

INFORME IPN 3/2021: A REGULACIÓN DOS GRUPOS DE INTERESE E A CREACIÓN DO SEU REXISTRO.

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, Presidente.

D. Daniel Neira Barral, Vogal.

Dona. M^a Teresa Cancelo Márquez, Vogal.

En Santiago de Compostela, a 7 de outubro de 2021

A legalidade, a igualdade de trato e proporcionalidade, a coherencia, a obxectividade, a imparcialidade, así como a apertura e transparencia dos principios reitores das relacións co público, levou ao Pleno da Comisión Galega da Competencia, (CGC) á necesidade de estudar a regulación dos grupos de interese (lobbies) e a análise de mecanismos institucionais que permita minimizar a capacidade de calquera grupo de relacionase de forma improcedente ou, simplemente, contraria ou nos exactamente aliñada cos intereses xerais sinalados nas ditas normas.

A CGC incluíu no seu Plan Estratéxico 2020-2024 como uns dos obxectivos do Plan de Acción 2020-2021 o realizar un estudo sobre a implantación dun rexistro de lobbies e así, o Pleno da Comisión Galega da Competencia, na súa reunión do 7 de outubro de 2021, coa composición expresada e sendo relator D. Daniel Neira Barral, acordou emitir o presente Informe, ao amparo do disposto non art. 26.2 b) do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Gallego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus Estatutos.

I. ANTECEDENTES

1. A legalidade, e en particular, a igualdade de trato e proporcionalidade, así como a apertura e transparencia son os principios reitores das relacións co público.
2. As organizacións públicas non só deben comprometerse a traballar de maneira aberta e transparente, senón tamén, a tomar decisións que se baseen en todos os instrumentos dispoñibles e involucrar activamente ás partes interesadas tanto no que fai como nas decisións que toma, xa que a transparencia, é necesaria para xerar a confianza dos cidadáns nas institucións, así como para garantir a lexitimidade e a responsabilidade dunha administración pública.

3. É por iso polo que ditas organizacións débense dotar dun marco transparente para as súas relacións cos representantes de intereses, garantindo unha consulta adecuada ás partes interesadas, proporcionando información sobre as súas actividades e os beneficiarios das mesmas así como facilitar o acceso aos seus documentos.
4. Actualmente, este compromiso reflíctese, entre outros, en diferentes axendas para a mellora da lexislación, deseñadas para garantir que a política se prepare, implemente e avalíe de maneira aberta e transparente, informada pola mellor evidencia dispoñible e apoiada pola participación integral das partes interesadas.
5. Con todo, unha maior énfase na perspectiva estratéxica proporcionará información máis precisa sobre as tendencias a longo prazo e garante que a lexislación sexa adecuada para abordar os próximos desafíos e oportunidades. Un recente balance da axenda para a mellora da lexislación confirmou a importancia e o valor que os cidadáns e as empresas atribúen á formulación de políticas baseadas en datos empíricos¹.
6. Por outra banda, o impacto sobre a economía da acción dos poderes públicos é cada vez máis evidente nas nosas sociedades e, polo tanto, o sistema de desenvolvemento das súas regulacións e o impacto que os grupos de interese teñen sobre os seus resultados afecta cada vez máis, e en especial, á unidade de mercado e á competencia.
7. Para asegurar a transparencia e evitar os conflitos de intereses na participación dos grupos de interese, é necesario abordar, conxuntamente, aspectos como a pegada na actuación pública, as axendas abertas, os previsibles conflitos de interese e as tamén chamadas “portas xiratorias”².
8. A interacción dos poderes públicos coas empresas, asociacións, ONG’s, organizacións comerciais e profesionais, sindicatos, grupos de reflexión, etc., é lexítima e necesaria para a calidade da democracia, porque se achegan perspectivas, puntos de vista, opinións e criterios que —doutra forma— serían difíciles de percibir e coñecer polo lexislador. Ao mesmo tempo, os administrados teñen dereito a esperar que este proceso sexa transparente e que teña lugar dentro do estricto cumprimento da lei, baseados nuns principios éticos claros e de obrigado

