

Informe Especial

## El Registro de Transparencia de la UE

Proporciona información útil, aunque limitada,  
de las actividades de los grupos de presión



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

|  | Apartados |
|--|-----------|
| <b>Resumen</b>   | I-VIII    |
| <b>Introducción</b>  | 01-12     |
| <b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>   | 13-19     |
| <b>Observaciones</b>   | 20-74     |
| <b>El acuerdo interinstitucional del Registro reúne características positivas, pero las medidas de ejecución no son suficientes</b>  | 20-26     |
| El acuerdo interinstitucional de 2021 se ajusta en general a los principios internacionales  | 22-23     |
| La principal medida de ejecución disponible es la exclusión de los grupos de presión del registro  | 24-26     |
| <b>No todas las actividades de los grupos de presión exigen inscribirse en el Registro, pero las instituciones han adoptado algunas medidas complementarias de transparencia</b> | 27-48     |
| Los grupos de presión están obligados a inscribirse en el Registro únicamente para determinadas reuniones y actividades  | 28-40     |
| Las instituciones están adoptando medidas complementarias para aumentar la transparencia y fomentar la inscripción en el Registro  | 41-48     |
| <b>Los acuerdos de trabajo de la Secretaría del Registro se enfrentan a retos en cuanto a la coordinación y calidad de los datos</b>   | 49-71     |
| Como estructura operativa conjunta, la Secretaría requiere una gran coordinación   | 51-58     |
| La calidad de los datos no es óptima, pero los controles de la Secretaría han mejorado recientemente   | 59-71     |
| <b>El sitio web del Registro presenta limitaciones significativas en cuanto a exhaustividad y facilidad de uso</b>   | 72-74     |
| <b>Conclusiones y recomendaciones</b>  | 75-82     |

## **Anexos**

**Anexo I – Definiciones de las actividades de los grupos de presión**

**Anexo II – Diferentes requisitos de información financiera**

**Anexo III – Tipos de declarantes y representación de intereses declarada**

## **Siglas y acrónimos**

## **Glosario**

## **Respuestas del Parlamento**

## **Respuestas del Consejo**

## **Respuestas de la Comisión**

## **Plazo**

## **Equipo auditor**

## Resumen

I La actividad de los grupos de presión está ampliamente reconocida como un instrumento esencial en las sociedades democráticas. Permite a organizaciones y particulares contribuir en cierta medida a la elaboración de políticas y la adopción de decisiones planteando sus ideas y preocupaciones. No obstante, sin mecanismos de transparencia, las actividades de estos grupos de presión pueden dar lugar a influencia indebida, competencia desleal o incluso corrupción. El Parlamento Europeo y la Comisión crearon por primera vez el Registro de Transparencia de la UE mediante un acuerdo interinstitucional en 2011. El Consejo se unió al registro en el último acuerdo, que data de 2021 y será sometido a revisión en julio de 2025. Por lo tanto, nuestra auditoría tiene por objeto ofrecer análisis y recomendaciones oportunos que puedan tenerse en cuenta para dicha revisión.

II El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si el Registro de Transparencia es un medio útil para conferir transparencia a las actividades de representación de intereses en la política y la adopción de decisiones de la UE. La auditoría se centra en el período 2019-2022.

III Concluimos que el acuerdo interinstitucional de 2021 sobre el Registro de Transparencia contiene los principales elementos que exigen los principios internacionales para un marco regulador de los grupos de presión, y que el Registro de transparencia proporciona información útil para que el ciudadano pueda hacer un seguimiento de la representación de intereses. Sin embargo, en la práctica, las lagunas e insuficiencias en dicha información reducen la transparencia de las actividades que realizan los grupos de presión en las tres instituciones firmantes.

IV Una de las principales figuras introducidas en 2021 fue el «principio de condicionalidad», según el cual, el registro es una condición previa necesaria para llevar a cabo determinadas actividades de representación de intereses en las instituciones firmantes. Sin embargo, según nuestras constataciones, las instituciones tenían planteamientos diferentes con respecto a este principio, el cual solo afectaba a determinadas actividades y al personal de alto nivel. Además, si bien los grupos de presión pueden ser cancelados del registro en determinados casos, son escasas las medidas de ejecución para garantizar que cumplan los requisitos de registro y de información.

**V** La secretaría del Registro de Transparencia es una estructura operativa conjunta creada para gestionar el funcionamiento del registro. Las modalidades de trabajo de la Secretaría no se formalizan y, al realizarse conjuntamente, requiere una gran coordinación, lo que a su vez aumenta el riesgo de ineficiencia operativa. En nuestra auditoría detectamos problemas de calidad en los datos, como duplicación de inscripciones, datos financieros incoherentes o incompletos y ausencia de datos obligatorios. Observamos mejoras recientes en los controles de la Secretaría.

**VI** Los interesados pueden autodeclarar la categoría a la que pertenecen, la cual determina sus requisitos de información financiera. Existe, por tanto, el riesgo de que algunos declarantes financiados por terceros no revelen información financiera, como las fuentes de financiación, y declaren que representan sus propios intereses o los intereses colectivos de sus miembros.

**VII** Asimismo, constatamos limitaciones significativas en la información aportada por el sitio web público del registro de transparencia. Faltan datos importantes, como las reuniones individuales con diputados al Parlamento Europeo, o datos históricos sobre entidades reinscritas en el registro. Además, el sitio web no proporciona de manera interactiva datos agregados sobre los grupos de presión y sus actividades.

**VIII** Recomendamos que las instituciones:

- refuercen el marco del registro de transparencia;
- publiquen información sobre las reuniones no programadas con grupos de presión;
- mejoren los controles sobre la calidad de los datos;
- mejoren la facilidad de uso y la pertinencia del sitio web público del Registro de Transparencia.

# Introducción

**01** La actividad de los grupos de presión goza de amplio reconocimiento como parte integrante de la democracia. Los representantes de intereses, a menudo denominados grupos de presión, pueden aportar información y datos valiosos a los responsables políticos con su conocimiento especializado y evidencia sobre cuestiones políticas. El Tratado de la Unión Europea requiere que las instituciones de la Unión mantengan «un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil»<sup>1</sup>. Sin embargo, su actividad no es lo suficientemente transparente y puede dar lugar a influencia indebida, competencia desleal o incluso corrupción.

**02** No existe una definición universal de la actividad de los grupos de presión (véase el [anexo I](#)), aunque las disponibles —por ejemplo, las formuladas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o por el Consejo de Europa<sup>2</sup>— son bastante similares. El Consejo de Europa define la actividad de los grupos de presión como un esfuerzo concertado para influir en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones con el fin de obtener algunos resultados designados por las autoridades públicas y los representantes electos<sup>3</sup>. La regulación de los grupos de presión afecta a cuestiones de ética, transparencia, integridad y lucha contra la corrupción. Varios Gobiernos de todo el mundo, así como diversas organizaciones internacionales, han elaborado reglamentos, principios, normas o directrices<sup>4</sup> con el objetivo de establecer prácticas transparentes y éticas de los grupos de presión.

**03** En 2011, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea decidieron establecer un registro de transparencia común, que posteriormente pasó a denominarse Registro de Transparencia de la UE (el Registro), mediante un acuerdo interinstitucional ([acuerdo interinstitucional de 2011](#)). Este acuerdo fue revisado en 2014 cuando el Consejo de la Unión Europea pasó a ser observador y se firmó un nuevo acuerdo en 2021, cuando el Consejo se adhirió como tercera institución firmante (véase la [ilustración 1](#)).

---

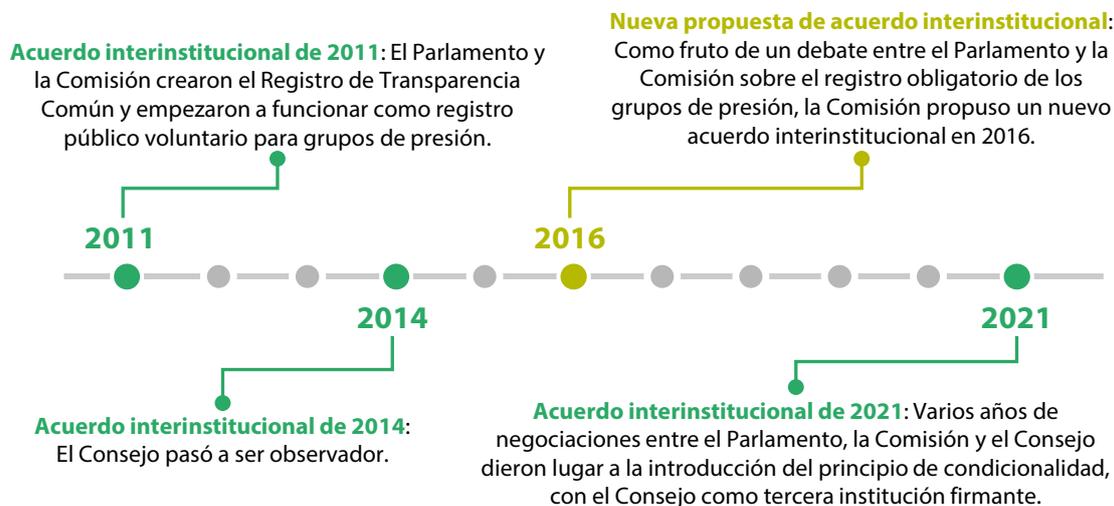
<sup>1</sup> Artículo 11 del [Tratado de la Unión Europea](#).

<sup>2</sup> OCDE, [Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access](#), OECD Publishing, París, 2021. [Recomendación CM/Rec \(2017\) 2](#) del Consejo de Europa

<sup>3</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec \(2017\) 2](#) y [exposición de motivos](#), punto B.1.10.

<sup>4</sup> [Lobbyregistergesetz](#) de 2021, [Regulation of Lobbying Act](#) de 2015, OCDE, [Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying](#), [Recomendación CM/Rec \(2017\) 2](#) y [exposición de motivos](#) del Consejo de Europa.

## Ilustración 1 — Calendario de los acuerdos relativos a un registro de transparencia



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [acuerdo interinstitucional de 2011](#) del [acuerdo interinstitucional de 2014](#), de la [propuesta de acuerdo interinstitucional de la Comisión de 2016](#), y del [acuerdo interinstitucional de 2021](#).

**04** Al igual que sus predecesores, el [acuerdo interinstitucional de 2021](#) definió determinadas normas por las que sus instituciones firmantes aceptaron quedar vinculadas. No se trata de un acto legislativo de la UE con fuerza ejecutiva. Su objetivo es permitir que los ciudadanos sigan las actividades de los representantes de intereses y sean conscientes de su posible influencia, en particular divulgando su apoyo financiero<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Acuerdo interinstitucional de 2021, considerando 5.

**05** El [acuerdo interinstitucional de 2021](#) introdujo el principio de condicionalidad<sup>6</sup>. Por ello, la inscripción en el Registro es condición previa necesaria para los grupos de presión que deseen mantener determinadas interacciones con los miembros o el personal de las instituciones firmantes. En el acuerdo interinstitucional de 2021, cada institución se compromete a establecer su propio conjunto de medidas de condicionalidad y transparencia mediante sus propias decisiones individuales<sup>7</sup>. En ellas se definen las actividades en las que la inscripción en el Registro constituye una condición previa necesaria para que los grupos de presión interactúen con las instituciones firmantes (por ejemplo, asistencia a reuniones, conferencias, grupos de expertos o audiencias) y otras actividades para las que se fomenta la inscripción, aunque esta no sea una condición previa. Las instituciones firmantes acordaron un enfoque coordinado en relación con las actividades de los grupos de presión objeto del acuerdo interinstitucional de 2021, pero no las actividades que deciden supeditar a la inscripción en el Registro<sup>8</sup>.

**06** Los secretarios generales de las instituciones firmantes forman el Consejo de Administración del Registro. El Consejo de Administración supervisa la aplicación general del acuerdo interinstitucional de 2021, determina las prioridades del Registro, emite instrucciones generales a la Secretaría del Registro y aprueba el [informe anual](#) elaborado por la Secretaría. Los secretarios generales presiden el Consejo de Administración de forma rotatoria por períodos de un año y adoptan sus decisiones por consenso<sup>9</sup>. La Secretaría, que asiste al Consejo de Administración, es una estructura operativa conjunta compuesta por personal de las tres instituciones firmantes, creada para gestionar el funcionamiento de la base de datos y del sitio web público del Registro con un equivalente de diez empleados a tiempo completo (durante 2022<sup>10</sup>).

---

<sup>6</sup> Ibid., considerando 7.

<sup>7</sup> Ibid., artículo 5.

