizada que se encamina a influenciar la toma de decisiones públicas”.

2.2- El registro no se aplica a ciertas entidades, como la Iglesia y las comunidades religiosas, los partidos políticos, los departamentos gubernamentales de los Estados Miembros, los gobiernos de terceros países, las organizaciones internacionales y misiones diplomáticas. Las autoridades regionales y sus oficinas de representación no deben registrarse, pero pueden hacerlo si así lo desean. Sin embargo, el registro sí se aplica a los gobiernos locales y a las ciudades, así como a asociaciones y a redes creadas para representarlos. En su opinión ¿Qué debería pasar con el campo de aplicación del registro?

- Debería ser modificado para excluir ciertos tipos de entidades
- **Debería ser modificado para incluir ciertos tipos de entidades**
- Debería mantenerse como hasta el momento
- Sin opinión

Comentario

En general, cualquier actividad que entre en el ámbito de aplicación de la actividad de lobby debe involucrar inscripción en el registro, independientemente de la naturaleza de la entidad que realiza la actividad, mientras que las reglas especiales que reflejan las características de estas entidades se incluyen en ciertas circunstancias.

3. Página web del registro

3.1-De su opinión sobre los siguientes aspectos de la página web del registro:

	Bueno	Medio	Malo	Sin opinión
Concepto y estructura				X
Disponibilidad de la información/documentos				X
Facilidad de empleo de la función de búsqueda				X
Accesibilidad (funciones para las personas invidentes o para facilitar la lectura de páginas, por ejemplo)				X
El acceso a través de dispositivos portátiles				X

4. Otros comentarios

No es conveniente un registro de transparencia no vinculante, resultado de un simple acuerdo entre las instituciones europeas. El registro debe o bien ser completamente voluntario o legalmente vinculante. Un marco jurídico adecuado es necesario para la creación de un registro legalmente vinculante. CCBE cree que tratar de establecer un registro obligatorio y sin base legal para hacerlo, abre la puerta a posibles recursos.

B. PREGUNTAS ESPECÍFICAS (13 preguntas)

1. Estructura del registro

1.1-El registro invita a las organizaciones a inscribirse en una de sus secciones: gabinetes de consultores especializados, ONG, asociaciones profesionales, etc. (anexo I del acuerdo institucional) ¿Encuentra dificultades con esta clasificación?

- Sí
- No
- Sin opinión

2. Comunicación y calidad de los datos

2.1-A las entidades que se inscriben el registro se les demanda cubrir ciertas informaciones (coordinadas, objetivos y mandato de la organización, dossiers legislativos seguidos, dominios de interés, miembros, datos financieros, etc.) para determinar su perfil, su capacidad y los intereses que ellos representan (anexo I del acuerdo institucional) ¿Estas informaciones que se solicitan son apropiadas?

- Sí, por supuesto
- No, se pide demasiado
- No, se pide muy poco
- Sin opinión

Comentario

Tal y como se ha señalado, CCBE estima que las características de cada profesión deben ser reconocidas. Por ejemplo, la obligación de un abogado de dar información sobre los dossiers legislativos que puedan entrar en conflicto con el secreto profesional.

Los detalles de las informaciones financieras a revelar no tienen ninguna relación con el objetivo legítimo de la transparencia buscada y los resultados de esta divulgación de informaciones tienen que ser privados, así como los costos y ganancias de la organización interna de la entidad que realiza actividades de lobby.

2.2-¿Es fácil proveer las informaciones demandadas?

- Sí
- Sí, pero parcialmente
- No
- Sin opinión

Comentario

Es necesario encontrar un equilibrio entre la carga impuesta a los inscritos en el registro y el objetivo de la transparencia. Las exigencias actuales no permiten tal equilibrio y hacen pesar una carga demasiado importante sobre los hombros de los inscritos sin que esto implique un objetivo de transparencia.

2.3- En su opinión ¿sería posible simplificar las exigencias en materia de comunicación de datos?

- Sí
- No
- Sin opinión

2.4- ¿Cuál es su opinión sobre la calidad global de los datos que figuran en el registro?

- Buena calidad
- Calidad media
- Mala calidad
- Sin opinión

3. Código de conducta y el procedimiento relativo a los avisos y quejas

3.1-El código de conducta define las reglas que se aplican a todos aquellos que se registran, así como los principios fundamentales relativos a las normas que rigen las relaciones con las instituciones europeas (anexo III del [acuerdo institucional](#)) En su opinión ¿el código se apoya en un conjunto sólido de normas y principios?

- Sí, por supuesto
- Si, parcialmente
- No
- Sin opinión

3.2-Toda persona puede desencadenar una alerta o poner una demanda relativa al eventual no respeto del código de conducta. Las alertas se refieren a errores de hecho, mientras que las quejas a violaciones graves relacionados con el comportamiento (Anexo IV del [acuerdo institucional](#)).

a) En su opinión, ¿el procedimiento para tratar las alertas y las demandas es adecuado?

- Sí, por supuesto
- Si, parcialmente
- No
- Sin opinión

Comentario

CCBE admite que el código de conducta se apoya en un sólido conjunto de reglas y de principios. Sin embargo, el procedimiento de ejecución no respecta los principios de un procedimiento regular y de un proceso justo.

En virtud del acuerdo institucional, las violaciones del Código de conducta son al mismo tiempo objeto de una encuesta y de sanciones por parte del secretariado común del registro de transparencia, que actúa en nombre de la Comisión y del Parlamento y es a la vez juez y parte. Los principios de procedimiento regular y de un proceso justo han sido violados, tal y como reconoce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, el hecho de que tal órgano pueda imponer sanciones disciplinarias a un abogado es incompatible con los principios de autorregulación profesional y de independencia de los miembros de la profesión frente a las autoridades públicas. Este principio se basa en el hecho de que los abogados pueden defender a sus clientes de las autoridades. No se puede concebir, en una sociedad democrática, que los abogados estén sometidos a la presión de las autoridades públicas a las que se oponen.