1 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

2 O 22 de xullo de 2011, a Comisión e o Parlamento Europeo implantaron un Rexistro común denominado “*Transparency Register*”, asignando ás respectivas Secretarías Xerais o desenvolvemento específico das normas aplicables ao mesmo. Pouco despois desenvolveuse o Código de Conduta común, de debida observancia para os lobistas nos seus contactos cos membros das institucións europeas. O seguinte fito produciuse o 1 de xaneiro de 2012, coa entrada en vigor do Código de Conduta aplicable aos Eurodeputados, que regula os seus contactos con persoas alleas á Eurocámara co obxectivo de evitar os conflitos de interese. Deste xeito, regúlase de forma estrita a aceptación de obsequios e a actuación de antigos eurodeputados que pasan a traballar en grupos de interese (o fenómeno denominado “portas xiratorias”). O código tamén introduce sancións por incumprimento.

respecto³.

II. PRECEDENTES NORMATIVOS

1. O artigo 23 da nosa Constitución establece o dereito á participación dos cidadáns nos asuntos públicos: *Os cidadáns teñen o dereito a participar nos asuntos públicos directamente ou por medio de representantes, libremente elixidos en eleccións periódicas por sufraxio universal.*
2. O artigo 103 establece que “A Administración Pública serve con obxectividade os intereses xerais e actúa de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, con sometemento pleno á lei e ao Dereito” e complementa co artigo 105 que a Lei regulará 1 “A audiencia dos cidadáns, directamente ou a través das organizacións e asociacións recoñecidas pola Lei, no procedemento de elaboración das disposicións administrativas que lles afecten” e, tamén, 4 “O procedemento a través do cal deben producirse os actos administrativos, garantindo, cando proceda, a audiencia aos interesados”.
3. A regulación dos lobbies e os grupos de interese aparece en todos os informes como unha recomendación recorrente do Grupo de Estados contra a Corrupción (GRECO) do Consello de Europa nos seus Informes de Cumprimento para España⁴. Trátase, sen dúbida, dunha das lagoas máis relevantes que o noso país debe cubrir en materia de calidade democrática.
4. Que a labor dos grupos de interese realícese coa debida transparencia e regulación sería beneficioso para todos os actores en xogo, pois lles daría unhas pautas claras de como deben actuar na súa relación cos poderes públicos e a estes serviríalles para canalizar as demandas da sociedade civil, o que lles axudaría na realización dos seus obxectivos. Por extensión, á cidadanía resúltalle de interese pois podería acceder a unha información —a da relación entre os poderes públicos e os grupos de interese— que agora permanece na opacidade.⁵
5. Xa en 2015 a Comisión de Regulamento do Congreso estudou a súa posible regulación con propostas dalgúns grupos políticos e cun xeral acordo respecto á

3 En Proposición de reforma do Regulamento do Congreso dos Deputados para a regulación dos Grupos de interese do 3 de marzo de 2017, 410/000006.

4 Así, no seu Segundo Informe de Cumprimento da Cuarta Rolda de Avaliación sobre España que trata sobre a prevención da corrupción no que respecta a parlamentarios, xuíces e fiscais, aprobado por GRECO na súa 87ª Sesión Plenaria (Estrasburgo, 22-25 de marzo de 2021) e publicado o pasado 30 de setembro de 2021 sinala nas súas conclusións que “(...) Aínda é necesario elaborar unha regulación específica sobre os grupos de interese.” ao referirse ás Cortes Xerais xa que recomendara a introdución de normas sobre como deben relacionarse os parlamentarios cos grupos de interese e con outras terceiras partes que traten de influír no proceso lexislativo.

5 En Proposición non de Lei 161/001682 sobre a regulación dos lobbies do 24 de novembro de 2020. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-185.PDF



necesidade de regulación, aínda non se concretase nun determinado texto ao non chegarse a acordo para a modificación do regulamento por outros aspectos do mesmo.