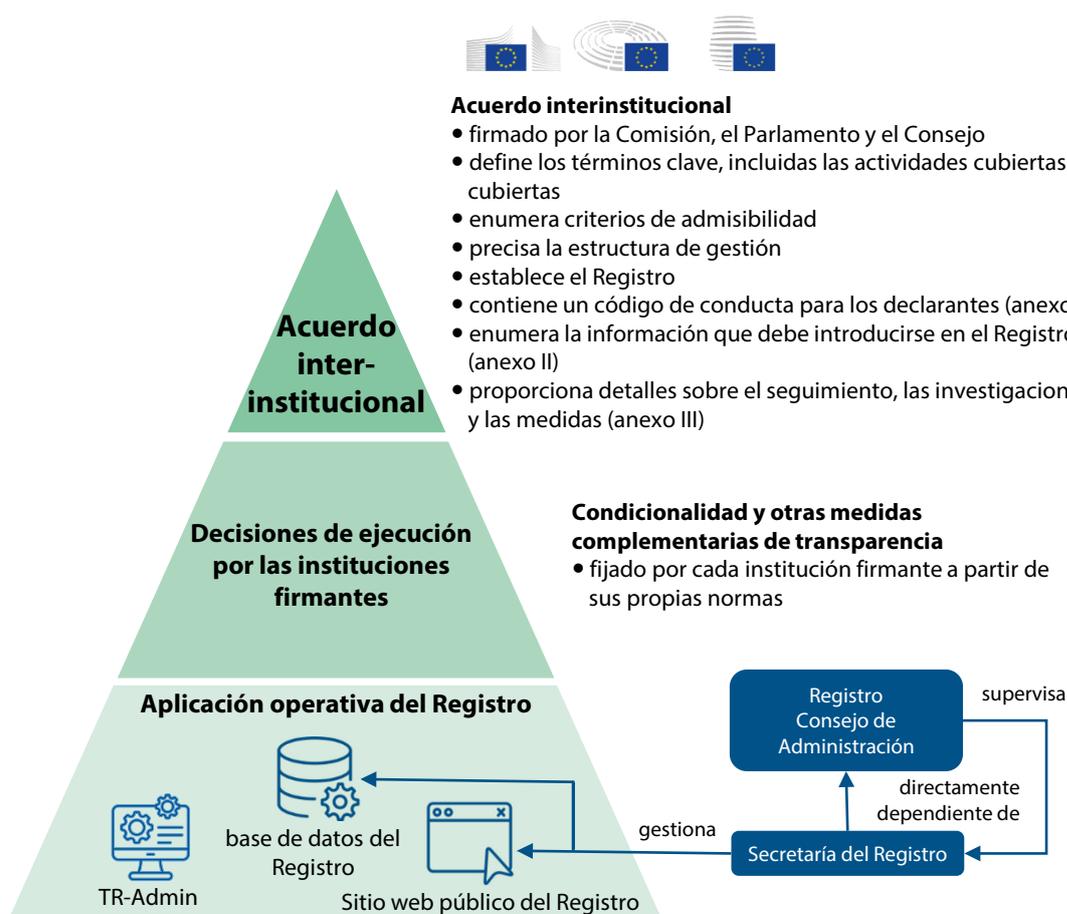
<sup>8</sup> Ibid., artículo 1.

<sup>9</sup> Ibid., artículo 7.

<sup>10</sup> [Informe anual del Registro de 2022](#).

**07** Las instituciones firmantes delegan en el Consejo de Administración y en la Secretaría la facultad de actuar en su nombre para la adopción de decisiones individuales relativas a solicitantes y declarantes (por ejemplo, sobre la admisibilidad, la cancelación de la inscripción o los controles de la calidad de los datos)<sup>11</sup>. En la *ilustración 2* se presenta una síntesis de las disposiciones de aplicación del Registro.

## Ilustración 2 — El acuerdo interinstitucional de 2021 y las disposiciones de aplicación

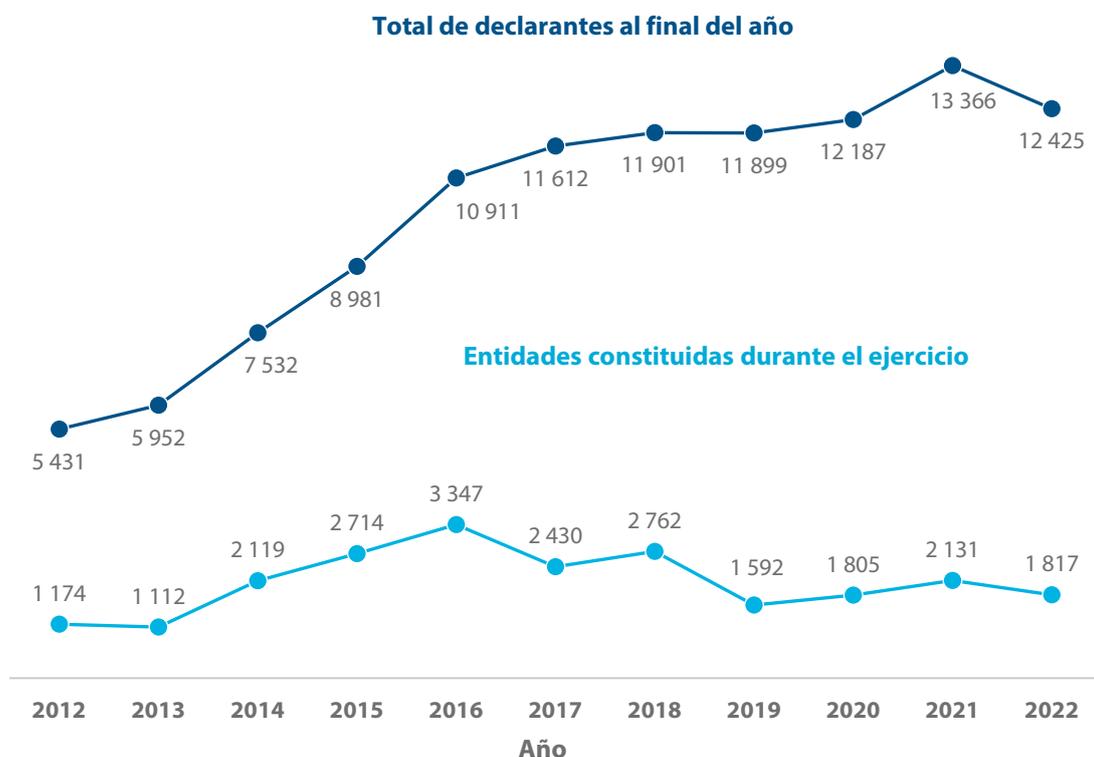


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del acuerdo interinstitucional de 2021.

<sup>11</sup> Acuerdo interinstitucional de 2021, artículo 9.

**08** El número de entidades inscritas en el Registro ha aumentado notablemente desde su constitución y, al final de 2022, contenía más de 12 000 declarantes (véase la [ilustración 3](#)).

**Ilustración 3 — Entidades inscritas en el Registro a lo largo de los años**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de informes anuales del Registro.

**09** Los artículos 11 y 12 del [acuerdo interinstitucional de 2021](#) permiten a las instituciones, órganos y organismos de la UE no firmantes, así como a los Estados miembros, notificar al Consejo de Administración las medidas que adopten para supeditar determinadas actividades a la inscripción en el Registro o cualquier medida complementaria de transparencia. En septiembre de 2023, solo el Comité Económico y Social Europeo había notificado al Consejo de Administración las medidas complementarias de transparencia<sup>12</sup>, que entraron en vigor en junio de 2023. El Comité de las Regiones adoptó medidas similares el 4 de julio de 2023.

<sup>12</sup> Decisión C.6 del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2023.

**10** Los Estados miembros solo notificaron una declaración política realizada con ocasión del acuerdo interinstitucional de 2021 por el Consejo de Administración<sup>13</sup>, por la que se comprometieron a supeditar las reuniones de los grupos de presión con su representante permanente y su representante permanente adjunto a la inscripción de dichos grupos de presión en el Registro. Se trataba únicamente de reuniones mantenidas durante el mandato semestral de la Presidencia del Consejo de los Estados miembros y de los seis meses anteriores. Los Estados miembros también se comprometieron a publicar información sobre dichas reuniones.

**11** En los últimos años, se ha producido también una evolución considerable en los Estados miembros de la UE en cuanto a la regulación de la actividad de los grupos de presión. Actualmente, ocho Estados miembros (Alemania, Irlanda, Grecia, Francia, Lituania, Austria, Polonia y Eslovenia) cuentan con sistemas de registro obligatorio para los grupos de presión, y cuatro Estados miembros (Bélgica, Italia, Países Bajos y Rumanía) tienen sistemas de carácter voluntario<sup>14</sup>. Fuera de la UE, Canadá y los Estados Unidos figuran entre los países que han establecido registros obligatorios de grupos de presión.

**12** En diciembre de 2022 surgieron acusaciones de que Qatar había influido ilegalmente en diputados al Parlamento Europeo antiguos y actuales para alcanzar determinados objetivos de su política exterior<sup>15</sup> («Qatargate»). Posteriormente, el Parlamento adoptó una serie de **decisiones** relativas a la manera en que el Parlamento aplica el Registro:

- o en diciembre de 2022, el presidente del Parlamento presentó una **propuesta de catorce puntos** con la finalidad de endurecer las normas para los diputados al Parlamento Europeo, dos de los cuales se referían a controles más estrictos de los grupos de presión y a la publicación obligatoria de las reuniones;

---

<sup>13</sup> **Declaración política** con ocasión de la adopción del **acuerdo interinstitucional** sobre un Registro de Transparencia obligatorio.

<sup>14</sup> Servicio de investigación del Parlamento Europeo, **Registro de transparencia: ¿quién presiona a las instituciones de la UE?**, 2018, actualizado en 2021, y la Ley griega 4829/2021 sobre la reglamentación de los grupos de presión, posteriormente aprobada.

<sup>15</sup> **Statement of the Conference of Presidents**, 13 de diciembre de 2022, y **Corruption scandal:MEPs insist on reforms for transparency and accountability**, 15 de diciembre de 2022.

- o en abril de 2023, el órgano que establece las normas internas del Parlamento (la Mesa) aprobó [nuevas medidas relativas a los antiguos diputados al Parlamento Europeo](#), por las que establece que deberán esperar hasta seis meses después del final de su mandato en el Parlamento Europeo antes de participar en actividades de los grupos de presión y que, previamente, deberán inscribirse en el Registro;
- o en mayo de 2023, la Mesa aprobó una nueva reglamentación sobre el acceso al Parlamento Europeo para aclarar los derechos de acceso de los grupos de presión, que entró en vigor el 8 de junio de 2023;
- o en junio de 2023, la Mesa aprobó [normas adicionales sobre la participación de representantes de intereses en todos los actos celebrados en el Parlamento](#), que entraron en vigor el 12 de julio de 2023;
- o en septiembre de 2023, el Parlamento modificó su [Reglamento interno](#) con el objeto de introducir la obligación general de que todos los diputados y sus asistentes parlamentarios publiquen las reuniones programadas relativas a las actividades parlamentarias con representantes de intereses que entran en el ámbito del Registro. Esta modificación entró en vigor el 1 de noviembre de 2023<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Decisión del Parlamento Europeo [2023/2095 \(REG\)](#), enmienda 13, Reglamento del Parlamento, anexo I – artículo 5 *bis* (nuevo).

## Alcance y enfoque de la auditoría

**13** El objetivo de esta auditoría era evaluar si el Registro es un medio útil para aportar transparencia a las actividades de los grupos de presión en la política y la adopción de decisiones de la UE. Examinamos si:

- o el acuerdo interinstitucional de 2021, como base del Registro, es coherente con los principios internacionalmente reconocidos de transparencia y probidad en la representación de intereses, e integra la existencia de elementos de cumplimiento para los grupos de presión;
- o las instituciones firmantes usan adecuadamente la inscripción en el Registro como condición previa a la actividad de los grupos de presión;
- o las modalidades de trabajo de la Secretaría del Registro favorecen la buena calidad de los datos sobre la actividad de los grupos de presión;
- o el sitio web público del Registro ofrece contenidos pertinentes y es fácil de utilizar.

**14** No evaluamos si podía crearse y gestionarse un registro de transparencia por vías alternativas al acuerdo interinstitucional. Tampoco evaluamos formas alternativas de funcionamiento del Registro, como su constitución dentro de una de las instituciones firmantes en lugar de repartir el trabajo entre ellas, o encomendar la tarea a un organismo externo independiente.

**15** Aunque no hay normas internacionales formalmente reconocidas sobre la actividad de los grupos de presión, existen principios internacionalmente reconocidos al respecto. Para nuestro trabajo de auditoría, utilizamos los [diez principios de la OCDE en materia de transparencia e integridad en la actividad de los grupos de presión](#) y consultamos a representantes de la OCDE. También hemos tenido en cuenta la recomendación del Consejo de Europa sobre la reglamentación jurídica de las actividades de los grupos de presión en el contexto de la adopción de decisiones públicas<sup>17</sup>, que está en consonancia con los principios de la OCDE.

---

<sup>17</sup> Recomendación CM/Rec (2017) 2 y exposición de motivos del Consejo de Europa.

**16** Examinamos las publicaciones<sup>18</sup> sobre esos principios reconocidos internacionalmente y las buenas prácticas de los sistemas nacionales de registro. También analizamos los sistemas de los doce países que tienen un registro obligatorio o voluntario de grupos de presión (véase el apartado **11**) y consultamos a cuatro países que ofrecen ejemplos de buenas prácticas (Alemania, Irlanda, Austria y Canadá).

**17** Nuestro trabajo de auditoría se centró en el período 2019-2022. Examinamos los informes anuales sobre el funcionamiento del Registro, las actas del Consejo de Administración y los documentos sobre las actividades de la Secretaría. Entrevistamos al personal de la Secretaría y del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. También nos reunimos con la OCDE y la Defensora del Pueblo Europeo. Hemos tenido en cuenta la evolución pertinente hasta finales de septiembre de 2023.