Esto es especialmente cierto en el caso de la Comisión, ya que los abogados que participan en actividades de lobby ante la CE lo suelen hacer en el marco de una práctica europea más amplia que implica la defensa de los cliente en los procedimientos en los que la Comisión es parte contraria. El acuerdo institucional debe por tanto ser modificado y prever un organismo independiente que examine las violaciones presumibles del código de conducta. Puede tratarse, por ejemplo, de un juez o de un juez retirado del TJUE. Además, la autoridad de aplicación debe tener los recursos suficientes para garantizar el cumplimiento del marco normativo en materia de transparencia a fin de no depender de otras partes interesadas para cumplir con su responsabilidad en este sentido.

b) *¿Cree que los nombres de las organizaciones que se encuentran suspendidas en el régimen de notificaciones y quejas deben hacerse públicos?*

- Sí
- **No**
- Sin opinión

Comentario

Las suspensiones antes de una decisión definitiva no deben jamás ser públicas. Las suspensiones que posteriormente tendrán un carácter definitivo serán públicas únicamente si la gravedad de los hechos hace que tal publicación sea indispensable para el interés público. Por ejemplo, en los supuesto de corrupción o de violaciones reiteradas.

4. Sitio web del registro

4.1. ¿Cuál es su opinión sobre los procedimientos y las actualizaciones de la página web del registro?

	Simple	Satisfactorios, pero mejorables	Farragosos	Sin opinión
Procedimiento de registro				X
Actualizaciones				X

5. Ventajas actuales ligadas al registro

5.1. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea proponen en la actualidad ciertas ventajas prácticas ligadas a la presencia en el registro. Asimismo, la Comisión ha anunciado su intención de modificar en breves sus reglas relativas a los grupos de expertos con el ánimo de conectar la pertenencia a un grupo con su registro ¿Qué importancia le concede a las ventajas siguientes?

Para el Parlamento Europeo (PE)

	Muy importante	Bastante importante	Sin importancia	Sin opinión
ACCESO A LOS EDIFICIOS DEL PARLAMENTO: el acceso a largo plazo a los edificios del Parlamento Europeo sólo se permite a las personas que representan a las organizaciones registradas o que trabajan para ellos	X			
AUDIENCIAS PÚBLICAS DE LAS COMISIONES: los panelistas invitados a intervenir deben estar inscritos	X			
PATROCINIO: el Parlamento no concede el patrocinio a las organizaciones que no están registradas				

Para la Comisión Europea (CE)

	Muy importante	Bastante importante	Sin importancia	Sin opinión
REUNIONES: las organizaciones o individuos dedicadas a actividades cubiertas por el registro deben estar registrados con el fin de participar en reuniones con miembros de la Comisión, miembros de gabinete y directores generales	X			
CONSULTAS PÚBLICAS: la Comisión informa automáticamente a las entidades registradas en	X			

caso de que salga a la luz una consulta sobre las materias de interés que hayan indicado; se establece una distinción entre entidades registradas y no registradas cuando se publican los resultados.				
PATROCINIO: los comisarios no dan el patrocinio a organizaciones competentes que no están registradas	X			
LISTAS DE DIFUSIÓN: las organizaciones que figuran en listas de difusión para recibir informaciones sobre ciertas actividades de la Comisión tienen que estar registradas	X			
GRUPOS DE EXPERTOS: sus miembros tienen que estar inscritos en el registro de transparencia para poder ser nombrados	X			

Comentario

El sistema de incentivos, que consiste en la disuasión para no inscribirse, es inapropiado. Obligar a las entidades cuyas actividades están incluidas en el ámbito de aplicación del registro solo debería hacerse a través de un cuadro jurídico adecuado y no a través de decisiones unilaterales de las instituciones europeas que, sin ningún fundamento jurídico, niegan los derechos de ciertas entidades.

Además, se debe determinar si las restricciones impuestas a los lobistas no inscritos, tales como la imposibilidad de encontrarse con los representantes de las instituciones, deban aplicarse únicamente respecto de las actividades dentro del alcance del registro.

6. Características de un futuro registro obligatorio

6.1. ¿Considera que otras interacciones entre las instituciones de la UE y los grupos de interés podrían estar sujetas a un registro previo (posibilidad de tener acceso a los diputados y funcionarios de la UE, a los eventos, a los locales o a estar en las listas de distribución específicas, por ejemplo)?

- *Sí*
- *No*
- *Sin opinión*

6.2. ¿Está de acuerdo con el punto de vista de la Comisión según el cual el Consejo de la UE debe participar en el nuevo acuerdo institucional relativo a un registro obligatorio?

- *Sí*
- *No*
- *Sin opinión*

Comentario

CCBE se posiciona en favor de un tratamiento igualitario entre las entidades que realizan actividades dentro del ámbito de actuación del registro y las entidades a las que se destinan estas actividades.

7. Más allá de Bruselas

7.1. ¿Usted cómo compara globalmente el registro de transparencia con los registros de lobistas existentes al nivel de los Estados Miembros de la UE?

- *Es mejor*
- *Es menos bueno*
- *No es mejor ni menos bueno*
- *Sin opinión*

8. Otros comentarios

La protección del secreto profesional, de los principios de un procedimiento regular y de un proceso justo (*nulla poena sine lege*)-en los cuales el campo de aplicación es claro- son valores esenciales de la profesión de abogado y engendran inquietudes en el contexto actual. Solamente un registro obligatorio con una base legal apropiada permitirá responder correctamente a estas inquietudes.