6. Todos os partidos políticos incluíron nos seus sucesivos programas electorais en 2015, 2016 e 2019, a regulación dos grupos de interese, enmarcándoa como medida para fomentar a transparencia e a participación. Isto implica que o escenario político español recoñeceu a importancia deste asunto e da súa función para o proceso de toma de decisións, con todo, aínda non se puido sacar adiante.
7. A Lei 3/2013, norma de creación da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC), sinala con claridade que a transparencia debe ser unha das principais máximas de actuación. Os artigos 1, 3 e 37 da citada Lei non admiten interpretacións reductivas: o seu carácter omnicompreensivo é tan elocuente no plano imperativo como o é no divulgativo. Na mesma liña manifestase a Lei 19/2013, do 9 de decembro, sobre os principios de Transparencia e Bo Goberno.
8. Conscientes da importancia de regular a actividade, en marzo de 2016, a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) crea un Rexistro de Grupos de Interese⁶. Aínda que voluntario, trátase do primeiro rexistro creado por un organismo público central en España, e que inclúe a firma dun código deontolóxico en fase de rexistro.
9. O 27 de abril de 2016, o Pleno do Congreso aprobou a toma en consideración dun texto concreto para a regulación dun rexistro e un código de conduta no Congreso dos Deputados que decaeu ao disolverse as Cámaras.
10. O Boletín Oficial do Congreso dos Deputados de data 3 de marzo de 2017 publicou unha Proposición de Lei (410/000006) de reforma do Regulamento do Congreso dos Deputados para a regulación dos Grupos de interese, que foi tomada en consideración polo Pleno do Congreso dos Deputados do 3 de marzo de 2017 e obxecto de debate e informe pola Comisión do Regulamento pero caducou a súa tramitación pola disolución da Cámara.
11. O 24 de novembro de 2020 se presenta Proposición non de Lei 161/001682, sobre a regulación dos lobbies.
12. O Boletín Oficial do Congreso dos Deputados de data 7 de maio de 2021 publica dúas Proposicións de Lei (410/000015 e 410/000015) de reforma do Regulamento do Congreso dos Deputados para a regulación dos grupos de interese.

III. CONSIDERACIÓNS DE CARÁCTER XERAL

6 https://rgi.cnmc.es/sites/default/files/resolucion_creacion_rgi.pdf



Primeira. - Para alcanzar a citada transparencia, dentro da exposición de motivos da Proposición non de Lei 410/000006 anteriormente citada⁷, avóganse por regular as seguintes cuestións:

- Establecer unha definición inclusiva do concepto de grupo de interese que achegue seguridade á hora de saber quen debe de estar suxeitos á inscrición pertinente.
- A creación dun Rexistro público de carácter obrigatorio no que se inscriban os representantes de grupos de interese.
- O establecemento dun código de conduta ao que deban someterse con plena publicidade e transparencia as súas actividades na Cámara.
- O establecemento dun órgano encargado da supervisión do Rexistro.

Segunda. - Na mesma liña, o decálogo ético aprobado pola CNMC⁸ avoga por que os grupos de interese e as persoas que os representan deben cumprir a lexislación vixente e as normas de conduta respectando as institucións e persoas con quen se relaciona no desenvolvemento da súa actividade, ademais de:

- Informar ao persoal da CNMC con quen se relacione, calquera que fose o escenario ou medio polo que se comuniquen, que están a actuar como grupos de interese e que están inscritos no Rexistro de Grupos de interese da CNMC e, no seu caso, en calquera outra listaxe similar.
- Facilitar a información relativa á identidade de a persoa ou organización a quen representan e os obxectivos e finalidades representadas.
- Garantir a exactitude e actualización da información que se inscribe.
- Non difundir a información de carácter confidencial que puidesen coñecer no exercicio da súa actividade.
- Aceptar que parte da información que proporcionen á CNMC fágase pública.
- Actuar con integridade e honestidade no desenvolvemento da súa actividade e nas súas relacións co persoal da CNMC e non levar a cabo ningunha actividade que poida ser cualificada como deshonesto ou ilícita.
- Non poñer ao referido persoal da CNMC en ningunha situación que poida xerar un

⁷ Proposición de reforma do Regulamento do Congreso dos Deputados para la regulación dos Grupos de interese do 3 de marzo de 2017, 410/000006.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF

⁸ <https://rgi.cnmc.es>

conflicto de intereses.