**18** Empleamos diversas técnicas de análisis de datos para cotejar toda la población de datos del Registro (un total de 12 653 declarantes a 5 de octubre de 2022, fecha en la que se extrajeron los datos) con los pagos registrados en el sistema contable de la Comisión (ABAC). Efectuamos pruebas de confirmación de la integridad y veracidad de los datos del Registro. También seleccionamos una muestra basada en el riesgo de 100 declarantes para evaluar la calidad de los datos de estos y los controles realizados por la Secretaría, a partir de determinados riesgos, como datos no aportados en campos obligatorios, valores atípicos de los controles cruzados de las cifras de personal frente a los costes de los grupos de presión, así como discrepancias en el cotejo de los datos con ABAC. Nuestra muestra contenía una amplia gama de grupos de presión registrados entre 2008 y 2022, por lo que existía una elevada probabilidad de que se hubieran sometido al menos a un control de calidad, como una evaluación retroactiva de los criterios de admisibilidad.

**19** El acuerdo interinstitucional de 2021 está sujeto a revisión antes de julio de 2025. Por lo tanto, nuestra auditoría tenía por objeto proporcionar análisis y recomendaciones oportunos que podrían tenerse en cuenta para dicha revisión.

---

<sup>18</sup> OCDE, *Lobbying in the 21<sup>st</sup> century: Transparency, integrity and access*, OECD Publishing, París, 2021. OCDE, Recomendación del Consejo relativa a los principios de transparencia e integridad en la actividad de grupos de presión [OECD/LEGAL/0379](#), y Recomendación [CM/Rec\(2017\)](#) del Consejo de Europa.

## Observaciones

### El acuerdo interinstitucional del Registro reúne características positivas, pero las medidas de ejecución no son suficientes

**20** Los diez principios de la OCDE<sup>19</sup> proporcionan a los responsables políticos una serie de directrices y orientaciones para fomentar la transparencia y la integridad de los grupos de presión en cuatro ámbitos clave (véase también el [cuadro 1](#)):

- creación de un marco eficaz y justo para la apertura y el acceso;
- refuerzo de la transparencia;
- fomento de una cultura de integridad;
- constitución de mecanismos para la aplicación, el cumplimiento y la revisión efectivos del marco regulador de los grupos de presión.

**21** Evaluamos la coherencia del [acuerdo interinstitucional de 2021](#) con estos principios.

---

<sup>19</sup> Recomendación del Consejo sobre los principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión ([OECD/LEGAL/0379](#)).

## El acuerdo interinstitucional de 2021 se ajusta en general a los principios internacionales

**22** El acuerdo interinstitucional de 2021 establece un marco y unos principios de funcionamiento para las instituciones firmantes mediante el establecimiento de definiciones<sup>20</sup>, la definición de las actividades de los grupos de presión que entran o no en el ámbito del acuerdo<sup>21</sup> y la especificación de las estructuras de gobernanza y de trabajo<sup>22</sup>. El Registro se establece con disposiciones sobre admisibilidad para los solicitantes, un código de conducta para los grupos de presión, información específica que debe introducirse en el Registro y disposiciones sobre seguimiento, investigaciones y medidas conexas<sup>23</sup>. Constatamos que el [acuerdo interinstitucional de 2021](#) concuerda, en líneas generales, con los diez principios de la OCDE, como se muestra en el [cuadro 1](#).

### Cuadro 1 – Evaluación del marco del acuerdo interinstitucional de 2021 con arreglo a los principios de la OCDE

| Cuatro ámbitos principales identificados por la OCDE                | Diez principios de la OCDE para la transparencia y la integridad de los grupos de presión  | Nuestra evaluación del <a href="#">acuerdo interinstitucional de 2021</a>   |
|---|--|---|
| I. Creación de un marco eficaz y justo para la apertura y el acceso | 1. Los países deben ofrecer unas condiciones de competencia equitativas mediante la concesión a todas las partes interesadas de un acceso justo y equitativo al desarrollo y la aplicación de las políticas públicas.                          | <p>✓ Establece el Registro a través del cual los grupos de presión pueden tener acceso al desarrollo y la aplicación de las políticas de la UE.</p> <p>○ La inscripción en el Registro no es obligatoria para todas las actividades de los grupos de intereses. Corresponde a las instituciones decidir cuál de las actividades cubiertas por el acuerdo interinstitucional de 2021 deben inscribirse en el Registro como condición previa.</p> |
|   | 2. Las normas y directrices sobre las actividades de los grupos de presión deben abordar los problemas de gobernanza relacionados con las prácticas de la representación de intereses y respetar los contextos sociopolítico y administrativo. | <p>✓ Las instituciones firmantes, a través del Consejo de Administración, constituyen la gobernanza del Registro y proporcionarán un mecanismo de rendición de cuentas y supervisión. El Registro comprenderá las disposiciones relativas a la admisibilidad, un código de conducta y los procedimientos operativos.</p>  |
|   | 3. Las normas y directrices sobre la representación de intereses deben ajustarse a la política y los marcos normativos de carácter general.  | <p>✓ Establece una serie de normas y directrices sobre la representación de intereses que se adapta a los fines de la UE.</p>   |

<sup>20</sup> [Acuerdo interinstitucional de 2021](#), artículo 2.

<sup>21</sup> *Ibid.*, artículos 3 y 4.

<sup>22</sup> *Ibid.*, artículos 7 y 8.

<sup>23</sup> *Ibid.*, artículo 6, anexos I y III.

| Cuatro ámbitos principales identificados por la OCDE                                       | Diez principios de la OCDE para la transparencia y la integridad de los grupos de presión  | Nuestra evaluación del <b>acuerdo interinstitucional de 2021</b>   |
|--|--|--|
|  | 4. Los países deben definir claramente los conceptos «actividad de los grupos de presión» o «representación de intereses» cuando estudien o desarrollen normas y directrices para regular dicha actividad.               | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Facilitan una definición de «grupo de presión» o «representante de intereses».</li> <li>✓ Define el concepto «actividad de los grupos de presión» o «representación de intereses» indirectamente, y ofrece una lista indicativa de las actividades de los grupos de presión.</li> </ul>   |
| II. Refuerzo de la transparencia   | 5. Los países deben ofrecer un grado adecuado de transparencia para garantizar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas obtengan suficiente información sobre las actividades de los grupos de presión.      | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Establece un sitio web de acceso al público y permite que las partes interesadas consulten información sobre la actividad de los grupos de presión.</li> </ul>  |
|  | 6. Los países deben permitir que las partes interesadas (sociedad civil, organizaciones, empresas, medios de comunicación, público en general, entre otras) controlen la actividad de los grupos de presión.             |  |
| III. Fomento de una cultura de integridad  | 7. Los países deben fomentar una cultura de integridad entre las organizaciones públicas y en la adopción de decisiones estableciendo normas y directrices de conducta claras para el funcionario.                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Esto se aborda a través de las decisiones individuales de las instituciones firmantes, el Estatuto de los funcionarios y el marco ético general de las instituciones de la UE.</li> </ul>   |
|  | 8. Los grupos de presión deberán cumplir las normas de profesionalidad y transparencia; tienen la responsabilidad común de fomentar una cultura de transparencia e integridad en la representación de intereses.         | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exige confirmar la adhesión al código de conducta del Registro antes de que los solicitantes sean admisibles para ser inscritos.</li> </ul>   |
| IV. Constitución de mecanismos para la aplicación, el cumplimiento y la revisión efectivos | 9. Los países deben implicar a actores clave en la aplicación del conjunto coherente de estrategias y prácticas encaminadas a lograr el cumplimiento.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Establece un mecanismo de control pero no fija obligaciones específicas en cuanto a todas las actividades de los grupos de presión.</li> <li>○ Existen medidas, pero no sanciones, para abordar el incumplimiento.</li> </ul>   |
|  | 10. Los países deben revisar periódicamente el funcionamiento de sus normas y directrices relacionadas con la actividad de los grupos de presión y realizar los ajustes necesarios en vista de la experiencia adquirida. | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Requiere una evaluación regular de la aplicación de medidas adoptadas con vistas a formular recomendaciones, si procede, sobre la mejora y el refuerzo de dichas medidas, sin especificar el significado de «regular». Estipula que debe existir una revisión del acuerdo interinstitucional de 2021 para julio de 2025.</li> </ul> |

✓ Aspectos positivos

○ Deficiencias

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Recomendación del Consejo sobre los principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión (OECD/LEGAL/0379) y el [acuerdo interinstitucional de 2021](#).

**23** El [acuerdo interinstitucional de 2021](#) no establece requisitos mínimos sobre la forma de aplicarlo, sino que deja margen a las instituciones firmantes para que definan las actividades que deben inscribirse en el Registro como condición previa y la forma de aplicar estas condiciones. Esto ha llevado a las instituciones firmantes a aplicar de distinta manera el acuerdo interinstitucional de 2021, por ejemplo, con respecto a los miembros y personal de las instituciones, a lo que constituye una reunión y a la información sobre las reuniones que debe publicarse. Por tanto, existen distintos planteamientos sobre la forma en que los grupos de presión pueden interactuar con las instituciones firmantes.

### **La principal medida de ejecución disponible es la exclusión de los grupos de presión del registro**

**24** De acuerdo con los principios de la OCDE, para garantizar el cumplimiento, los países deben diseñar y aplicar un conjunto coherente de estrategias y mecanismos, incluida la supervisión y el cumplimiento de los recursos adecuados<sup>24</sup>. El Consejo de Europa también recomienda que las normas jurídicas sobre las actividades de los grupos de presión incluyan sanciones por incumplimiento, que deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias<sup>25</sup>.

**25** El acuerdo interinstitucional de 2021 no es un acto legislativo y, por lo tanto, no puede establecer un régimen de sanciones para los grupos de presión. Si los grupos de presión inscritos en el registro incumplen las normas y principios del código de conducta del [acuerdo interinstitucional de 2021](#), la principal medida de ejecución disponible es cancelar su inscripción del Registro<sup>26</sup>. En función de la gravedad de la infracción, la Secretaría puede prohibir al grupo de presión registrarse de nuevo durante un período de entre veinte días hábiles y dos años, y también puede publicar la medida adoptada en el sitio web del Registro. Entre 2019 y 2022, un promedio de 990 grupos de presión fueron cancelados del Registro cada año después de realizarse controles de calidad o porque no se actualizó a tiempo su inscripción. Sin embargo, solo seis de estos grupos de presión fueron cancelados del Registro por quejas o investigaciones, y uno de ellos tenía prohibido volver a inscribirse. Se publicó información sobre este grupo de presión prohibido.

---

<sup>24</sup> Recomendación del Consejo sobre los principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión ([OECD/LEGAL/0379](#)), principio 9.

<sup>25</sup> Recomendación [CM/Rec \(2017\) 2](#) del Consejo de Europa, principio 15.

<sup>26</sup> [Acuerdo interinstitucional de 2021](#), sección 8 del anexo III.

**26** En otros sistemas basados en la legislación, además de su supresión del registro pertinente, las multas son la forma más común de sanción. En algunos de estos sistemas, también pueden aplicarse sanciones penales (véase el [recuadro 1](#)). Como la inscripción en el Registro es voluntaria, estas sanciones penales o financieras no son jurídicamente posibles.

### Recuadro 1

#### Ejemplos de medidas sancionadoras en registros nacionales de transparencia basados en actos legislativos

##### Alemania

Si la inscripción i) no se lleva a cabo, ii) no se ha realizado correctamente, iii) no se ha realizado a tiempo, o iv) no se ha realizado en su totalidad, podrán imponerse multas de hasta 20 000 euros por una infracción negligente y de hasta 50 000 euros por una infracción intencionada.

##### Irlanda

El incumplimiento de la normativa sobre la actividad de los grupos de presión puede ser sancionado con una multa de hasta 2 500 euros o una pena de prisión de hasta dos años.

##### Austria

Las actividades de representación profesional de intereses que infrinjan la ley aplicable en materia de representación de intereses se sancionan con una multa de hasta 60 000 euros.

##### Canadá

Las infracciones de la normativa federal sobre la actividad de los grupos de presión se castigan con penas de prisión de entre seis meses y dos años.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [Lobbyregistergesetz](#) (Ley alemana de registro de actividades de grupos de presión), la [Regulation of Lobbying Act 2015](#) (Ley irlandesa sobre la actividad de los grupos de presión), la [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz](#) (Ley austriaca sobre la transparencia en la actividad de grupos de presión y en la representación de intereses) y la [Lobbying Act R.S.C.1985, c. 44 \(4th Supp.\)](#) (Ley canadiense sobre las actividades de los grupos de presión).

## No todas las actividades de los grupos de presión exigen inscribirse en el Registro, pero las instituciones han adoptado algunas medidas complementarias de transparencia

**27** Las instituciones firmantes aplican el acuerdo interinstitucional de 2021 mediante la adopción de sus propias decisiones de ejecución individuales sobre condicionalidad y medidas complementarias de transparencia. Los elementos del marco ético de las instituciones también forman parte del contexto. Evaluamos si la aplicación del acuerdo interinstitucional de 2021 por parte de las instituciones firmantes abarca exhaustivamente las interacciones con los grupos de presión y proporciona a estos últimos un acceso justo y equitativo al desarrollo y la aplicación de las políticas públicas de la UE.

### Los grupos de presión están obligados a inscribirse en el Registro únicamente para determinadas reuniones y actividades

**28** Conforme al acuerdo interinstitucional de 2021, la condicionalidad es el principio por el cual la inscripción en el Registro es una condición previa necesaria para que los grupos de presión puedan llevar a cabo determinadas actividades cubiertas por el acuerdo<sup>27</sup>. Las instituciones firmantes aplican el principio de condicionalidad exigiendo que:

- o algunos miembros (solo comisarios) y el personal de las instituciones solo se reúnen con grupos de presión inscritos en el Registro;
- o algunas actividades (por ejemplo, asistir a audiencias, conferencias o grupos de expertos) se limitan a los grupos de presión inscritos en el Registro.

