

Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés

(93/C 63/02)

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión ha sido siempre una institución abierta a las influencias exteriores. La Comisión considera que esta actitud es fundamental para el desarrollo de sus políticas. El diálogo ha demostrado ser valioso tanto para la Comisión como para las partes interesadas del exterior. Los funcionarios de la Comisión reconocen la necesidad de dichas influencias exteriores y las acogen favorablemente.

La Comisión se ha caracterizado por ser una institución accesible a los grupos de interés y, por supuesto, debe seguir manteniendo esta facilidad de acceso. De hecho, la Comisión está interesada en hacerlo porque los grupos de interés suministran a sus servicios información técnica y asesoramiento constructivo. La presente Comunicación surge del convencimiento de que una ligera formalización de estas relaciones hará que sean más transparentes en beneficio de todos los interesados.

Esta comunicación pretende cumplir el compromiso contraído por la Comisión en su programa de trabajo de 1992, en los términos siguientes: «las relaciones que mantienen las instituciones de la Comunidad con los grupos de interés, por muy útiles que sean, deben definirse con mayor precisión. La Comisión iniciará una reflexión dirigida a la elaboración de un código de buena conducta en las relaciones que mantiene con todas aquellas personas y organismos cuyo cometido consiste en ser sus interlocutores. Esta iniciativa, naturalmente, no pone en tela de juicio ni la libre actividad de los grupos profesionales ni la continuación del necesario diálogo con los comités institucionales.»

La presente comunicación se sitúa en el contexto del amplio debate sobre la Declaración relativa al derecho de acceso a la información, adjunta al Tratado de la Unión Europea y sobre la Declaración de Birmingham, que propugnaba una Comunidad más abierta que garantice un debate público mejor informado. No obstante, sólo se refiere concretamente a un tema contenido en estas declaraciones, a saber, las relaciones con los grupos de interés.

Estos grupos están especialmente interesados en la cuestión general de ampliar la participación en la preparación de las propuestas de la Comisión, así como en una mayor disponibilidad de los documentos de la Comisión, ambos temas generales recogidos en las dos declaraciones mencionadas. Estas cuestiones se tratan en una comunicación separada sobre la transparencia.

II. GRUPOS DE INTERÉS

Los representantes de los grupos de interés contactan frecuentemente a la Comisión. Estos grupos pueden dividirse en organizaciones sin fines de lucro (asociaciones/federaciones europeas, nacionales e internacionales) y organizaciones con fines de lucro (asesores jurídicos,

empresas públicas y privadas y consultores). La primeras son en gran medida, aunque no exclusivamente, organizaciones profesionales. Las segundas son personas que suelen actuar por cuenta de terceros para definir y defender los intereses de éstos. Esta distinción entre grupos de interés con o sin fines de lucro es algo arbitraria. No obstante, se considera práctica a efectos de la presente comunicación.

Situación actual

Actualmente se calcula que existen aproximadamente 3 000 grupos de interés de diverso tipo en Bruselas, que reúnen a unas 10 000 personas empleadas en el sector. Entre estos grupos existen más de 500 federaciones internacionales y europeas (cuyos miembros pertenecientes a asociaciones nacionales ascienden a más de 5 000). Además, existen en Bruselas 50 oficinas de representación de Länders y autoridades regionales y locales (algunas de las cuales participan, por supuesto, en el marco institucional de la Comunidad y la presente comunicación les afecta sólo en relación con otras actividades). Existen más de 200 empresas con representación directa, y aproximadamente 100 consultores (gestión y relaciones públicas) con oficinas en Bruselas, y muchas otras que se ocupan de asuntos comunitarios. Hay 100 despachos jurídicos en Bélgica especializados en Derecho comunitario y muchos otros con sede en otros países (Estados miembros y otros).

El Acta única Europea y los progresos realizados por el programa del Libro blanco han propiciado un considerable aumento de las influencias ejercidas a nivel de la Comisión. al mismo tiempo, se ha pasado de la necesidad de información general a la necesidad de información más específica. Una prueba de ello es que los consultores independientes han comenzado a obtener de sus clientes contratos de seguimiento. Además, las organizaciones han procurado ejercer su influencia directamente o a través de intermediarios tales como los consultores. Cada vez más, las grandes empresas de terceros países están abriendo oficinas en Bruselas para fines similares.