- Non influír nin tentar influír na toma de decisións de maneira deshonesta nin obter ou tentar obter información de maneira deshonesta ou a través dun comportamento inapropiado.
- Non incitar, por ningún medio, aos empregados públicos da CNMC a infrinxir a lei ou as regras de comportamento establecidas nos códigos de conduta, e, en consecuencia, non realizar ningún obsequio de valor nin ofrecer ningún favor ou servizo que poida comprometer a execución íntegra das funcións públicas
- Informar as persoas ou organizacións a quen represente da existencia dos presentes Principios de Actuación e das obrigacións que inclúen, e non representar intereses contraditorios ou adversos sen o consentimento informado das persoas ou organizacións afectadas.
- Non facer uso abusivo do alta para darse publicidade, nin dar a entender que o feito de figurar no Rexistro confíerelles unha situación ou privilexio especial ante os poderes públicos.

IV.- RECOMENDACIÓNS

Primeira. - A posta en marcha dun rexistro de interese na CGC facilita un diálogo aberto, transparente e regular das asociacións representativas e a sociedade civil para coa administración. Esta apertura permite a todas as partes interesadas presentar as súas opinións sobre aquelas decisións que poderían afectarlles, contribuíndo así de maneira efectiva a crear a base factual sobre a que repousan as propostas de políticas. O contacto coas partes interesadas aumenta a calidade do proceso decisorio ao crear condutos que permiten a achega de opinións e coñecementos especializados externos.

Segunda. - A transparencia e a obrigaón de render contas son esenciais para manter a confianza dos cidadáns na lexitimidade dos procesos políticos, legislativos e administrativos.

Terceira. - É por iso polo que a transparencia da representación de intereses é especialmente importante, pois permite aos cidadáns seguir as actividades e a posible influencia destes; e así, considérase que unha correcta forma de garantir esa transparencia é establecer a inscrición nun Rexistro e, polo tanto, que se adhiran aos principios dun código de conduta que conteña as normas e principios aplicables aos representantes de intereses.

Cuarta. - Como punto de partida resulta de interese o establecer un glosario de termos e definición clara do que supón un rexistro de interese e actores.

Quinta. - A creación dun rexistro, inicialmente polo menos, debese ser voluntario, e dotalo de fácil accesibilidade e transparencia.

Sexto. - A identificación debe ser clara nos ámbitos de aplicación (obxectivo, subxectivo, territorial, material...).

Sétimo. - Recoméndase igualmente a apertura dunha axenda pública onde consten reunións e o alcance destas (aclaratorias, informativas, divulgativas, participativas en toma de decisións...).

ANEXOS;

Sobre a base da proposta de acordo interinstitucional que sobre un rexistro de transparencia obrigatoria elaborou a Comisión Europea en setembro de 2016 (COM 2016-627 final) é polo que se detallan en anexos formatos de clasificación de inscritos en rexistro, a información requirida aos inscritos e un modelo de código de conduta.

ANEXO I

CLASIFICACIÓN DOS INSCRITOS NO REXISTRO

Aplicarase a seguinte clasificación de inscritos no Rexistro, que poderá ser obxecto de modificación.

Categorías de inscritos no Rexistro		
I.	Consultorías profesionais, bufetes de avogados e consultores que traballen por conta propia	
a	Subcategoría	Consultorías profesionais
b	Subcategoría	Bufetes de avogados
c	Subcategoría	Consultores que traballen por conta propia
II.	Empresas, asociacións comerciais e empresariais, sindicatos, asociacións profesionais	
a	Subcategoría	Empresas
b	Subcategoría	Asociacións comerciais e empresariais
c	Subcategoría	Sindicatos e asociacións profesionais
d	Subcategoría	Entidades organizadoras de actos
III.	Organizacións non gobernamentais	
a	Subcategoría	Organizacións non gobernamentais, plataformas, redes, coalicións <i>ad hoc</i> , estruturas temporais e outras organizacións similares
IV.	Grupos de reflexión, institucións académicas e centros de investigación	
a	Subcategoría	Grupos de reflexión e centros de investigación
b	Subcategoría	Institucións académicas
V.	Representantes de intereses non incluídos nas categorías anteriores	
a	Subcategoría	Organizacións representantes de igrexas e comunidades relixiosas
b	Subcategoría	Outras entidades non incluídas nas categorías anteriores