**29** Las instituciones emplean estas dos categorías de maneras diferentes. El Consejo y la Comisión se valen de ambas en paralelo. El Parlamento aplica el principio de condicionalidad a las reuniones con los grupos de presión que participan activamente en los actos (por ejemplo, como ponente o coorganizador), pero no lo aplica a las reuniones individuales con los diputados y el personal.

---

<sup>27</sup> Acuerdo interinstitucional de 2021, artículo 2.

**30** Los grupos de presión deben inscribirse en el Registro antes de mantener determinadas reuniones. Corresponde a los miembros y al personal de las instituciones hacer cumplir este precepto. En primer lugar, evaluamos en qué medida los miembros y el personal están obligados a reunirse únicamente con grupos de presión inscritos en el Registro. Seguidamente, evaluamos si el conjunto de actividades que se limitan únicamente a los grupos de presión inscritos en el Registro es suficientemente amplio.

**31** Constatamos que el requisito de que los grupos de presión se inscriban antes de reunirse con representantes institucionales solo se aplica a los responsables de las decisiones de alto nivel en el Consejo y en la Comisión. Para el Consejo, existen requisitos de inscripción para los grupos de presión únicamente en las reuniones con personal de alto nivel de su Secretaría General (secretario general y directores generales). Se insta a los miembros del personal distintos del secretario general y los directores generales a que comprueben si los grupos de presión tienen una entrada en el Registro antes de aceptar reunirse con ellos<sup>28</sup>. En la Comisión, el requisito de que los grupos de presión se inscriban en el Registro antes de solicitar una reunión para los miembros, sus gabinetes y el personal de alto nivel (secretario general y directores generales). En el Parlamento, la inscripción en el Registro es obligatoria para obtener un pase y, desde julio de 2023, para coorganizar actos en sus instalaciones y participar en ellos activamente. Se recomienda a los diputados al Parlamento Europeo y a sus asistentes reunirse con los grupos de presión inscritos en el Registro. Actualmente, el personal del Parlamento no está obligado a reunirse solo con grupos de presión inscritos en el Registro.

**32** Esto significa que en ninguna de las instituciones firmantes constituye una condición previa que los grupos de presión deban estar inscritos en el Registro para reunirse con personal con un cargo inferior al nivel del director general. Por tanto, las reuniones con la mayoría de efectivos se excluyen de este requisito. Véanse más detalles en el [cuadro 2](#) más abajo.

---

<sup>28</sup> Nota del personal del Consejo 35/21, sección 2 (no está disponible para el público).

**Cuadro 2 – Requisitos para los miembros y el personal que se reúnen con grupos de presión inscritos en el Registro**

|                                       |  | Parlamento Europeo | Secretaría General del Consejo | Comisión Europea |
|---------------------------------------|--|--------------------|--------------------------------|------------------|
| Miembros                              | Diputados al Parlamento Europeo / Comisarios   | ○                  | -                              | ✓                |
| Personal al servicio de los diputados | Personal de los diputados (gabinetes, asistentes de los diputados al Parlamento Europeo) | ○                  | -                              | ✓                |
| Personal                              | Secretario general   | ✗                  | ✓                              | ✓                |
|                                       | Directores generales   | ✗                  | ✓                              | ✓                |
|                                       | Directores generales adjuntos  | ✗                  | ○                              | ○                |
|                                       | Directores   | ✗                  | ○                              | ○                |
|                                       | Asesores principales y asesores  | ✗                  | ○                              | ○                |
|                                       | Jefes de Unidad  | ✗                  | ○                              | ○                |
|                                       | Otros puestos  | ✗                  | ○                              | ○                |

✓ Las personas que figuran en la lista deben reunirse solo con grupos de interés inscritos en el Registro.

✗ Ningún requisito

○ Sin requisitos, pero se recomienda reunirse solo con grupos de presión inscritos en el Registro

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del considerando 6 de la [Decisión 2014/838/UE](#) de la Comisión, Euratom, artículo 7 de la [Decisión 2018/C 65/06](#) de la Comisión, los artículos 11, apartados 2 y 3 del [Reglamento interno del Parlamento Europeo de 2023](#) y el artículo 3 de la [Decisión \(UE\) 2021/929](#) del Consejo.

**33** La definición de lo que constituye una reunión es pertinente tanto para las reuniones en las que la inscripción en el Registro es una condición previa como para las medidas complementarias de transparencia. El acuerdo interinstitucional de 2021 aborda esta cuestión especificando lo que no debe considerarse una reunión<sup>29</sup>. Cada institución firmante aplica esta definición en la práctica mediante decisiones de ejecución formales o directrices internas informales. Véase el [recuadro 2](#).

## Recuadro 2

### Definiciones de «reunión» individual de las instituciones firmantes

#### Parlamento Europeo

Por reunión programada se entenderá toda reunión organizada a iniciativa de un representante de intereses o del diputado al Parlamento Europeo (para la publicación voluntaria de reuniones), presidente, ponente o ponente alternativo (para la publicación obligatoria de las reuniones), que haya sido aceptada por la otra parte y para la que se haya fijado una fecha y una hora determinadas. El adjetivo «programado» implica que las reuniones aleatorias no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la disposición.

#### Consejo de la Unión Europea

La Secretaría General del Consejo aplica el requisito de registro de los grupos de presión a todas las reuniones organizadas entre representantes de intereses y el Secretario General y los Directores Generales. En este apartado cabe mencionar tanto las reuniones presenciales como las celebradas por conexión remoto, ya sea o no en las instalaciones del Consejo; las reuniones de carácter puramente privado o social, o espontáneas, no están sujetas a la obligación de registro.

---

<sup>29</sup> Acuerdo interinstitucional de 2021, artículo 4, apartado 1, letra f.

### Comisión Europea

«Reunión: un encuentro bilateral organizado por iniciativa de una organización o de una persona que trabaja por cuenta propia o de un Director General con el fin de debatir un asunto relacionado con la elaboración de políticas y la aplicación de las mismas en la Unión. Quedan excluidos de esta definición los encuentros que tengan lugar en el contexto de un procedimiento administrativo establecido por los Tratados o los actos de la Unión que sean competencia directa del miembro de la Comisión, así como los encuentros de carácter meramente privado o social o los encuentros espontáneos que se produzcan en el marco de otros actos». Para la Comisión, las videoconferencias y todo tipo de conferencias organizadas para debatir cuestiones relacionadas con la elaboración de políticas y la aplicación de la UE se consideran reuniones, mientras que las conversaciones telefónicas no lo son.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos del Parlamento y del Consejo, artículo 2, letra b), de la [Decisión 2014/838/UE, Euratom](#) de la Comisión y del artículo 2, letra a), de la [Decisión 2014/839/UE, Euratom](#) de la Comisión.

**34** De lo anterior se desprende que solo las reuniones programadas de antemano entran claramente en las definiciones de reunión de las instituciones firmantes. El acuerdo interinstitucional de 2021 no abarca las reuniones espontáneas. Otras interacciones, como las conversaciones telefónicas no programadas y los intercambios por correo electrónico, no se consideran reuniones. Esto significa que la actividad de los grupos de presión puede sustraerse al ámbito de transparencia que ofrece el Registro en una gama de interacciones durante los cuales los grupos de presión podrían tratar de influir en los miembros o el personal.

**35** Dado que los miembros y el personal de las instituciones firmantes son responsables de aplicar estas medidas en la práctica, es importante que conozcan las normas, directrices y definiciones pertinentes. Según los [informes anuales](#) sobre el funcionamiento del Registro, las instituciones han tomado medidas para aumentar la sensibilización. La concienciación es aún más importante dado que existen escasos mecanismos internos de control para determinar si, en la práctica, los miembros y el personal exigen a los grupos de interés que se inscriban en el Registro antes de reunirse con ellos.

**36** Algunos mecanismos nacionales de representación de intereses, basados en actos legislativos, son obligatorios para los grupos de presión y abarcan una mayor variedad de profesionales que en el ámbito de la UE. En el **recuadro 3** se cita un ejemplo.

### Recuadro 3

#### Disposiciones relativas a la actividad de los grupos de presión en Alemania

La **Ley alemana del registro de actividades de los grupos de presión** se aplica a la representación de intereses especiales en el *Bundestag* (Parlamento alemán) y en la *Bundesregierung* (Gobierno federal). La inscripción es obligatoria para los grupos de presión desde el 1 de enero de 2022.

En el caso del Parlamento alemán, el ámbito de aplicación del Registro no solo abarca los diputados y el personal de mayor rango, sino también el personal que trabaja para ellos, partiendo del supuesto de que los mensajes destinados a influir en la formulación de políticas o en las decisiones también les llegarán.

**37** Las instituciones firmantes del acuerdo interinstitucional de 2021 exigen la inscripción en el Registro como condición previa para determinadas actividades de presión distintas de las reuniones. Las decisiones de ejecución de la Comisión que tratan este asunto se remontan a 2014 y 2018; las decisiones del Consejo y del Parlamento son más recientes. El Parlamento exige la inscripción para una serie de actividades. En junio de 2023, el Parlamento actualizó su reglamentación para cubrir más actividades en sus dependencias. El **cuadro 3** presenta una síntesis de las actividades en las instituciones que están sujetas a inscripción en el Registro de los grupos de presión.

### Cuadro 3 – Actividades de grupos de presión que requieren la inscripción previa en el Registro

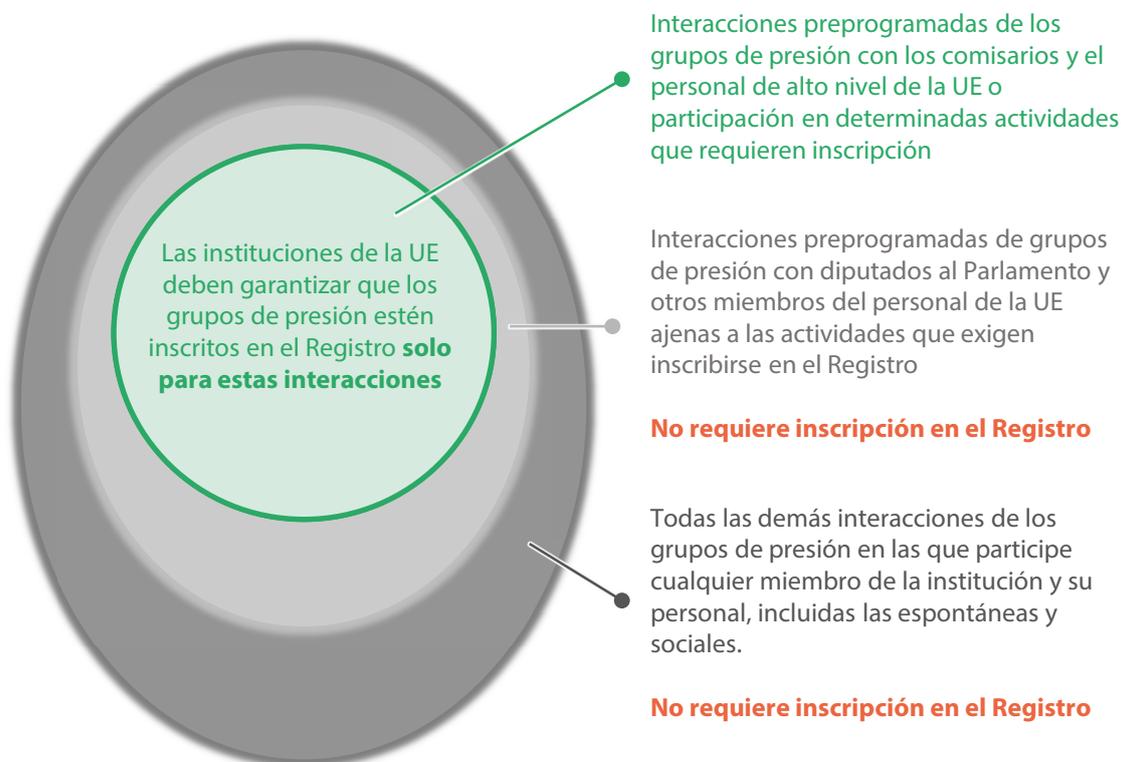
| Parlamento   | Secretaría General del Consejo  | Comisión Europea  |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Intergrupos y otras agrupaciones no oficiales</li> <li>✓ Oradores en las audiencias de las comisiones</li> <li>✓ Para obtener tarjetas de acceso de larga duración</li> </ul> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Participación de determinadas categorías de personas y organizaciones en los grupos de expertos de la Comisión:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— particulares (tipo B)</li> <li>— organizaciones (tipo C)</li> </ul> </li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coanfitriona o participación como invitados activos en cualquier acto organizado por el Parlamento en sus dependencias (desde el 12 de julio de 2023)</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sesiones informativas temáticas y como oradores en actos públicos organizados por la Secretaría General</li> </ul> |   |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Decisión C(2016)3301 de la Comisión relativa a las normas horizontales sobre grupos de expertos, [Reglamento interno de 2019 del Parlamento Europeo](#), artículos 35 y 35 bis del [Reglamento interno actualizado de 2023 del Parlamento Europeo](#), Decisión de 12 de junio de 2023 de la Mesa del Parlamento Europeo, y artículos 4 y 5 de la Decisión (UE) 2021/929 del Consejo.