Además, algunos de estos grupos de interés actúan como canales de transmisión de conocimientos técnicos específicos a la Comisión en campos muy variados, tales como la elaboración de normativas técnicas.

Básicamente, hay dos formas de diálogo entre la Comisión y los grupos de interés: por una parte, a través de comités consultivos y grupos de expertos que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias y, por otra parte, mediante contactos *ad hoc* no organizados con los grupos de interés. Las características e intensidad de estos contactos son variables.

No existen normas explícitas en la Comisión (en materia de acreditación, registro, código de buena conducta) en relación con los grupos de interés. No obstante, en gene-

ral la Comisión practica una política de no conceder a los grupos de interés ningún privilegio como son los pases de entrada o el acceso favorable a la información. La Comisión tampoco reconoce ningún carácter oficial a las asociaciones al atribuirles un carácter consultivo. Esto es así porque la Comisión ha querido siempre mantener un diálogo lo más abierto posible con todas las partes interesadas sin aplicar un sistema de acreditación. Los servicios de la Comisión han elaborado unas guías de las asociaciones profesionales relacionadas con el comercio comunitario, la agricultura, la industria y otros sectores, consideradas como un instrumento primordial para una mejor comprensión de los grupos de interés.

En general, los contactos no han planteado problemas, si bien en algunos casos han surgido métodos de presión algo agresivos. Se han producido algunos delitos menores como la venta por los grupos de interés de documentos oficiales o proyectos, la utilización de símbolos de la Comisión que dan una imagen falsa de los grupos de interés al público, la posesión por los grupos de presión de tarjetas de prensa que permiten un acceso directo a las conferencias y comunicados de prensa. Una de las razones que explica la circulación extraoficial de documentos de la Comisión son los largos plazos de espera para obtenerlos a través de los canales oficiales (esto se debe en parte a los inevitables plazos del proceso de traducción). También existen algunos problemas de confidencialidad.

Otras instituciones de la CE

Se han entablado contactos con otras instituciones europeas (Parlamento Europeo y Consejo de Ministros) y con el Comité Económico y Social para tratar de las relaciones con los grupos de interés. El 3 de octubre de 1992, el Comité de normas de procedimiento del Parlamento Europeo dirigió una recomendación a la Mesa ampliada sobre las normas que regulan la representación de los grupos de interés en el Parlamento Europeo. Esta propuesta establece un registro, un código de buena conducta, derechos en relación con el registro tales como el acceso al Parlamento Europeo y sus documentos, y un procedimiento de aplicación.

Estados miembros, terceros países y organizaciones internacionales

En la mayoría de Estados miembros no existen procedimientos formales relativos a los grupos de presión. En los casos en que existen normas, éstas se refieren principalmente a las relaciones entre el Parlamento y los grupos de presión. En Alemania, Estados Unidos, Canadá y las Naciones Unidas existe cierto marco legal para los grupos de presión. El Reino Unido prepara actualmente unas medidas similares. Estados Unidos cuenta con el sistema más perfeccionado en la materia (véase el Anexo I). Los elementos clave de los diferentes procedimientos existentes son las normas sobre acreditación, registro, guías, códigos de buena conducta, gestión y aplicación de las normas establecidas.

Principios de orientación

Con objeto de definir las relaciones futuras de la Comisión con los grupos de interés, debe aplicarse una serie de principios de orientación:

- Mantenimiento de la relación abierta entre la Comisión y los grupos de interés, conforme con el principio de una administración abierta, que se ha convertido en una práctica bien establecida a lo largo de muchos años, y que todavía podría extenderse más.
- La Comisión tiende a favorecer las federaciones o confederaciones europeas sobre los representantes de las organizaciones individuales o nacionales, pero también se ha comprometido a aplicar un trato igual a todos los grupos de interés, a fin de que cada parte interesada, independientemente de su tamaño o importancia económica, tenga la oportunidad de ser oída por la Comisión.
- Los funcionarios de la Comisión, al tratar con los representantes de los grupos de interés, deberían saber exactamente quién es quién y qué hace cada uno de ellos.
- La Comisión, al seguir su propio enfoque al tratar con los grupos de interés, debe mantenerse abierta a la posibilidad de adecuarlo a las políticas de otras instituciones en la materia.
- La adopción de procedimientos sencillos que requieran un mínimo de recursos humanos y económicos y de esfuerzo administrativo.