ANEXO II

INFORMACIÓN REQUIRIDA AOS INSCRITOS NO REXISTRO

I. INFORMACIÓN XERAL

- a) nome da entidade; dirección da sede e da oficina, se non coincide coa primeira; número de teléfono; dirección de correo electrónico; sitio web;
- b) nome da persoa legalmente responsable da organización e a da persoa encargada das relacións coa institución;
- c) unha estimación dos equivalentes a tempo completo (ETC) de todas as persoas que participen nas actividades polo Rexistro, conforme aos seguintes porcentaxes de actividade: 10 %, 25 %, 50 %, 75 % o 100 %;
- d) obxectivos/mandato — ámbitos de interese — actividades que entran no ámbito de aplicación do Rexistro — nivel do compromiso (mundial, europeo, nacional, rexional, local);
- e) organizacións pertencentes ao inscrito no Rexistro, incluída a súa cobertura xeográfica, e pertenza ou afiliación do inscrito no Rexistro ás redes e asociacións comprendidas no ámbito de aplicación do Rexistro.

II. INFORMACIÓN ESPECÍFICA

A. Actividades cubertas polo Rexistro

Información detallada sobre as propostas legislativas, políticas ou iniciativas da que son obxecto das interaccións.

B. Relaciones con las Institucións

Obrigacións específicas en materia de información

Os inscritos no Rexistro que estean legalmente rexistrados como entidades «sen ánimo de lucro» indicarán:

- a) as principais fontes de financiamento, por categorías (por exemplo, financiamento público, contribucións dos membros, subvenciones, doazóns, etc.);

Aplicación

Facilitarase un formulario de inscrición en liña e directrices destinadas aos inscritos no Rexistro sobre as modalidades financeiras que deben declararse de conformidade co presente anexo.

ANEXO III

CÓDIGO DE CONDUCTA

Considerase que os representantes de intereses rexistrados que interactúen coa institución, xa sexa unha sola vez ou con frecuencia, deben actuar conforme ao presente código de conduta.

Os inscritos no Rexistro danse por decatados do conxunto de normas e principios que se expón a continuación, e comprométense a respectalos.

En particular, os inscritos no Rexistro deberán:

- a) nas súas relacións coa institución, identificarse sempre polo seu nome, número de rexistro e entidade o entidades para as que traballan ou as que representan; declarar os intereses e obxectivos que promoven e especificar os clientes ou os membros aos que representan, e, cando proceda, o seu número de rexistro;
- b) comprometerse a non obter nin tratar de obter información ou a adopción de decisións de forma fraudulenta, exercendo unha presión abusiva ou mostrando un comportamento inadecuado;
- c) comprometerse a non falsear os efectos do rexistro dun modo que poida inducir a error ou ter repercusións negativas no Rexistro, e a non utilizar os logotipos da institución sen autorización expresa;
- d) asegurarse de que, ata onde alcance o seu coñecemento, a información que faciliten durante o proceso de rexistro e que posteriormente administren no marco das súas actividades cubertas polo Rexistro estea completa e actualizada e non sexa enganosa; aceptarán ademais que esa información sexa de dominio público;
- e) comprometerse a non distribuír a terceiros, contra remuneración, documentos obtidos da Institución;
- f) respectar todas as normas, códigos e prácticas de bo goberno e transparencia establecidas (que poderán consultarse no sitio web do Rexistro) e non obstruílos;
- g) respectar a obrigaón de cumprir os requisitos e as normas de confidencialidade.