**38** En nuestro trabajo de auditoría, constatamos que una ONG identificada en el escándalo «Qatargate» no estaba inscrita en el Registro, sino que había organizado conjuntamente una [conferencia con los servicios del Parlamento en las instalaciones de esta institución](#) en junio de 2022. En aquel momento, las normas del Parlamento no exigían la inscripción en el registro como condición previa para dicha actividad. Sin embargo, esto se abordó con la actualización de las normas del Parlamento que entró en vigor en julio de 2023.

**39** La Comisión solo exige la inscripción en el Registro como condición previa a la participación de determinados tipos de personas y organizaciones en los grupos de expertos de la Comisión. Sin embargo, la Comisión no exige dicha inscripción para ninguna otra actividad de los grupos de presión descrita en el artículo 3 del [acuerdo interinstitucional de 2021](#). Esto implica que los grupos de presión pueden participar en actividades como la organización o la participación en conferencias, actos, audiencias o campañas de comunicación con la Comisión sin estar inscritos en el Registro. La [ilustración 4](#) resume el alcance de la aplicación del principio de condicionalidad del acuerdo interinstitucional de 2021 en la práctica.

## Ilustración 4 – Resumen del alcance de la aplicación del principio de condicionalidad del acuerdo interinstitucional de 2021 en la práctica<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Los tamaños de las secciones son de carácter meramente ilustrativo y no representan las proporciones reales ni las magnitudes relativas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**40** El alcance limitado de los requisitos de inscripción en el Registro en la práctica y los diferentes enfoques de las tres instituciones implican que no se impide a grupos de interés no inscritos en el Registro llevar a cabo una gama de reuniones y otras actividades de representación de intereses con miembros o personal de las instituciones.

### Las instituciones están adoptando medidas complementarias para aumentar la transparencia y fomentar la inscripción en el Registro

**41** El [acuerdo interinstitucional de 2021](#) establece que cada institución firmante puede establecer medidas complementarias de transparencia junto con sus medidas de condicionalidad «para fomentar la inscripción en el Registro y reforzar el marco común».

**42** Evaluamos la variedad de medidas complementarias de transparencia aplicadas por las instituciones en dos ámbitos principales:

- o publicación de información sobre reuniones y actividades de grupos de presión en las que participen miembros y personal después de haberse celebrado;
- o medidas que incentiven a los grupos de presión a inscribirse en el Registro.

#### **Publicación de información sobre reuniones y otras actividades de grupos de presión**

**43** En cada una de las tres instituciones firmantes, identificamos las normas y recomendaciones pertinentes sobre la publicación de información relativa a las reuniones y otras actividades, y evaluamos su cobertura y aplicación. En el momento de nuestra auditoría, los presidentes de las comisiones, los ponentes y los ponentes alternativos del Parlamento estaban obligados a publicar información en línea sobre todas las reuniones programadas con grupos de presión a más tardar antes de las votaciones pertinentes en comisión y en el pleno<sup>30</sup>. A raíz de la actualización del Reglamento interno del Parlamento de 13 de septiembre de 2023, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2023, todos los diputados al Parlamento Europeo y sus asistentes parlamentarios deben publicar información sobre las reuniones programadas con grupos de presión que entran en el ámbito del Registro<sup>31</sup>.

**44** La información sobre estas reuniones no se recoge en el sitio web del Registro, sino que se incluye en varias páginas en línea de los diputados al Parlamento Europeo, disponible en el sitio web del Parlamento. Las reuniones ligadas a procedimientos parlamentarios específicos también se describen en la entrada para dicho procedimiento sobre el Observatorio legislativo, en el apartado dedicado a la transparencia. La información referente a la participación en actividades tales como intergrupos, audiencias de las comisiones, o actos organizados por el Parlamento en sus instalaciones tampoco se publica en el sitio web del Registro.

---

<sup>30</sup> Reglamento interno del Parlamento Europeo de 2019.

<sup>31</sup> Decisión del Parlamento Europeo 2023/2095 (REG), enmienda 13, Reglamento del Parlamento, anexo I — artículo 5 *bis* (nuevo).

**45** En el Consejo no hay ninguna obligación, –tampoco la relativa al personal de alto nivel– de publicar información sobre las reuniones con grupos de presión. Sin embargo, tras el compromiso de los Estados miembros de supeditar las reuniones de sus representantes permanentes y representantes permanentes adjuntos ante la UE con los grupos de presión a la inscripción en el Registro (véase el apartado **10**), se publica información sobre estas reuniones.

**46** En la Comisión, todos los comisarios y directores generales (incluido el Secretario General) deben hacer públicos, en sus respectivas páginas web, todos los contactos y reuniones mantenidos en su calidad con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia<sup>32</sup>. Esto se sigue en la práctica, y la información facilitada en las páginas web de la Comisión aparece en el sitio web del Registro. Cuando un grupo de presión participa en grupos de expertos de la Comisión y en consultas públicas, esta información también se publica en el sitio web del Registro.

#### **Medidas para fomentar la inscripción en el Registro**

**47** Dos de las tres instituciones firmantes aplican medidas complementarias de transparencia útiles para instar a los grupos de presión a inscribirse en el Registro facilitando, tan pronto como esté disponible, información a los declarantes sobre los avances en ámbitos temáticos en los que hayan manifestado su interés. Para ello se utilizan notificaciones por correo electrónico.

**48** El Parlamento notifica a los declarantes las actividades de las comisiones parlamentarias<sup>33</sup>. La Comisión notifica a los declarantes sus consultas públicas y sus hojas de ruta<sup>34</sup>. El Consejo no dispone de medidas de este tipo.

---

<sup>32</sup> Decisiones [2014/838/UE](#), Euratom, [2014/839/UE](#), Euratom y [2018/C 65/06](#) de la Comisión.

<sup>33</sup> [Decisión de la Mesa de 4 de julio de 2016](#).

<sup>34</sup> Capítulo VII Directrices sobre la consulta a las partes interesadas, Directrices para la mejora de la legislación de la Comisión Europea [[SWD \(2017\) 350](#)].

## Los acuerdos de trabajo de la Secretaría del Registro se enfrentan a retos en cuanto a la coordinación y calidad de los datos

**49** El [acuerdo interinstitucional de 2021](#) formalizó una estructura de gobernanza de dos niveles con una secretaría que informaba a un Consejo de Administración<sup>35</sup> (véase el apartado [06](#)). El Consejo de Administración supervisa la aplicación general del acuerdo interinstitucional y se reúne al menos una vez al año. Determina las prioridades anuales y las estimaciones presupuestarias, adopta informes anuales elaborados por la Secretaría y da instrucciones a la Secretaría sobre actividades específicas.

**50** El acuerdo interinstitucional de 2021 creó la Secretaría como una estructura operativa conjunta encargada de gestionar el funcionamiento del Registro. Especificaba que la Secretaría está compuesta por los jefes de unidad, u otros cargos equivalentes, responsables de los asuntos de transparencia en cada institución firmante y sus miembros del personal respectivos<sup>36</sup>. Entre sus funciones figuran la publicación de directrices para el registro en el EUTR, la prestación de un servicio de asistencia y la realización de actividades de sensibilización y otras actividades de comunicación<sup>37</sup>. La Secretaría redacta el informe anual para que lo apruebe el Consejo de Administración. Se ocupa de la gestión ordinaria del Registro, incluido el desarrollo y mantenimiento de su sitio web. Evaluamos si las modalidades de trabajo de la Secretaría del Registro se adaptan a sus responsabilidades para alcanzar un nivel óptimo de calidad de los datos en el Registro de actividades de los grupos de presión.

### Como estructura operativa conjunta, la Secretaría requiere una gran coordinación

**51** A través del acuerdo interinstitucional de 2021, las instituciones firmantes se comprometieron a organizar la Secretaría como estructura operativa conjunta. Se designa a un jefe de unidad de una institución firmante como «coordinador» por un período renovable de un año<sup>38</sup>, y las decisiones de la Secretaría se adoptan por consenso entre los tres jefes de unidad.

---

<sup>35</sup> Primera sesión del Consejo de Administración de [24 de septiembre de 2021](#).

<sup>36</sup> [Acuerdo interinstitucional de 2021](#), artículo 8, apartado 1.

<sup>37</sup> *Ibid.*, artículo 8, apartado 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*, artículo 8, apartado 2.

**52** Si bien las tareas de la Secretaría se establecen en el acuerdo interinstitucional, las instituciones no han formalizado entre ellas cómo organizan el trabajo diario de esta. No se ha asignado un equipo específico a la Secretaría, ni se ha establecido un reglamento interno que rija la colaboración entre las tres instituciones.

**53** Las tareas de la Secretaría se distribuyen entre las tres instituciones teniendo en cuenta una serie de criterios, como el contenido de la tarea y la relevancia de la institución. Las tres instituciones acordaron compartir la tramitación de las nuevas solicitudes de manera rotatoria (seis días para el Consejo, once o doce días para el Parlamento y once o doce días para la Comisión). Para otras tareas, como los controles en curso de la calidad de los datos del Registro y la tramitación de las reclamaciones, la distribución del trabajo depende también de la disponibilidad de personal en las tres instituciones. La Comisión alberga el sitio web del Registro y proporciona apoyo informático.

**54** Con respecto a 2022<sup>39</sup>, la Secretaría estima que había trabajado en el desempeño de sus tareas el equivalente a 10 empleados a tiempo completo. Estos recursos humanos incluían parte del tiempo de trabajo de los tres jefes de unidad en las tres instituciones junto con el del personal de sus unidades.

**55** El hecho de que estos acuerdos no se formalicen quiere decir que existe la necesidad de contar con mecanismos de coordinación. Por ejemplo, dado que no existe delegación de poderes de los jefes de unidad a los equipos, todas las decisiones deben ser adoptadas conjuntamente por los tres jefes de unidad de las tres instituciones. Se reúnen por término medio una vez al mes para debatir y acordar cuestiones derivadas de su gestión ordinaria (reclamaciones individuales, distribución de controles de calidad de los datos, etc.). Entre reunión y reunión, los jefes de unidad pueden adoptar decisiones conjuntas mediante procedimiento escrito.

---

<sup>39</sup> Informe anual del Registro de 2022.

**56** Para cumplir los requisitos del [acuerdo interinstitucional de 2021](#), la Secretaría publicó un nuevo [modelo de formulario de inscripción y directrices para solicitantes y declarantes](#). Todas las solicitudes del Registro se comprueban ahora con arreglo a los criterios de admisibilidad. Todos los grupos de interés ya inscritos debían actualizar su información utilizando el nuevo formulario, a más tardar el 30 de abril de 2022. La mayoría de estos declarantes (11 200 o el 87 %) lo habían hecho dentro del plazo. La comprobación de todas estas inscripciones modificadas forma parte de las tareas de la Secretaría. Esto dio lugar a un aumento de la actividad de la Secretaría en 2022, en particular en lo que respecta a las consultas del servicio de asistencia (véase el [cuadro 4](#)).

#### **Cuadro 4 – Número de consultas del servicio de asistencia de la Secretaría (2019-2022)**

|                                      | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Consultas del servicio de asistencia | 1 027 | 1 117 | 1 255 | 2 056 |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los [informes anuales del Registro para los períodos 2019-2022](#).

**57** Antes del acuerdo interinstitucional de 2021, la correspondencia con los declarantes se tramitaba a través de direcciones de correo electrónico funcionales separadas en el Parlamento y la Comisión. Desde el acuerdo interinstitucional de 2021, la correspondencia con los solicitantes se ha tramitado a través del sistema informático administrativo de la Secretaría (TR-ADMIN), mientras que la correspondencia con los declarantes se sigue gestionando a través de las direcciones de correo electrónico funcionales separadas.

**58** Debido al aumento de la carga de trabajo necesario para mantener el registro y a las modalidades de trabajo no formalizado de la Secretaría, se necesita una coordinación considerable para garantizar que la información se comparta adecuadamente entre los equipos de las distintas instituciones. Esto pone en mayor riesgo la eficiencia operativa.

## La calidad de los datos no es óptima, pero los controles de la Secretaría han mejorado recientemente

**59** El Consejo de Europa señala que, en los sistemas que exigen el registro de los grupos de presión, corresponde a estos últimos asegurarse de que su información es precisa y está actualizada. Por lo tanto, recomienda que una autoridad pública encargada del registro también pueda comprobar la exactitud de la información<sup>40</sup>.

**60** El Código de conducta del acuerdo institucional de 2021 exige a los declarantes que «velen por que la información que faciliten en el momento del registro (...) sea completa, actualizada, precisa y no engañosa»<sup>41</sup>. La Secretaría es responsable de supervisar el contenido del Registro, con el fin de lograr un nivel óptimo de calidad de los datos.

**61** La Secretaría creó un sistema informático específico, denominado TR-ADMIN, para facilitar todos los procesos principales del Registro, a saber, las solicitudes, los controles de calidad, la tramitación de reclamaciones y la base de datos del sitio web del Registro. El sistema se ha actualizado periódicamente desde su creación en 2011 y se prevé otra actualización para 2024.

**62** Los grupos de presión deben presentar su solicitud en línea a través del sitio web del Registro para inscribirse, y la Secretaría proporciona [directrices detalladas para los solicitantes y declarantes](#). Los solicitantes deben facilitar información en una serie de categorías (véase el [recuadro 4](#)).

---

<sup>40</sup> Recomendación CM/Rec (2017) 2 y exposición de motivos del Consejo de Europa, principio 8.

<sup>41</sup> Acuerdo interinstitucional de 2021, anexo I, letra f.