III. FUTURA POLÍTICA

El primer paso dado ha sido la adopción de una serie de medidas para aclarar y estructurar mejor las relaciones de la Comisión con los grupos de interés:

Guía

Actualmente, la información sobre las organizaciones sin fines de lucro se encuentra en la Comisión de manera dispersa y fragmentada en departamentos individuales, por lo que es difícil de consultar. Es conveniente incluir estos datos en una guía única, que será un instrumento de información completo. La nueva guía incluirá referencias a la información de que disponen otras instituciones sobre los grupos de interés, por ejemplo el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo.

Este instrumento será útil tanto para los funcionarios de la Comisión como para terceros. La creación, producción y mantenimiento de la guía podría contratarse en el sector privado, si bien los datos de entrada deberían ser controlados por la Comisión.

La guía podría contener la información siguiente:

- nombre de la organización,
- dirección/teléfono/telefax,
- fecha de creación,

- forma y estructura jurídica,
- nombres de los directivos,
- nombres de las organizaciones miembros,
- objetivos principales de la organización.

La inclusión en la guía no conferirá ningún tipo de reconocimiento oficial por parte de la Comisión ni supondrá ningún privilegio tal como un acceso especial a la información, los edificios, funcionarios, etc. Las organizaciones incluidas en la lista serán responsables de la información suministrada, así como de su exactitud.

Con relación a las organizaciones de interés con fines de lucro, tal como las consultorías, despachos de abogados, y empresas privadas de relaciones públicas y otras, es difícil para la Comisión definir exactamente cuáles deberían incluirse en la guía y cuáles no. Por consiguiente, la Comisión incita al sector de los grupos de interés a elaborar su propia guía, con toda la información importante. Por otra parte, el registro de grupos de presión que el Parlamento Europeo se propone elaborar constituirá otra fuente de información muy útil para el personal de la Comisión.

La Comisión pretende trabajar estrechamente con el Parlamento Europeo en los temas relacionados con los grupos de interés. En esta colaboración, el Parlamento podría constituirse en fuerza impulsora del establecimiento y la gestión de los instrumentos indicados.

El objetivo es crear una base de datos común a ambas instituciones, independientemente de que los datos en cuestión sean utilizados para fines distintos por cada institución.

Así, los datos reunidos por la Comisión sobre las organizaciones sin fines de lucro y los datos reunidos por el Parlamento Europeo se consolidarán en una única base de datos.

Código de buena conducta

Entre la Comisión y los grupos de interés debería existir un amplio acuerdo sobre determinadas normas básicas de conducta. A lo largo de muchos años, ambas partes han practicado unos principios de conducta que la Comisión desearía que los grupos de interés (con y sin fines de lucro) siguieran aplicando. Por consiguiente, la Comisión propone a los sectores interesados que elaboren su propio código de buena conducta. Muchas de estas organizaciones ya tienen experiencia en este campo y, por consiguiente, están en condiciones de elaborar y aplicar dicho código. Los requisitos mínimos del código deberían incluir los principios recogidos en el Anexo II. Si determinadas organizaciones de presión desearan actuar con arreglo a un código de conducta más estricto que el aquí expuesto, es evidente que son libres de hacerlo.

La Comisión opina que los grupos de interés deben tener la posibilidad de organizarse por sí mismos libremente y sin interferencias del sector público. La Comisión se re-

serva el derecho de supervisar la situación especialmente en lo que respecta a las organizaciones con fines de lucro.

Derechos y obligaciones del personal de la Comisión

El título II del Estatuto de los funcionarios establece los medios suficientes y adecuados para regular el comportamiento de los empleados de la Comisión en este contexto. Las disposiciones de este título más importantes en relación con los grupos de presión se refieren a la no aceptación de distinciones o donativos (artículo 11), las actividades exteriores (artículo 12), la actividad tras el cese de sus funciones (artículo 16), la discreción en lo que se refiere a informaciones y documentos (artículo 17) y la declaración del cónyuge de un funcionario en caso de conflicto de intereses (artículo 13). Además de una nota administrativa recientemente publicada, se han preparado directrices más específicas que se difundirán próximamente a todo el personal de la Comisión.

La Dirección General (DG IX) establecerá claramente los contratos con el personal temporal a fin de adecuarlos a lo dispuesto en el título II del Estatuto de los funcionarios.

De acuerdo con las propuestas del grupo de trabajo sobre el artículo 16 del Estatuto de los funcionarios, a partir del 1 de enero de 1993 se creará un comité para preparar la postura de la Comisión sobre los posibles casos de conflicto de intereses entre los empleos desempeñados por miembros del personal tras el cese de sus funciones en la Comisión y sus responsabilidades respecto de la Comisión. A su debido tiempo, el comité establecerá sus propios criterios de evaluación, que serán el resultado del examen de numerosos casos individuales. Este Comité estará compuesto por el secretario general, los directores generales de la DG IX y del servicio jurídico y por otros dos directores generales. El comité también convocará al director general del servicio del personal con carácter *ad hoc*.

IV. MEDIDAS

La Comisión seguirá promoviendo un diálogo abierto y estructurado con los grupos de interés. A este fin, ha adoptado las siguientes medidas:

Grupos de interés

La Comisión creará una guía única de las organizaciones sin fines de lucro reuniendo todos los datos ya existentes para completar así este instrumento de información.

Incitará al sector de los grupos con fines de lucro a elaborar su propia guía. En general, la Comisión actuará en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo. Éste podría ser el impulsor de la creación y gestión de una base de datos para los grupos de interés.

La Comisión incitará a los grupos de interés (con y sin fines de lucro) a elaborar voluntariamente códigos de buena conducta, que incluyan los requisitos mínimos recogidos en el Anexo II. Se entablarán contactos con la

Asociación internacional de prensa para tratar el tema de los periodistas que también actúan para los grupos de presión.

La Secretaría general garantizará la adecuada aplicación de todo esto.

Personal de la Comisión

Se recordará al personal cuáles son sus derechos y obligaciones conforme al título II del Estatuto de los funcionarios. Se ha preparado una nota a tal fin. La DG IX establecerá claramente los contratos de la Comisión con el personal temporal para adecuarlos a lo dispuesto en el título II del Estatuto de los funcionarios.

A partir del 1 de enero de 1993 se creará un comité compuesto por el secretario general, el director general de la DG IX, el servicio jurídico, otros dos directores generales y el director general del servicio del personal a fin de preparar la postura de la Comisión sobre los posibles ca-

sos de conflicto de intereses entre los empleos desempeñados por miembros del personal tras el cese de sus funciones en la Comisión y sus responsabilidades respecto de la Comisión. Este procedimiento reforzará la aplicación del artículo 16 del Estatuto de los funcionarios.

La Comisión mantendrá una estricta política de seguridad respecto de los grupos de interés. El Comité de seguridad seguirá de cerca la evolución de los acontecimientos.

El paquete de medidas anteriormente descrito deberá considerarse como un primer paso para mejorar la estructura del diálogo abierto entre la Comisión y los grupos de interés. A mediados del próximo año, se elaborará un informe sobre la situación, que evaluará la adecuación de las medidas propuestas en relación con su adopción por el sector privado. También informará de las medidas recientes adoptadas en otras instituciones de la CE. A la vista de esta evaluación, se adoptarán a continuación todas las medidas que se consideren necesarias.

ANEXO I

SITUACIÓN GENERAL

A continuación se recogen los resultados del estudio que se ha realizado sobre los grupos de interés.

A. ESTADOS MIEMBROS

República Federal de Alemania

A nivel federal, existe un procedimiento de registro abierto a las asociaciones con representación federal. En él pueden registrarse los grupos de interés que deseen actuar tanto a nivel del Bundestag como a nivel del Gobierno federal (o de ambos). El presidente del Bundestag supervisa el procedimiento. El registro se publica anualmente y las asociaciones registradas pueden acceder a los edificios y participar en la preparación de la legislación federal. Además, existen otros tipos de procedimientos menos formales que regulan la intervención de los grupos de interés en la preparación de la legislación federal o regional.

Reino Unido

En ambas cámaras del Parlamento ha circulado una propuesta informal sobre la creación de un registro y un código de buena conducta que afectaría principalmente a los grupos de interés profesional que actúan ante los parlamentarios. El texto propone el registro de toda empresa que actúe como grupo de interés. Sigue pendiente la cuestión de si el procedimiento de registro debería aplicarse a las asociaciones (por ejemplo, sindicatos), empresas privadas, etc. Se pretende que el registro sea público y esté gestionado por el Parlamento.

B. OTRAS INSTITUCIONES DE LA CE

Se han establecido contactos con otras instituciones de la CE sobre las relaciones con los grupos de interés. El secretario general ha enviado cartas sobre el tema a sus colegas de las otras instituciones europeas.

Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo, que es la institución parlamentaria elegida por sufragio directo, desea mantener relaciones abiertas con la población, y especialmente con los grupos de presión. En el pasado, el Parlamento Europeo ha concedido a los grupos de presión paseos de entrada a sus edificios. No obstante, la proliferación de los grupos de presión y el abuso que se ha hecho de este privilegio ha conducido al Parlamento a reconsiderar su política en relación con los grupos de interés.

El Comité del Parlamento Europeo sobre las normas de procedimiento aprobó el 3 de octubre una recomendación de la Mesa sobre las normas que regulan la representación de los grupos de interés en el Parlamento Europeo.

Actualmente la recomendación está siendo debatida por la Mesa. Corresponderá a la Mesa determinar el alcance de las normas al adoptar todas o algunas de las propuestas del Comité.

Contenido de la recomendación del Comité de normas de procedimiento del Parlamento Europeo

La recomendación contiene los puntos siguientes:

- creación de un registro público de grupos de presión gestionado por la Mesa del Parlamento Europeo. La Mesa establecerá los criterios de admisión;
- adopción de un código de buena conducta que aprobará el Parlamento Europeo, a propuesta de la Mesa y tras consultar a sus comités. El Parlamento Europeo podrá pedir a los grupos de presión que creen una o más organizaciones profesionales. Sus representantes podrán actuar como interlocutores con el Parlamento Europeo;
- atribución de los siguientes privilegios a los grupos de presión registrados:
 - un pase de acceso a las zonas públicas de los edificios, válido por un año y renovable previa presentación de un informe anual;
 - acceso a las reuniones públicas de los comités;
 - acceso a la biblioteca, previa autorización;
 - los documentos publicados por el Parlamento Europeo se editarán a precio de coste. La Mesa podrá decidir conceder otras facilidades a precio de coste;
 - los documentos parlamentarios estarán a disposición de los grupos de presión a un precio por determinar;
- imposición de sanciones por el Parlamento Europeo, a propuesta de la Mesa, previa consulta a los comités del Parlamento.

Además, los Diputados estarán obligados a actualizar sus declaraciones de intereses económicos (al menos anualmente) («volet interne»).

C. TERCEROS PAÍSES

Estados Unidos

Todos los grupos de interés (individuales, asociaciones y empresas privadas) están obligados a registrarse y a respetar el código de buena conducta para ejercer su actividad ante el Congreso. Los grupos de presión registrados deben presentar al Congreso informes trimestrales detallados sobre sus actividades. La oficina del registro se ocupa del procedimiento y toda la información se publica y se pone a disposición del público.

También existen disposiciones legales y normas de procedimiento relativas a los grupos de presión que actúan ante los organismos del Gobierno federal. Se aplica un código de buena conducta.

Canadá

El sistema de Canadá es similar al de Estados Unidos. Para ejercer sus actividades ante el Gobierno federal, los grupos de presión deben estar registrados. Actualmente se ha presentado una propuesta para registrar los grupos de presión que actúan ante el Parlamento.

D. OTRAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Naciones Unidas

Las Naciones Unidas han establecido dos tipos de procedimientos que regulan las relaciones entre las OGN y ECOSOC y sus órganos subsidiarios.

El primer procedimiento incluye la acreditación para obtener el reconocimiento del carácter consultivo del grupo de presión dentro del sistema ECOSOC. Este procedimiento lo gestiona el Comité de OGN del Consejo. El carácter consultivo supone para las OGN una serie de privilegios tales como mayores oportunidades de participar en las audiencias. También permite a la organización proponer temas de debate a ECOSOC, y transmitir declaraciones escritas. Las OGN de carácter consultivo presentan un informe sobre sus actividades cada cuatro años.

El segundo procedimiento consiste en el registro de las OGN. Este registro, también llamado «roster» (lista), es un documento público. El Comité OGN anteriormente mencionado gestiona el registro. Las ventajas de la inclusión en el registro son similares a las señaladas anteriormente, pero de menor alcance, por ejemplo, la posibilidad de presentar declaraciones escritas es más limitada. En ambos procedimientos, las OGN están sujetas al código de buena conducta.

*ANEXO II***REQUISITOS MÍNIMOS DEL CÓDIGO DE BUENA CONDUCTA ENTRE LA COMISIÓN Y LOS GRUPOS DE INTERÉS**

La Comisión ha sido siempre una institución abierta a las influencias de los grupos de interés. La Comisión considera que este proceso es fundamental para el desarrollo de una política correcta y práctica. El diálogo ha demostrado ser valioso tanto para la Comisión como para los grupos de interés. La Comisión reconoce la necesidad de dichas influencias exteriores, las recibe favorablemente y se propone mejorar sus prácticas en el futuro. A tal fin, la Comisión está adoptando una serie de medidas dirigidas a ampliar la participación en la preparación de sus decisiones.

En el contexto de este diálogo amplio, la Comisión considera que debería existir un amplio acuerdo con los grupos de interés sobre las normas básicas de conducta. A lo largo de muchos años, ambas partes han practicado los principios de conducta que la Comisión desearía que los grupos de interés siguieran aplicando. La Comisión considera que los grupos de interés están en condiciones favorables para establecer y aplicar códigos de conducta. Por lo tanto, la Comisión invita a los sectores interesados a elaborar dichos códigos, que deberán incluir los requisitos mínimos siguientes:

1. Representación pública

Los grupos de interés no deberán presentarse públicamente utilizando ningún título, logotipo, símbolo o palabras (especialmente las utilizadas por la Comisión) que induzcan a atribuir una falsa autoridad a sus representantes o a confundir a los clientes o funcionarios sobre sus cargos.

2. Comportamiento

Los grupos de interés actuarán en todo momento de acuerdo con los criterios profesionales más estrictos posibles. En sus relaciones con la Comisión, honestidad y competencia son las cualidades que se considerarán de mayor importancia.

Los grupos de interés deberán evitar actuar en situaciones en que un conflicto de intereses sea posible o inevitable.

Cada vez que consulte a la Comisión, el representante o la representante declarará el nombre del cliente para quien trabaja.

En todas las comunicaciones con la Comisión (tanto escritas como orales), el representante declarará todos los contactos previos que haya mantenido con representantes de la Comisión en relación con el mismo tema o con temas relacionados.

Los grupos de interés no deberán contratar ni proponer empleos a los funcionarios que trabajan para la Comisión. Tampoco deberán ofrecer ningún tipo de incentivo a los funcionarios de la Comisión para obtener información o recibir un trato privilegiado.

3. Difusión de la información de la Comisión

Los grupos de interés no deberán difundir información engañosa.

Los grupos de interés no deberán obtener información por medios deshonestos.

Los grupos de interés no deberán hacer circular copias de los documentos de la Comisión con fines de lucro.

4. Organizaciones

la creación de una o más organizaciones que sirvan de intermediario en la comunicación entre los grupos de interés y la Comisión, se acoge favorablemente. Tal organización deberá estar abierta a todos los representantes de los grupos de interés y se espera que las cuotas de las empresas sean proporcionales a sus dimensiones correspondientes.