#### Recuadro 4

##### Información que los grupos de presión deben facilitar al solicitar para inscribirse en el Registro

- o nombre y datos de contacto;
- o tipo de organización;
- o misión general, objetivos y competencias;
- o actividades específicas cubiertas por el Registro (por ejemplo, principales propuestas legislativas o políticas de la UE dirigidas, participación en estructuras y plataformas de la UE);
- o número de personas que participan en las actividades;
- o ámbitos de interés, pertenencia y afiliación;
- o datos financieros (por ejemplo, subvenciones de la UE).

##### Desde la entrada en vigor del acuerdo interinstitucional de 2021 se ha ampliado la información obligatoria, que ha de incluir:

- o los intereses representados;
- o la información financiera con arreglo a la categoría seleccionada de intereses representados.

*Fuente: Directrices del Registro de transparencia para solicitantes y declarantes, 2021.*

**63** Desde la publicación de las directrices de 2018, los declarantes deben actualizar anualmente su información. El sistema informático TR-ADMIN les envía recordatorios automáticos por correo electrónico cuando está prevista la actualización anual obligatoria. Los declarantes que no lleven a cabo la actualización se suspenden en primer lugar y, en caso necesario, se cancelan del registro (véase la *ilustración 5*).

## Ilustración 5 – Funciones de recordatorio, suspensión y retirada del sistema informático de gestión del Registro



El sistema envía 3 **recordatorios automáticos por correo electrónico** 6 meses, 4 semanas y 2 semanas antes de la fecha límite para la actualización anual obligatoria. Los declarantes que no lleven a cabo la actualización quedan **suspendidos después del último recordatorio**. Si, tras la suspensión, no toman ninguna medida, se **cancelan** del Registro.



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Secretaría.

**64** Antes del [acuerdo interinstitucional de 2021](#), los grupos de presión quedaban inscritos en el Registro en cuanto presentaban su solicitud, y eran inmediatamente visibles en el sitio web del Registro. En el momento de la solicitud, la Secretaría no determinaba su admisibilidad. El [acuerdo interinstitucional de 2021](#) reforzó este sistema al exigir que la Secretaría estableciera la admisibilidad de los solicitantes para que pudieran ser inscritos en el Registro. De forma continua, la Secretaría también comprueba todos los datos de un subconjunto de grupos de presión que ya están registrados. En el [cuadro 5](#) se describen los controles de calidad de los datos efectuados antes y después del [acuerdo interinstitucional de 2021](#).

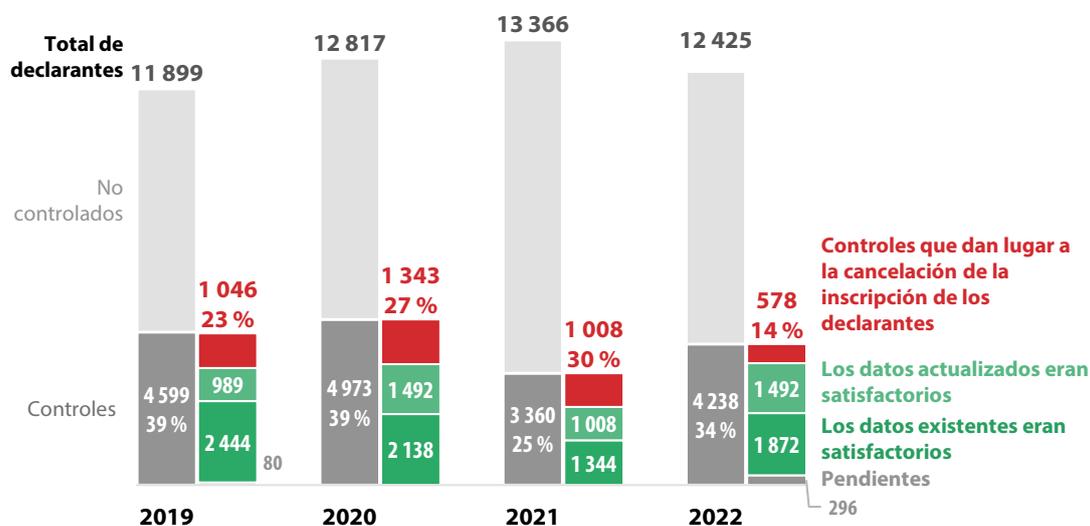
## Cuadro 5 – Controles de calidad de los datos de la Secretaría a lo largo del tiempo

|  | Antes del acuerdo interinstitucional de 2021   | Desde la entrada en vigor del acuerdo interinstitucional de 2021   |
|--|--|--|
| Controles limitados en el momento de la solicitud («controles de admisibilidad»)   | Ninguna  | <p>La Secretaría considera <u>admisibles</u> los candidatos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ no entren en el ámbito de aplicación de las excepciones del <a href="#">acuerdo interinstitucional de 2021</a>;</li> <li>○ sean reales y verificables;</li> <li>○ tengan actividades relevantes;</li> <li>○ hayan declarado que respetan el código de conducta (nuevo en el <a href="#">acuerdo interinstitucional de 2021</a>).</li> </ul> <p>Si, durante un control de admisibilidad, los datos presentados sobre estos cuatro puntos no se consideran satisfactorios, también se comprobarán todos los demás datos del solicitante.</p> |
| Controles que cubren todos los datos del declarante («controles de calidad»), tal como se muestra en el <a href="#">cuadro 4</a> | <p>Cada año, la Secretaría lleva a cabo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ controles específicos basados en criterios acordados en la Secretaría y prioridades anuales determinadas por el Consejo de Administración;</li> <li>○ controles <i>ad hoc</i>; o</li> <li>○ controles motivados por una denuncia.</li> </ul> |  |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los artículos 3 y 4; el artículo 6, apartado 2, y el anexo I del [acuerdo interinstitucional de 2021](#), el Manual de la Secretaría, Ares (2019) 6763329, y los procedimientos de gestión interna de la Secretaría, sin fecha.

**65** Entre 2019 y 2022, los controles de calidad de los datos de la Secretaría abarcaron, por término medio, el 34 % de los declarantes cada año. Si, durante un control, la Secretaría constataba que los datos de los grupos de presión no eran satisfactorios, se les daba la oportunidad de actualizarlos. Para el período 2019-2021, estos controles dieron lugar a la eliminación, por término medio, del 24 % de los declarantes controlados, ya sea porque se consideraron no admisibles o porque no habían actualizado sus datos. En 2022, tras la entrada en vigor del [acuerdo interinstitucional de 2021](#) y la introducción de nuevos controles sistemáticos a los nuevos solicitantes, esta cifra se redujo al 14 % (véase la [ilustración 6](#)).

## Ilustración 6 – Número de declarantes controlados al año (2019-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales del Registro de los períodos 2019-2022.

**66** En lugar de comprobar a todos los declarantes de forma rotatoria para garantizar que todos quedaran abarcados cada pocos años o de realizar controles basados en el riesgo, los controles de la Secretaría se basaban en las reclamaciones recibidas y se llevaban a cabo de forma *ad hoc*, en función de los recursos de personal disponibles. Los controles específicos se realizaron a partir de las prioridades anuales establecidas por el Consejo de Administración. Para decidir los datos que los declarantes deben comprobar, la Secretaría no utilizaba sistemáticamente la función del sistema informático TR-ADMIN que identifica a los declarantes cuyos datos son incoherentes (véase la *ilustración 7*).

## Ilustración 7 – Características automáticas de alerta y puntuación de riesgos de TR-ADMIN



### Alertas

La función de advertencia **señala automáticamente posibles problemas** en los datos de los declarantes a partir de normas predefinidas (por ejemplo, información inexistente o incoherente sobre clientes, finanzas, recursos, etc.).

Las cuestiones son visibles como pestañas de advertencia tanto para la secretaría como para el declarante.



### Puntuación de riesgo

El sistema **asigna a los declarantes una puntuación de riesgo** basada en el número y la gravedad de los problemas de sus datos con arreglo a normas predefinidas por la secretaría.

La secretaría puede extraer una «lista roja» de declarantes con las puntuaciones de riesgo más elevadas y darles prioridad en un control de calidad.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**67** Llevamos a cabo el siguiente trabajo para evaluar la calidad de los datos del Registro:

- analizamos la fiabilidad y coherencia de toda la población del Registro de 12 653 grupos de presión a 5 de octubre de 2022. Nuestro análisis se centró en los siguientes riesgos: inscripciones duplicadas, falta de información obligatoria, subvenciones de la UE declaradas por los declarantes incompatibles con la información financiera en ABAC, información imprecisa declarada sobre los importes gastados en actividades de presión a través de intermediarios y declaración imprecisa de intereses representados.
- Extrajimos una muestra basada en el riesgo de 100 declarantes sobre la que realizamos controles más específicos. De ellos, 88 se inscribieron antes de la entrada en vigor del [acuerdo interinstitucional de 2021](#) y 12 lo hicieron posteriormente. Comprobamos la declaración de recursos humanos de los grupos de presión y su coherencia con el presupuesto declarado de representación de intereses. En los casos en que la Secretaría había realizado controles antes del 12 de enero de 2023 (que abarcaron 97 de los 100 de nuestra muestra), evaluamos los controles realizados por la Secretaría y su documentación. En toda la muestra de 100 declarantes verificamos el cumplimiento de todos los requisitos de registro.

## Problemas identificados en la calidad de los datos y en la pista de auditoría

**68** En las pruebas que practicamos en toda la población del Registro, identificamos las siguientes trabas, que indican problemas en la calidad de los datos.

- o Las [directrices para solicitantes y declarantes](#) del Registro (1 de septiembre de 2021) establecen que está en vigor un principio de registro único. Sin embargo, detectamos cinco casos en los que un único grupo de presión había tenido más de una inscripción duplicada en el registro, que la Secretaría corrigió posteriormente.
- o Ausencia de información obligatoria: hallamos 27 casos en los que faltaba información sobre los costes anuales de las actividades de los grupos de presión y 25 casos en los que no se disponía de información sobre la representación de intereses, aunque esto había pasado a ser obligatorio con el [acuerdo interinstitucional de 2021](#). Todos los grupos de interés registrados antes del [acuerdo interinstitucional de 2021](#) estaban obligados a presentar información que cubriera sus nuevos requisitos de divulgación a más tardar el 30 de abril de 2022<sup>42</sup>.
- o Los datos sobre las subvenciones de la UE declaradas por los grupos de presión en el Registro no concordaban con los datos conservados en el sistema contable de la Comisión: en el último ejercicio cerrado (2021) pudimos comparar 135 casos. Los datos solo coincidían en seis casos.
- o Los grupos de interés que actúan como intermediarios no siempre proporcionaron la información específica obligatoria sobre la identidad de sus clientes y los importes recibidos de ellos: de los 661 intermediarios en el Registro, 81 no aportaron información ajustada a las directrices respecto del ejercicio cerrado más reciente, y 27, respecto del ejercicio actual. También hallamos que 16 intermediarios se habían constituido más de tres años antes de inscribirse en el Registro, pero se declararon como recién constituidos, y por tanto, no declararon sus cuentas del ejercicio más reciente en el momento de efectuarse la inscripción.

---

<sup>42</sup> Informe anual del Registro de 2022.

**69** De conformidad con los principios de la OCDE, los requisitos de divulgación deben mejorar la transparencia identificando a las partes que tienen un interés directo en el resultado de las actividades de los grupos de presión y en su influencia en el presupuesto<sup>43</sup>. En virtud del [acuerdo interinstitucional de 2014](#), todos los declarantes tenían que facilitar una estimación de sus costes anuales de representación de intereses. Desde la entrada en vigor del [acuerdo interinstitucional de 2021](#), las diferentes categorías de representación de intereses han dado lugar a diferentes tipos de información financiera; para más detalles, véase el [anexo II](#). La Secretaría ofrece alguna explicación y orientaciones prácticas a los grupos de presión sobre qué categorías deben elegir para sus propias declaraciones, citando algunos ejemplos. Sin embargo, los grupos de presión pueden elegir algunas de las categorías con independencia de su forma jurídica. El [anexo III](#) presenta la complejidad de los diferentes requisitos de información financiera para cada tipo de declarante.

**70** A través del análisis de la población del Registro, constatamos que existía el riesgo de que los declarantes financiados por terceros (por ejemplo, ONG) pudieran evitar revelar información financiera al respecto declarando que solo representan sus propios intereses o los intereses colectivos de sus miembros. Alrededor de un tercio de los que se declararon «ONG, plataformas, redes y similares» (1 207 de 3 529) hicieron declaraciones de este tipo que representaban sus propios intereses o los intereses colectivos de sus miembros, por lo que no revelaron el apoyo financiero ni la financiación recibida (véase la [ilustración 8](#)). Con respecto a los declarantes inscritos antes del acuerdo interinstitucional de 2021, no hallamos pruebas de que la Secretaría controlara sistemáticamente las autodeclaraciones de las ONG sobre los intereses que representan, cuando estas determinan la información financiera que divulgan. El acuerdo interinstitucional de 2021 exige el control de todas las declaraciones nuevas.

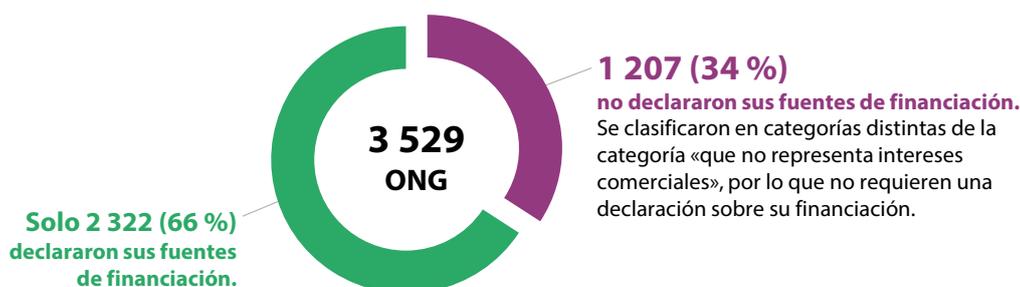
---

<sup>43</sup> Recomendación del Consejo sobre los principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión ([OECD/LEGAL/0379](#)), principio 5.

## Ilustración 8 – Declaraciones de las ONG sobre sus fuentes de financiación

**Un total de 3 529 declarantes se identificaron como organizaciones no gubernamentales, plataformas, redes y entidades similares.**

Las entidades que no representen intereses comerciales deberán comunicar el presupuesto total y la información sobre sus principales fuentes de financiación (cada contribución superior a 10 000 euros que exceda el 10 % de su presupuesto total, y el nombre del contribuyente).



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**71** Existe una pista de auditoría insuficiente para los controles de la Secretaría y los datos presentan problemas de calidad. En nuestro análisis de una muestra basada en el riesgo de 100 declarantes, detectamos los siguientes problemas de calidad de los controles de la Secretaría.

- **Pista de auditoría insuficiente** Aunque la Secretaría registra si se han realizado controles y cuándo, los detalles solo se registran si se detectan problemas. De los 97 controles de la Secretaría examinados, 49 incluían detalles sobre los controles realizados.
- **Problemas de la calidad de los datos** En tres de los controles de la Secretaría, detectamos problemas en la calidad de los datos de los declarantes, a saber, la falta de declaración de información financiera y de otro tipo sobre los clientes, la insuficiente descripción de los intereses y la incoherencia entre el presupuesto de los grupos de presión y los recursos humanos.

## El sitio web del Registro presenta limitaciones significativas en cuanto a exhaustividad y facilidad de uso

**72** El [principio 5](#) de la OCDE establece que la divulgación de actividades de los grupos de presión debe aportar suficiente información pertinente sobre aspectos clave de dichas actividades para favorecer el control público. Según el [acuerdo interinstitucional de 2021](#) (considerando 5), la «transparencia relativa a la representación de intereses reviste especial importancia para que los ciudadanos puedan seguir las actividades y ser conscientes de la posible influencia de los representantes de tales intereses». Un sitio web que funcione correctamente y esté actualizado también es importante para que los miembros y el personal de las instituciones puedan comprobar si los grupos de presión se han registrado antes de reunirse con ellos. El sitio web del Registro contiene información facilitada por los grupos de presión (véase el [recuadro 4](#)) y algunos de ellos pueden consultarse.

**73** Evaluamos el tipo de información sobre los grupos de presión disponible en el sitio web del Registro, si era fácil encontrar esta información, las posibilidades de comparar los grupos de presión y la facilidad de uso del sitio web. A modo de comparación, también examinamos los sitios web de los Estados miembros y las ONG seleccionadas que proporcionan información sobre aspectos clave de las actividades de los grupos de presión (véase el [recuadro 5](#)).

### Recuadro 5

#### Sitios web que proporcionan información sobre las actividades de los grupos de presión

##### Sitio web del registro alemán de grupos de presión

En el [registro alemán de grupos de presión](#) se puede acceder a los datos en un formato de fácil utilización, se dispone de información estadística y se pueden filtrar y buscar los datos utilizando varias categorías.

##### Sitio web dirigido por una ONG sobre los grupos de presión de la UE

Gestionada por una ONG, esta [base de datos](#) interactiva en línea recoge, armoniza y presenta información extraída de los sitios web del Registro, los directores generales de la Comisión, el Parlamento y el portal de datos abiertos de la UE. Los usuarios pueden buscar, filtrar y ordenar esta información de manera fácil mediante paneles de control y cuadros de indicadores interactivos.

**74** Observamos que el sitio web del Registro contiene la información detallada más reciente que facilitan los grupos de presión, pero existen limitaciones.

- o La información sobre las reuniones de los grupos de presión solo se refiere a las reuniones con comisarios y directores generales de la Comisión. No hay información sobre las reuniones de los grupos de interés con el personal del Consejo, ni con los diputados al Parlamento Europeo o el personal del Parlamento. En el Parlamento, esta información se publica en su propio sitio web o en las páginas en línea de los diputados al Parlamento Europeo. Según la Secretaría General, el Parlamento está desarrollando actualmente una herramienta de publicación de reuniones, destinada a vincularse al Registro. La función de búsqueda actual relativa a grupos de interés se basa en criterios limitados y solo abarca determinadas categorías. No es posible buscar información sobre los grupos de presión con los que se hayan reunido determinados miembros o personal. Solo es posible visualizar la información sobre un declarante del Registro en un momento dado, y los resultados de la búsqueda solo pueden organizarse con arreglo al nombre del grupo de presión, la categoría y la fecha de registro, así como la sede central del país. Los resultados no pueden clasificarse por otros criterios de utilidad, como los agentes que más han gastado en representación de intereses, el importe de las subvenciones de la UE recibidas, los recursos para la representación de intereses o el número de reuniones.
- o Actualmente, la facilidad de uso del sitio web no es óptima. La interfaz de usuario se limita a simples formularios de búsqueda y filtrado. No proporciona información agregada sobre los grupos de presión y sus actividades de modo que los usuarios puedan efectuar búsquedas en los datos disponibles. Además, no utiliza técnicas comunes de presentación de datos en línea, como paneles de control y cuadros de indicadores interactivos e interconectados de forma dinámica.
- o En el caso de los grupos de presión que habían sido cancelados del registro o cuya inscripción había sido suspendida, la información sobre sus actividades anteriores de representación de intereses no era visible durante la suspensión ni cuando se habían inscrito de nuevo. La información sobre grupos de presión suspendidos ha estado disponible desde marzo de 2023 en una subpágina destinada a este fin. Véase el [recuadro 6](#).

## Recuadro 6

### **La pérdida de información histórica sobre los grupos de presión reduce la transparencia**

Un grupo de presión de nuestra muestra fue cancelado del Registro en mayo de 2020 porque no había realizado la actualización anual obligatoria de los datos de la inscripción. Se reinscribió en junio de 2020, pero la Secretaría le asignó un número nuevo de identificación. La información sobre todas las actividades del grupo de presión antes de mayo de 2020 relacionadas con el antiguo número de identificación ya no estaba disponible en el sitio web público del Registro. Esta pérdida de información histórica sobre los grupos de presión reduce la transparencia.

También encontramos un caso en el que un grupo de presión implicado en el «Qatargate» fue suspendido del Registro en diciembre de 2022. Durante la suspensión, la información sobre sus actividades, presupuestos y datos de las reuniones no aparecía en el sitio web público hasta marzo de 2023, cuando comenzó a divulgarse la información relativa a los declarantes suspendidos.

## Conclusiones y recomendaciones

**75** Según nuestras conclusiones, el Registro de Transparencia de la UE aporta información de utilidad para que los ciudadanos puedan seguir las prácticas de los grupos de presión, pero las lagunas e insuficiencias repercuten negativamente en la transparencia de las actividades que realizan los grupos de presión en las tres instituciones firmantes.

**76** El acuerdo interinstitucional de 2021 sobre el Registro de transparencia se ajusta en general a los principios internacionales. Existe un marco claro y un punto de entrada centralizado para los grupos de presión que deseen acceder a información o influir en el desarrollo de las políticas, las decisiones o la legislación de la UE. El acuerdo interinstitucional de 2021 contiene disposiciones sobre admisibilidad para los solicitantes y exige la adhesión de los grupos de presión a un código de conducta común. Sin embargo, constatamos que las medidas de ejecución para garantizar que los grupos de presión cumplan los requisitos de inscripción e información eran limitadas. El acuerdo interinstitucional de 2021 no es un acto legislativo y, por lo tanto, no puede utilizarse para imponer sanciones a los grupos de presión, aunque en determinados casos pueden ser cancelados del registro. Véanse los apartados [22](#) a [26](#).

**77** El acuerdo interinstitucional de 2021 introdujo el principio de condicionalidad, por el que se supone que los miembros o el personal de las instituciones firmantes solo interactúan con grupos de presión inscritos en el Registro. En la práctica, las instituciones aplicaron este principio de maneras diferentes. Esto ha dado lugar a diferentes enfoques, también en relación con lo que constituye una «reunión» y «reunión con quién», en función de los cuales la inscripción de los grupos de presión en el Registro de transparencia sería una condición previa para participar en reuniones u otras actividades. Solo las reuniones de los grupos de presión con los responsables políticos de alto nivel de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión están sujetas a esta condición. El Parlamento no aplica la condición previa a las reuniones individuales con miembros y personal, salvo en determinadas reuniones en el contexto de diferentes acontecimientos y actividades (por ejemplo, las audiencias de las comisiones). Véanse los apartados [27](#) a [40](#).

## Recomendación 1 – Reforzar y armonizar la aplicación del marco del Registro

---

Las instituciones firmantes deben reforzar y armonizar el marco existente, ya sea mediante la próxima revisión del acuerdo interinstitucional o a través de sus decisiones de ejecución, de manera que:

- a) proporcionen una definición común de «reunión» que abarque todos los intercambios programados con los grupos de presión;
- b) especifiquen que al menos la alta dirección con responsabilidades en materia de elaboración de políticas y adopción de decisiones (director u otro cargo superior) solo debe reunirse con grupos de presión inscritos en el Registro.

**Fecha de aplicación prevista: Julio de 2025**

**78** Las tres instituciones firmantes han adoptado diferentes medidas para aumentar la transparencia y fomentar la inscripción en el Registro a través de medidas complementarias. Esto ha dado lugar a que se publique más información sobre reuniones y actividades con grupos de presión inscritos en el Registro. No obstante, esta información no se publica sistemáticamente. Aunque no es posible exigir la inscripción previa en el Registro de Transparencia de las reuniones espontáneas, también es posible que el objetivo de las interacciones de este tipo de grupos de presión sea influir en las políticas, y no estarían cubiertas por el marco del Registro de Transparencia. Véanse los apartados [41](#) a [46](#).

## Recomendación 2 – Publicar información sobre las reuniones no programadas con grupos de presión

---

Las instituciones firmantes deberían publicar información sobre reuniones no programadas en las que haya habido actividad de los grupos de presión.

**Fecha de aplicación prevista: Julio de 2025**

**79** La secretaría del Registro de Transparencia es una estructura operativa conjunta creada para gestionar el funcionamiento del Registro. Las modalidades de trabajo de la Secretaría no están formalizadas y, por su carácter conjunto, requieren gran coordinación. La Secretaría no dispone de un reglamento interno que especifique cómo deben colaborar las tres instituciones para coordinar su trabajo en tareas como la distribución de la carga de trabajo entre el personal de las instituciones o la transferencia de casos. Esto pone en mayor riesgo la eficiencia operativa. Véanse los apartados [49](#) a [58](#).

**80** La Secretaría comprueba la calidad de los datos de los declarantes, ya sea en el momento de la solicitud, a raíz de reclamaciones o de forma *ad hoc*. Esto significa que, una vez inscritos, solo son controlados posteriormente algunos solicitantes de registro para garantizar que sus datos estén actualizados y cumplan los nuevos requisitos. Aunque el sistema informático de la Secretaría señala los riesgos de calidad de los datos de determinados declarantes, estos no son objeto de un seguimiento sistemático. Detectamos problemas de calidad en los datos, como duplicación de inscripciones, datos financieros incoherentes o incompletos y ausencia de datos obligatorios. Asimismo, hallamos una documentación insuficiente en los controles. Observamos mejoras recientes en los controles de la Secretaría. Véanse los apartados [59](#) a [68](#).

**81** Existe, por tanto, el riesgo de que las ONG financiadas por terceros puedan evitar la divulgación de información sobre sus fuentes de financiación declarando que representan sus propios intereses o los intereses colectivos de sus miembros. Esto se debe a que la categoría elegida de representación de intereses por parte del declarante se basa en la autodeclaración. Aunque hay algunas instrucciones para el declarante sobre esta cuestión, no hallamos pruebas de que la Secretaría controlara sistemáticamente estas declaraciones. Véase el apartado [69](#) a [71](#).

## Recomendación 3 – Mejorar los controles de calidad de los datos

---

Para mejorar la calidad de los datos del Registro de Transparencia, la Secretaría debería:

- a) planificar controles periódicos de calidad de los datos para que todos los declarantes se sometan al menos a un control cada tres años, y controlar sistemáticamente a los declarantes respecto de los cuales los controles automatizados hayan detectado riesgos;
- b) comprobar la integridad y exactitud de los datos financieros sobre las subvenciones de la UE (por ejemplo, cotejo con el sistema contable de la Comisión);
- c) proporcionar orientaciones claras y comprobar sistemáticamente la validez de la representación de intereses declarada por todos los solicitantes y declarantes;
- d) documentar todos los controles de calidad de los datos en su sistema informático, como los controles en los que no se detecten problemas.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2025**

**82** La divulgación de las actividades de los grupos de presión tiene por objeto proporcionar información suficiente y pertinente sobre aspectos fundamentales de las actividades de estos para permitir el control público. Sin embargo, el [sitio web público del Registro tiene limitaciones significativas](#) a este respecto. No se dispone de algunos datos importantes, como las reuniones del Parlamento, ni datos históricos sobre entidades reinscritas en el Registro. Además, el sitio web no proporciona, de manera interactiva y fácil de utilizar, datos agregados sobre los grupos de presión y sus actividades. Véanse los apartados [72](#) a [74](#).

## Recomendación 4 – Mejorar la facilidad de uso y la pertinencia del sitio web público del Registro de Transparencia

---

La Secretaría debería mejorar la facilidad de uso y la pertinencia del sitio web público del Registro de Transparencia, de manera que:

- a) aporte información agregada sobre los grupos de interés y sus actividades en paneles de control y cuadros de indicadores interactivos, permitiendo así a los usuarios analizar y comparar los datos disponibles de distintas fuentes;
- b) integrar y vincular la información sobre los grupos de presión en el registro de transparencia con la información publicada sobre sus actividades de representación de intereses, como las reuniones con los miembros y el personal de las instituciones (incluidos los diputados al Parlamento Europeo);
- c) poner a disposición toda la información histórica sobre los grupos de presión cancelados o suspendidos del Registro de Transparencia, incluidas sus reuniones con grupos de interés.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2025**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 27 de febrero de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I — Definiciones de las actividades de los grupos de presión

| Fuente:  | Definición de las actividades de los grupos de presión   |
|--|--|
| <b>Definición histórica</b><br>                       | <p>El <a href="#">Oxford English Dictionary</a> recoge un significado para el sustantivo <i>lobby</i>, que al menos se remonta a 1640; el término se define como un lugar de reunión para los legisladores y el público se reúnan y debatan diversos asuntos.</p>  |
| <b>Bibliografía académica</b><br>                     | <p>En las fuentes académicas se define la actividad de los grupos de presión como un esfuerzo concertado para influir en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones, con el fin de obtener un determinado fin de las autoridades públicas y los representantes electos, que normalmente es realizado por grupos organizados o personas con intereses específicos (Chari <i>et al.</i>, <a href="#">Regulating lobbying: A global comparison, 2019</a>).</p>  |
| <b>Profesionales de las relaciones públicas</b><br> | <p>El <a href="#">Instituto de Relaciones Públicas de Irlanda</a> define «<i>lobbying</i>» como los esfuerzos específicos para influir en la adopción de decisiones públicas, ya sea presionando para que se cambie la política o tratando de evitarla. Consiste en declaraciones hechas a cualquier funcionario público sobre cualquier aspecto de la política, o cualquier medida de aplicación de dicha política, o cualquier cuestión que esté siendo considerada o que pueda ser considerada por un organismo público.</p>  |
| <b>Consejo de Europa</b><br>                        | <p>Según el <a href="#">Consejo de Europa</a>, la actividad de los grupos de presión se entiende, por lo general, como un esfuerzo concertado para influir en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones con vistas a obtener un determinado fin de las autoridades públicas y de los representantes electos. En un sentido más amplio, el término puede referirse a acciones públicas (como las manifestaciones) o actividades de asuntos públicos de diversas instituciones (asociaciones, consultorías, grupos de defensa, grupos de reflexión, ONG, abogados, etc.); en un sentido más restrictivo, significaría la protección de los intereses económicos por parte del sector empresarial (actividades de los grupos de presión empresariales) proporcional a su peso en el ámbito nacional o mundial.</p> |
| <b>OCDE</b>  | <p>Según la <a href="#">OCDE</a>, los grupos de presión son una parte natural del proceso democrático. Al compartir conocimientos especializados, necesidades legítimas y pruebas sobre problemas políticos y cómo abordarlos, los diferentes grupos de interés pueden proporcionar a los Gobiernos información y datos valiosos en los que basar las políticas públicas. La información procedente de diversos intereses y partes interesadas ayuda a los responsables políticos a comprender las opciones y los compromisos, y puede dar lugar, en última instancia, a mejores políticas.</p>  |

## Anexo II – Diferentes requisitos de información financiera

Tipología de representantes de intereses:

- A) Promueven su propio interés o el de sus miembros
- B) Promueven los intereses de los clientes (intermediarios)
- C) No representa el interés comercial

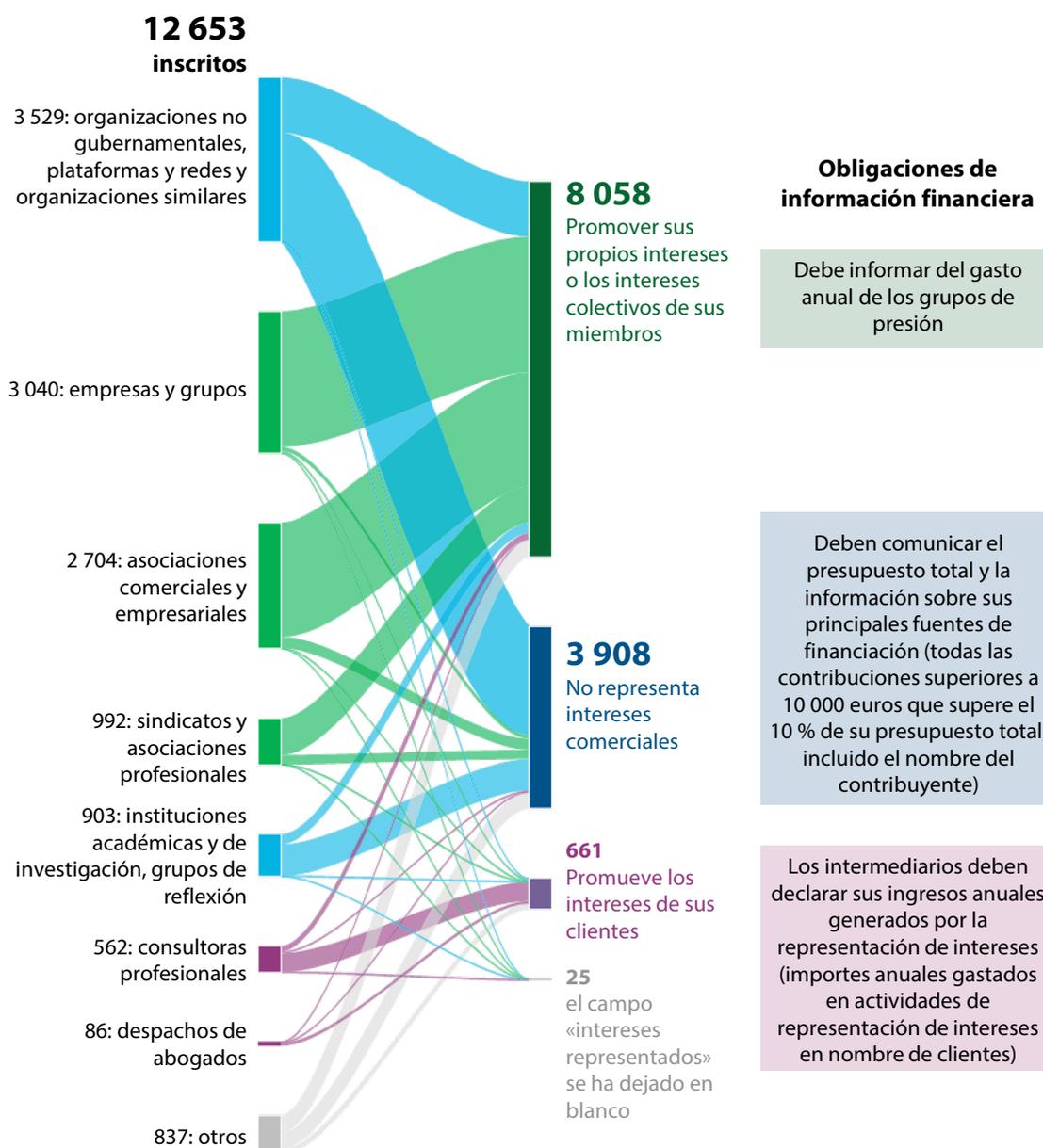
| Datos financieros e información que todos los solicitantes o declarantes deben facilitar   |  |  | A) | B) | C) |
|--|--|--|----|----|----|
| Entidad de nueva constitución (S/N)  |  |  | ✓  | ✓  | ✓  |
| Ejercicio más reciente   |  |  | ✓  | ✓  | ✓  |
| Comienzo y fin del ejercicio cerrado   |  |  | ✓  | ✓  | ✓  |
| Estimación de los costes anuales relativos a las actividades cubiertas por el Registro   |  |  | ✓  | X  | X  |
| Total ingresos anuales estimados   |  |  | X  | ✓  | X  |
| Presupuesto total  |  |  | X  | X  | ✓  |
| Información complementaria   |  |  | ✓  | ✓  | ✓  |
| Intermediarios contratados para llevar a cabo las actividades cubiertas en su nombre   | En el ejercicio cerrado más reciente   | Nombre del intermediario, gastos de representación   | ✓  | X  | X  |
|  | En el ejercicio en curso   | Nombre del intermediario, gastos de representación   | ✓  | X  | X  |
| Clientes pertinentes en nombre de los cuales el solicitante había participado en actividades de representación en las instituciones de la UE | En el ejercicio cerrado más reciente   | Lista completa de clientes en la que se especifique:<br>a) sus nombres completos (sin acrónimos, sin nombres genéricos);<br>b) los ingresos; y<br>c) propuestas legislativas, políticas o iniciativas de la UE a las que se dirigen las actividades cubiertas en nombre de este cliente específico (correspondientes a las entradas de la rúbrica 9 del formulario de inscripción) | X  | ✓  | X  |
|  | En el ejercicio en curso   | Nombre del cliente   | X  | ✓  | X  |
| Financiación   | Por cada contribución superior al 10 % del presupuesto total Y superior a 10 000 euros | Fuente de financiación por categoría (financiación y subvenciones de la UE, financiación pública, subvenciones no pertenecientes a la UE, donaciones, contribuciones de los miembros)<br>Nombre, importe y fuente de financiación del contribuidor   | X  | X  | ✓  |
| Subvenciones destinadas a sufragar los gastos operativos del solicitante o declarante  | En el ejercicio cerrado más reciente   | Fuente, importe, importe total de subvenciones de la UE  | ✓  | ✓  | ✓  |
|  | En el ejercicio en curso (S/N)   | Fuente, importe, importe total de subvenciones de la UE  | ✓  | ✓  | ✓  |

✓ *Requerido*

X *Ningún requisito*

Fuente: Acuerdo interinstitucional de 2021 y Directrices del Registro de transparencia para solicitantes y declarantes.

## Anexo III – Tipos de declarantes y representación de intereses declarada



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [acuerdo interinstitucional de 2021](#) y el Registro.

## Siglas y acrónimos

**ABAC:** Sistema de contabilidad de devengo

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**ONG:** Organización no gubernamental

**Registro:** El Registro de Transparencia de la UE

**TR-ADMIN:** Sistema informático interno de la Secretaría del Registro

## Glosario

**Actividades incluidas:** Actividades de los grupos de presión que entran en el ámbito de aplicación del acuerdo interinstitucional.

**Acuerdo interinstitucional:** Documento acordado conjuntamente que regula determinados aspectos de la consulta y la cooperación entre las instituciones de la UE.

**Ciente:** Miembro de un grupo de presión que haya celebrado una relación contractual con un intermediario, con el fin de promover los intereses de ese representante de intereses mediante la realización de actividades cubiertas.

**Condicionidad:** Principio según el cual la inscripción en el Registro es un requisito previo para que los representantes de intereses puedan ejercer presión.

**Declarante:** Todo declarante cuyo nombre figure con una entrada en el Registro.

**Intermediario:** Grupo de presión que promueve los intereses de un cliente llevando a cabo actividades de representación de intereses.

**Representante de intereses:** Toda persona física o jurídica, o grupo, asociación o red formal o informal, que participe en actividades de representación de intereses que entren en el ámbito del acuerdo interinstitucional sobre el Registro.

**Solicitante:** Miembro de un grupo de presión que solicite su inscripción en el registro.

## Respuestas del Parlamento

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-05>

## Respuestas del Consejo

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-05>

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-05>

## Plazo

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-05>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Jorg Kristijan Petrovic, Miembro del Tribunal, asistido por Martin Puc, jefe de Gabinete, y Mirko Iaconisi, agregado de Gabinete; Margit Spindelegger, Gerente principal; Attila Horvay-Kovacs, jefe de tarea, y los auditores Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tennilä, Elitsa Pavlova y Tetiana Lebedynets. Jennifer Schofield prestó apoyo lingüístico.



*De izquierda a derecha:* Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Tetiana Lebedynets, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovic, Margit Spindelegger, Martin Puc, Nita Tennilä, Jennifer Schofield y Quirino Mealha.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

— Ilustraciones 2, 5 y 7 – Iconos: estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

|      |                        |                |                   |                   |
|------|------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-1922-2 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/23327 | QJ-AB-24-006-ES-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-1944-4 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/24540 | QJ-AB-24-006-ES-N |

La actividad de los grupos de presión es una herramienta democrática que permite a organizaciones y personas contribuir a las políticas y al proceso decisorio. El Parlamento Europeo y la Comisión crearon por primera vez el Registro de Transparencia de la UE mediante un acuerdo interinstitucional, al que más tarde se sumó el Consejo.

Evaluamos si el registro es un medio útil para conferir transparencia a las actividades de representación de intereses en la política y la adopción de decisiones de la UE. Constatamos que aporta información útil al ciudadano. Sin embargo, las lagunas e insuficiencias en dicha información reducen la transparencia de las actividades que realizan los grupos de presión en las tres instituciones firmantes.

Recomendamos reforzar el marco del registro y publicar información sobre las reuniones no programadas con los grupos de presión. Asimismo, recomendamos mejorar los controles de calidad de los datos, así como la facilidad de uso y la relevancia del sitio web.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors