

De camiño á gobernanza multinivel. Como o Rexistro de Transparencia da UE contribuíu a reforzar o papel dos axentes subnacionais no proceso legislativo da UE

Michael Schmitz, ass. iur.

Asesor da oficina de Bruxelas da Asociación de Condados Alemáns

RESUMO: Os actores subnacionais levan décadas influíndo activamente na lexislación da UE. Este artigo ofrece unha visión xeral das entidades locais e rexionais de Alemaña e o seu papel no sistema constitucional federal e europeo e explica como contribuíron ao desenvolvemento dun rexistro de transparencia obrigatorio da UE. Inclúe unha descrición detallada das diferentes etapas do proceso e dos actores que participaron. O resultado das negociacións avalíase en función dos seus efectos sobre os entes locais e a gobernanza multinivel mentres se considera a lexislación futura.

Palabras chave: Alemaña, Unión Europea, actores subnacionais, Rexistro de Transparencia da UE, *lobbying*

RESUMEN: Los actores subnacionales han estado influyendo activamente en la legislación de la UE durante décadas. El artículo proporciona una descripción general de las entidades locales y regionales en Alemania y su papel en el sistema constitucional federal y europeo y explica cómo han contribuido al desarrollo de un registro obligatorio de transparencia de la UE. Esto incluye una descripción detallada de las diferentes etapas del proceso y qué actores estuvieron involucrados. El resultado de las negociaciones se evalúa con respecto a sus efectos sobre las autoridades locales y la gobernanza multinivel al considerar la legislación futura.

Palabras clave: Alemania, Unión Europea, actores subnacionales, Registro de Transparencia de la UE, *lobbying*

ABSTRACT: Subnational actors have been actively influencing EU legislation for decades. The article provides an overview of local and regional entities in Germany and their role in the Federal and European constitutional system and explains how they have contributed to the development of a mandatory EU transparency register. This includes a detailed description of the different stages of the process and which actors were involved. The result of the negotiations is assessed with regard to its effects on local authorities and multilevel governance while considering future legislation.

Keywords: Germany, European Union, subnational actors, EU Transparency Register, *lobbying*

1. Introducción

As entidades públicas subnacionais levan moitos anos implicadas activamente no proceso legislativo da Unión Europea. Aínda que existen diferenzas substanciais en canto ao papel constitucional das autoridades locais entre os estados membros, as opcións de compromiso coas institucións europeas son comparables. Neste artigo, o autor tratará de achegar unha visión do traballo dunha asociación de goberno local alemá sobre o exemplo das medidas que foron adoptadas pola Asociación de Condados Alemáns e os seus socios sobre o desenvolvemento dun Rexistro Europeo de Transparencia. O Rexistro de Transparencia xoga un papel fundamental na regulación da forma en que as autoridades locais cooperan coas institucións europeas e, polo tanto, é un elemento clave dun sistema de goberno multinivel que funcione.

2. O goberno local e as súas asociacións en Alemaña

Para comprender plenamente o traballo das asociacións de gobernos locais en Bruxelas, primeiro necesitarase unha comprensión básica da complexa estrutura federal de Alemaña e do papel das autoridades locais dentro. Os seguintes parágrafos proporcionarán unha introdución básica sobre os niveis de administración pública en Alemaña e a forma en que traballan conxuntamente. O goberno local considérase o “terceiro nivel” da administración pública en Alemaña, sendo o primeiro nivel o nacional (*Bundesregierung*) e o segundo os gobernos rexionais (*Landesregierungen*). No que se refire á estrutura constitucional federal, as autoridades locais considéranse parte das autoridades rexionais (*Länder*) cun forte dereito ao autogoberno. O nivel administrativo local en Alemaña consta actualmente de 11.056 municipios (ciudades e vilas), 294 consellos de condado, estes últimos só existentes en 13 dos 16 estados federais (tres estados - Berlín, Bremen e Hamburgo - son os chamados cidades-estado que son consideradas tanto entes locais como rexionais e, en consecuencia, cumpren tarefas atribuídas aos entes locais e rexionais), e outras numerosas entidades locais e supralocais. O dereito ao autogoberno, que está consagrado no artigo 28 da Constitución alemá, outorga ás autoridades locais unha ampla gama de dereitos e competencias nas que poden actuar de forma autónoma e baixo a súa propia discreción (cf. Ruge & Ritgen, 2021:130).

As tres asociacións de goberno local nacionais alemás (Asociación de Cidades Alemás, Asociación de Condados Alemáns e Asociación Alemá de Cidades e Municipios) representan conxuntamente a todas as autoridades locais de Alemaña. A principal tarefa das asociacións é a representación dos intereses ante o Goberno federal e o Parlamento federal. As sedes nacionais das asociacións están en Berlín, Bonn e Köln, pero en 1991 estableceuse unha representación para a UE en Bruxelas. O que comezou como unha empresa conxunta agora desenvólvese en tres oficinas independentes que comprenden cada unha entre un e tres equivalentes a tempo completo. posicións. Nos últimos anos, varias asociacións rexionais, rexións metropolitanas e outras entidades relacionadas (unha delas é a Asociación de Servizos Públicos Alemáns, “VKU”) estableceron máis oficinas individuais. O persoal das asociacións cumpre unha serie de tarefas, sendo a principal prioridade o seguimento da lexislación comunitaria e a representación dos intereses ante as institucións comunitarias.

As asociacións de gobernos locais desempeñan un papel importante nos procedementos legislativos tanto nacionais como rexionais. O regulamento interno dos ministerios federais (ver artigo 47.2 *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) e do Parlamento federal (ver artigo 70 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags*) prevese unha consulta obrigatoria das tres asociacións nacionais de gobernos locais. afectan as competencias dos gobernos locais. Regras similares existen nas constitucións rexionais para as asociacións de gobernos locais rexionais (por exemplo, o artigo 71 (2) *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*).

Cando se trata de procedementos legislativos a nivel da UE, a situación resulta ben diferente. Os tratados da Unión Europea establecen unha estreita cooperación entre os Estados membros (o nivel nacional que está representado polo Consello) e as demais institucións europeas (que se estende en parte ás autoridades rexionais a través do artigo 12 TUE (Tratado da Unión Europea) dado o Bundesrat. considérase un parlamento nacional nese sentido). Ao ser un país federal, en 1993 presentouse unha lei (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*, EUZBLG) que ten como único obxectivo regular a cooperación entre as autoridades federais e rexionais. En virtude desta lei, as autoridades rexionais teñen dereito a ser informadas de calquera nova proposta legislativa que poida ser do seu interese (ver § 2 EUZBLG). Ademais, a citada lei concede ás autoridades rexionais o acceso a negociacións a nivel comunitario nos casos en que as propostas legislativas teñan un posible impacto en ámbitos que son competencia intra-nacional das rexións (ver § 4 EUZBLG).

A pesar de que as autoridades locais se consideran parte das autoridades rexionais (no sentido constitucional federal, ver máis arriba), non se lles concede ningún dereito comparable. O Goberno federal non está obrigado a informar ás asociacións de gobernos locais de ningunha proposta legislativa relevante, nin as autoridades rexionais. As asociacións de gobernos locais non teñen dereito a participar nas negociacións dentro dos procedementos legislativos a nivel da UE. Os tratados europeos inclúen a obriga das institucións da UE de “respectar a igualdade dos Estados membros (...) así como as súas identidades nacionais, inherentes ás súas estruturas fundamentais, políticas e constitucionais, incluída a autonomía rexional e local” (ver artigo 4 (2) TUE), pero non obrigan á Comisión Europea nin ao Parlamento a consultar formalmente ás asociacións de gobernos locais sobre actos legislativos que incidan nas súas competencias e/ou tarefas. Como toda empresa do sector privado, os cidadáns e as ONG, as autoridades locais e as súas asociacións teñen dereito a participar nas consultas públicas, non obstante, ata hoxe a Comisión Europea adoita tratar as súas achegas de forma diferente ás que recibiu de entidades privadas ou da sociedade civil.

Un bo exemplo desta práctica pódese atopar nos resultados da consulta sobre o futuro da Política Agraria Común. Nun longo período de consultas de tres meses, a Comisión Europea recibiu máis de 322.000 respostas, a maioría (61 %) procedentes de empresas privadas¹. Aínda que a política é moi relevante para as autoridades locais na maioría dos estados membros, só o 3 % das contribucións foron presentadas por autoridades rexionais ou locais

1 O resumo fáctico da Comisión Europea ofrece unha visión xeral das contribucións: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/prelim-report-public_consul-modernising-simplifying-cap_2017_en.pdf

(públicas ou mixtas), sendo unha delas a contribución enviada polo autor deste artigo sobre en nome da Asociación de Condados Alemáns. Nos meses posteriores á consulta, os responsables da Comisión Europea criticaron a miúdo o escaso número de contribucións recibidas das autoridades locais. Ao discutir este punto con representantes da Secretaría Xeral (que se encarga internamente das consultas públicas) quedou claro que a Comisión Europea seguiu un enfoque puramente cuantitativo, contabilizando a chegada da Asociación de Condados Alemán unicamente como unha das 322.000 contribucións que recibiu sen aplicar ningún criterio cualitativo adicional e, polo tanto, non tendo en conta o gran número de entidades que están representadas pola asociación de goberno local. Ante esta experiencia, a Asociación de Condados de Alemaña limita actualmente a súa participación nas consultas públicas a casos de moi alta relevancia para os seus membros.

A opción máis viable para facer escoitar formalmente a voz dos gobernos locais dentro do procedemento legislativo europeo é abordar a cuestión no Comité Europeo das Rexións (CDR). Creado en 1994, o Comité Europeo das Rexións é un órgano consultivo que representa os intereses das autoridades rexionais e locais na Unión Europea e emite ditames no seu nome ao Consello e á Comisión. Dun total de 350 escanos, as tres asociacións de gobernos locais alemáns ocupan cada unha das 24 prazas asignadas a Alemaña, mentres que as 16 autoridades rexionais ocupan os 21 restantes. Segundo o artigo 307 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), as institucións europeas deben consultar ao CDR “no caso de que así o pre vexan os Tratados e nos demais casos (...) nos que unha destas institucións o considere oportuno”. Ademais, o CDR pode emitir o denominado “ditame de iniciativa propia” nos casos nos que o considere oportuno. Aínda coa distribución desequilibrada de escanos entre os niveis rexional e local dentro da delegación alemá, o CDR xoga un papel vital no traballo das asociacións de gobernos locais alemás debido ao gran número de representantes das autoridades locais doutros estados membros e ás posibilidades que ofrece para formar alianzas transfronteirizas e intercambio de experiencias entre os membros.

3. O Rexistro Europeo de Transparencia

En 2014, a Comisión Europea (CE) presentou unha proposta de Acordo Interinstitucional entre o Consello Europeo (Consello), o Parlamento Europeo (PE) e a Comisión que suporía en moitos casos a obriga a representantes das autoridades locais, incluso a nivel político (alcaldes, concelleiros) de inscribirse nun Rexistro de Transparencia da UE antes de calquera reunión ou contacto con Comisarios Europeos e altos representantes da Comisión Europea. Sen embargo, o acordo final alcanzado entre as institucións en maio de 2021 sobre conxunto destas tres institucións exime un rexistro de acordos interinstitucionais agora en xeral do rexistro aos representantes das autoridades nacionais e subnacionais, así como ás súas asociacións. Despois dunha breve visión xeral do desenvolvemento do rexistro de transparencia da UE, o autor explicará como as asociacións de gobernos locais contribuíron a este resultado.

4. Consideracións xerais sobre os rexistros de transparencia e o *lobbying*.

Definición do termo “*lobbying*”

Para comprender como e por que funcionan os rexistros de transparencia, primeiro hai que entender a que se refire exactamente o termo “*lobbying*”. As orixes do termo “*lobbying*” non son totalmente seguras, pero algúns atribúeno ao presidente Ulysses S. Grant (cf. Jesse Sheidlower, 2006), quen se di que o usou para describir aos defensores políticos que permaneceron no *lobby* do Willard Hotel de Washington DC para achegarse e tratar de convencer as súas opinións políticas. Hoxe en día, o diccionario Merriam Webster define o termo *lobby* como “a realización de actividades dirixidas a influir nos funcionarios públicos e especialmente nos membros dun órgano legislativo sobre a lexislación” (*Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary*, 2021). Pola súa banda a definición do Consello de Europa inclúe calquera “esfuerzo concertado para influir” na formulación de políticas e toma de decisións, con vistas a obter algún resultado designado das autoridades gobernamentais e dos representantes electos” (Consello de Europa (2009). Segundo un estudo realizado polo Departamento de Política do Parlamento Europeo, o *lobby* enmárcase dentro do ámbito máis amplo da chamada representación de intereses, pero límitase na súa maioría aos aspectos legislativos e executivos (cf. Nettesheim, 2013, p. 11).

Todas as definicións son en principio neutras, pero a percepción do *lobby* por parte do público en xeral é na súa maioría negativa, moitas veces implicando que as persoas con poder socioeconómico están cambiando de lexislatura para servir aos seus propios intereses particulares. Para algúns, un *lobby* excesivo podería incluso contribuír ao déficit democrático que se lle atribúe a miúdo á Unión Europea (cf. Karr, 2007 p. 10). O *lobby* nun contexto comunitario certamente non é comparable ao esforzo realizado nos Estados Unidos en termos de capital empregado (en particular no que se refire ás contribucións de campaña), pero a influencia das empresas e asociacións do sector privado está en constante crecemento. Segundo un informe publicado por Transparency International EU, os chamados “Cinco Grandes” ou GAFAM -Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft- gastaron un conxunto de 19 millóns de euros en *lobby* da UE no ano 2020 (cf. Kergueno *et al.* , 2021, p. 8). Outro informe publicado por Transparency International EU por Daniel Freund, que actualmente exerce como deputado no Parlamento Europeo (Verdes/ALE, GER), estimou que houbo 37.351 persoas implicadas no *lobby* da UE no ano 2016, das que 26.483 parecen estableceron unha presenza regular en Bruxelas (cf. Daniel Freund, 2016).

Co gran número de representacións corporativas en Bruxelas e noutras capitais europeas, moitas delas utilizan cada vez máis formas indirectas de defensa. En moitos casos recentes, as empresas do sector privado únense ou crean organizacións de son neutro (que a miúdo levan nomes que suxiren que están representando a un grupo neutral, por exemplo, “The Information Technology Industry Council”, que está formado por varias empresas dixitais, entre as mencionadas GAFAM).) que logo establecen un contacto cos membros do parlamento ou das representacións gobernamentais para convencerlos da posición das empresas sobre o respectivo acto legislativo. Aínda que o *lobby* realizado por entidades do sector privado dentro do legislativo é amplamente considerado inmoral e, ás veces, antidemocrático, non se pode negar

a necesidade de contribuír ao sector privado para mellorar a viabilidade e a eficiencia das regulacións e directivas.

Dito isto, os comentarios ou achegas proporcionados polas autoridades públicas sobre os procedementos legislativos rexionais, nacionais ou europeos non adoitan ser percibidos negativamente polo público, senón que son un sinal de funcionamento de goberno multinivel e, en principio, non se consideran “lobby”. Nalgúns estados membros (un deles é Alemaña), as autoridades locais e as súas asociacións teñen dereito a ser consultadas sobre todos os temas que lles afecten nas súas competencias. A OCDE considera que os “mecanismos e procesos formais e informais, verticais e horizontais de consulta, coordinación, cooperación e toma de decisións conxuntas” (cf. OECD, 2019, p. 155) esenciais para unha eficaz gobernanza multinivel.

5. O obxectivo dun Rexistro de Transparencia

Os rexistros de transparencia existen en numerosos países, sendo os primeiros introducidos nos Estados Unidos en 1946 coa Lei de Lobbying. O parágrafo 308 da acta dicía o seguinte: *“Calquera persoa que se comprometa a si mesma por un soldo ou por calquera contraprestación co propósito de tentar influír na aprobación ou derrota de calquera lexislación polo Congreso dos Estados Unidos deberá, antes de facer nada en prol. para tal obxecto, rexistrarse no Secretario da Cámara de Representantes e no Secretario do Senado e dará a estes funcionarios por escrito e baixo xuramento, o seu nome e enderezo comercial, o nome e enderezo da persoa pola que está empregado, e en cuxo interese aparece ou traballa, a duración do devandito emprego, canto se lle paga e debe percibir, por quen lle paga ou se lle debe pagar, canto se lle paga polos gastos e cales son os gastos. para ser incluído”*.

O obxectivo dun rexistro de transparencia é proporcionar ao público información sobre quen está implicado en determinadas iniciativas e, nalgúns casos, presentar unha visión xeral cos representantes que tivo contacto un lexislador antes de acordar incluír ou derogar determinadas disposicións. Ata a data, varios estados membros e mesmo parlamentos rexionais introduciron os seus propios rexistros. A “presión suave” resultante sobre os lexisladores levou a numerosas acusacións, unha delas presentou un informe de Lobbycontrol sobre o Comisario europeo Oettinger, que se di que se reuniu principalmente con representantes de empresas privadas e asociacións destas mentres suxire que as organizacións da sociedade civil non foron suficientemente representado (cf. Katzemich, 2017).

6. O desenvolvemento dun rexistro de transparencia da UE. A transparencia no contexto dos Tratados da UE

Os Tratados da Unión Europea obrigan ás institucións europeas a “desenvolver o seu traballo o máis abertamente posible” (véxase o artigo 15 TFUE) e a “dar aos cidadáns e ás asociacións representativas a oportunidade de dar a coñecer e intercambiar publicamente as súas opinións en todos os ámbitos de actuación da Unión”. (véxase o artigo 11, apartado 2, do Tratado da Unión Europea (TUE). O efecto deses principios é claramente visible cando se comunica cos representantes da Comisión Europea ou do Parlamento Europeo: os funcionarios da

UE pódense buscar e atopar no rexistro dixital do persoal da UE, o chamado “Quen é quen”². O rexistro indica claramente o nome e o número de teléfono do funcionario e a experiencia demostrou que o contacto con representantes da Comisión Europea e do Parlamento Europeo (e nalgúns casos do Consello, pero o nivel xeral de transparencia é substancialmente menor debido ao gran número de reunións que non están abertas ao público) é xeralmente fácil e moi eficiente. Na maioría dos casos, o persoal das institucións europeas responderá ás solicitudes de asociacións públicas e privadas, ONG e cidadáns de forma moi franca e aberta. Neste sentido, o estándar xeral de transparencia que as institucións se marcaron é e foi moi elevado en comparación coas representacións permanentes e os ministerios dos estados membros: a Representación Permanente da República Federal de Alemaña ante a Unión Europea decidiu recentemente deixar de proporcionar os nomes dos seus funcionarios no seu sitio web³ (os números de teléfono nunca estiveran dispoñibles para o público en xeral), posiblemente para desalentar contactos non desexados.

Tal nivel de transparencia, que sen dúbida é moi apreciado por calquera que traballe nos asuntos da UE e elemento crucial dunha democracia participativa, trae consigo varios desafíos. Aínda que a idea xeral de que os cidadáns e as ONG poden contactar facilmente cos funcionarios da UE é certamente sensata, sen ningunha outra regulación, o mesmo acceso concédese automaticamente a aqueles que teñen motivos menos honorables e perseguen intereses particulares (e sobre todo económicos).

7. As primeiras fases dun Rexistro de Transparencia da UE

En 1995, o Parlamento Europeo introduciu por primeira vez un rexistro para os lobbistas que acceden ás súas instalacións (cf. Mañko *et. al*, 2014, p. 3). Antes da introdución do rexistro, o *lobby* nas institucións europeas non estaba regulado en absoluto. Ata 2011, preto de 4.000 persoas estaban rexistradas no rexistro cos seus nomes e as organizacións que representan. A Comisión Europea introduciu un rexistro voluntario de grupos de presión como parte dunha primeira “Iniciativa Europea de Transparencia” (véxase a Comunicación COM (2009) 612). Pouco despois da presentación, o Parlamento Europeo aprobou unha resolución (elaborada polo ex primeiro ministro finlandés Alexander Stubb) na que pedía un rexistro conxunto de transparencia que abarcase a todas as institucións da UE (véxase a resolución 2007/2115(INI). En xuño de 2011, a Comisión Europea e o Parlamento Europeo asinaron un Acordo Interinstitucional sobre un Rexistro de Transparencia (IIA 2011), que seguía sendo voluntario, pero as organizacións só recibirían pasas de acceso ao Parlamento despois de que o fixeran con éxito. proporcionar máis datos (por exemplo, obxectivos/competencias, actividades principais, etc.) que cos rexistros anteriores (ver Anexo II do IIA 2011). O rexistro na base de datos pública realizouse en liña e os inscritos debían actualizar os seus datos anualmente. O acordo comprendía un código de conduta que os inscritos estaban obrigados a respectar. Os 12 puntos contemplaban aspectos como o deber de identificación nas relacións cos representantes das institucións revelando o seu

2 <https://op.europa.eu/de/web/who-is-who>

3 <https://bruessel-eu.diplo.de/eu-de>

nome e a organización representada, divulgando os seus clientes e manifestando os seus intereses. Segundo o Código de conduta, os rexistrados non deben obter nin tentar obter información nin ningunha decisión de forma desleal. O IIA 2011 estableceu un procedemento para presentar queixas contra os rexistrados que non cumprisen o Código de Conduta, pero as consecuencias dunha violación seguían sendo mínimas. Desde entón, o rexistro foi xestionado pola Secretaría Conxunta do Rexistro de Transparencia (JTRS) do Parlamento Europeo e da Comisión Europea, xa que realizaron controis aleatorios para verificar a corrección dos datos proporcionados. Os rexistrados que non proporcionaron as actualizacións requiridas ou non cooperaron foron excluídos do sistema.

O IIA 2011 excluíu explicitamente aos entes locais e rexionais do ámbito do Rexistro (ver artigo 13 IIA 2011), mentres que se esperaba que as oficinas de representación ou as persoas xurídicas así como as asociacións respectivas se rexistrasen. O informe anual publicado polo JTRS en 2013 mostra que ata o 31 de outubro de 2013 había no rexistro 5.952 inscritos (ver *Informe anual de funcionamento do Rexistro de Transparencia*, 2013), a maioría dos cales eran lobistas propios e asociacións comerciais/profesionais (2.972) e ONG (1.536). Aínda sen a obriga formal de rexistrarse, rexistráronse ata esa data 275 organizacións representativas das autoridades locais, autonómicas e municipais (118) e outras entidades públicas ou mixtas (157). Non obstante, a maioría das asociacións de gobernos locais presentes en Bruxelas non se rexistraron, dado que na súa maioría non se consideran lobistas senón que forman parte do sistema de goberno multinivel. Un enfoque similar foron as representacións das autoridades rexionais alemás (*Länder*), que debido ao seu forte papel dentro do sistema federal en Alemaña non se rexistraron en absoluto. Dada a falta de medidas punitivas, o rexistro de transparencia da UE non se considerou demasiado relevante para o traballo das respectivas oficinas e, polo tanto, a maioría dos representantes dos gobernos locais e rexionais en Bruxelas non seguiron de cerca os seguintes desenvolvementos.

8. A revisión de 2014 do Rexistro de Transparencia da UE

En 2013, un grupo de traballo conxunto de alto nivel do Parlamento Europeo e da Comisión Europea⁴ revisou o IIA 2011 e adoptou un proxecto de texto provisional (2014/2010(ACI), 2014, p. 7) en decembro de 2013 con recomendacións de revisión técnica e política. As recomendacións incluíron unha serie de aclaracións sobre as definicións, disposicións máis detalladas sobre actividades relevantes, normas sobre a información relevante que os *lobbistas* deben proporcionar (por exemplo, pertenza a grupos de alto nivel e grupos de expertos, pertenza ou participación en intergrupos do PE ou foros da industria, etc.)

Os puntos 14-16 das recomendacións contiñan varios aspectos fundamentais, indicando que non se esperaba que os servizos governamentais dos estados membros e as autoridades públicas rexionais e as súas representacións se rexistrasen, aínda que si as asociacións de autoridades rexionais. Ao engadir estes puntos, quedou claro que desde a perspectiva da Comisión

⁴ O grupo estaba formado polo vicepresidente do Parlamento Europeo Rainer Wieland (PPE, Alemaña), Anni Podimata (S&D, Grecia), Edward McMillan-Scott (ALDE, Reino Unido), Isabelle Durant (Verdes/ALE, Bélxica), Oldřich Vlasák (ECR, República Checa), Jiří Maštálka (GUE/NGL, República Checa) e o vicepresidente da Comisión Europea, Maroš Šefčovič.

Europea mesmo os servizos gobernamentais dos estados membros, así como as autoridades rexionais, entrarían en principio no ámbito do rexistro, pero estaban exentos da obriga de rexistrarse. Ademais, espérase que todas as demais autoridades públicas subnacionais se rexistrasen, o que incluíría a todas as autoridades locais. Esta ampliación do ámbito de aplicación foi posteriormente aberta e duramente criticada polo *Bundesrat* (cf. decisión 456/14, punto 3).

Outro aspecto relevante foi a recomendación dunha maior ampliación do ámbito de aplicación do AII (véxase o punto 8 das recomendacións), que abarcaría “actividades que se leven a cabo co obxectivo de influír directa ou indirectamente na formulación ou implementación de políticas e as decisións. procesos de elaboración das institucións da UE, independentemente da canle ou medio de comunicación utilizado e (...) independentemente de onde se levaron a cabo”.

Segundo as recomendacións, o termo “influencia directa” referiríase a un contacto directo ou comunicación coas institucións da UE ou outras accións de seguimento destas actividades, mentres que a “influencia indirecta” abarcaría o uso de vectores de influencia intermedios como medios de comunicación, opinións, eventos sociais ou conferencias dirixidas ás institucións da UE ou aos seus membros e/ou funcionarios. Para facer cumprir as normas, recoméndase que o Parlamento Europeo só proporcionase pases de acceso a aquelas entidades que se rexistraran con anterioridade á solicitude. A Comisión Europea podería limitar o acceso aos grupos de expertos e outros órganos consultivos ás entidades que se rexistraran con éxito. Todos os aspectos anteriormente mencionados foron incorporados ao Acordo Interinstitucional renovado (IIA 2014, Acordo Interinstitucional sobre o Rexistro de Transparencia, 2014).

Un informe do Parlamento Europeo sobre a modificación do AII polo eurodeputado Roberto Gualtieri (Decisión 2014/2010(ACI)) foi discutido na Comisión de Asuntos Constitucionais (AFCO) e posteriormente foi adoptado polo pleno o 15 de abril de 2014, aprobándose así a revisión revisada. IIA (cf. Gerig & Ritz, 2015). Paralelamente, os deputados europeos renovaron a súa convocatoria de rexistro obrigatorio, solicitando á Comisión que presente unha proposta de regulamento para finais de 2016.

Ao contrario que as oficinas rexionais alemás, que son informadas regularmente pola Comisión Europea dos recentes desenvolvementos e das novas iniciativas en base ao artigo 2 EUZBLG (ver arriba), as autoridades locais teñen que supervisar activamente os sitios web e as notas de prensa da Comisión Europea para atopar saber que novas iniciativas se publican e que conterán. Para ser máis eficientes, a maioría das asociacións de gobernos locais confían en redes e organizacións paraugas como o Consello de Municipios Europeos (CEMR) e a Rede Europea de Autoridades Locais (ELAN) para intercambiar de forma eficiente nova información entre elas. Pero, aínda tendo amplos contactos nas institucións, as asociacións de gobernos locais non foron conscientes deses desenvolvementos que ían perxudicalos. No caso do Rexistro de Transparencia, unha representación rexional alemá dirixiuse á Asociación de Condados Alemáns en 2014 con información sobre o plan da Comisión Europea para revisar o rexistro. É bastante raro que unha representación rexional informe ás asociacións do goberno local sobre tales desenvolvementos e adoita ocorrer só cando a autoridade rexional espera depender do apoio das asociacións alemás e dos seus socios europeos para os seus propios intereses.

As outras tres asociacións de gobernos locais alemáns contactaron inmediatamente coa Comisión Europea e coa oficina de Roberto Gualtieri no Parlamento Europeo cando se de-

cataron dos acontecementos. Aínda que a oficina dos eurodeputados dubidaba en participar, os representantes do rexistro conxunto de transparencia acordaron discutir o tema. Durante a seguinte reunión, na que participaron o Rexistro Conxunto de Transparencia, o Consello de Municipios e Rexións Europeas e outras varias asociacións de gobernos locais, os representantes do JTRS manifestaron o aumento do “lobby das rexións vitivinícolas” cara á Comisión Europea como o principal motivo do ampliación do ámbito de aplicación ás entidades locais (o que sen dúbida non é o argumento máis sólido, dado que as entidades autonómicas non estaban obrigadas a rexistrarse segundo as novas normas). A opinión do JTRS era que todos os niveis de goberno dos estados membros deberían rexistrarse idealmente nun rexistro de transparencia da UE para facer máis visible a súa influencia. Un alto representante do JTRS engadiu que non diferencia entre influencia privada e pública e que todos os grupos de presión deben ser tratados por igual.

Desafortunadamente para as autoridades locais e as súas asociacións, a situación empeorou cando a Comisión Europea anunciou outra Iniciativa Europea de Transparencia en 2014. A iniciativa tiña como obxectivo contrarrestar as críticas relativas á falta de transparencia nas negociacións sobre a Asociación Transatlántica de Comercio e Investimentos (TTIP) entre os Estados Unidos, Estados de América e da Unión Europea. A Comisión Europea publicou dúas decisións (Decisión da Comisión 2014/839/UE, 2014 e decisión da Comisión 2014/838/UE, 2014). O primeiro obrigaba á Comisión Europea a publicar todas as reunións mantidas con representantes das organizacións que entrarían no ámbito do rexistro de transparencia.

O artigo 2b da Decisión indicaba claramente que as normas non se aplicarían ás reunións con autoridades públicas (a nivel nacional, rexional e local), mentres que as reunións con “asociacións ou redes creadas para representar as rexións ou outras autoridades públicas subnacionais” estaban contempladas polo ámbito da decisión. Ningún documento incluía a prohibición xeral de reunións con entidades que, a pesar da obriga de rexistrarse, non o fixeran. Non obstante, a Comisión comprometeuse a que os comisarios só se reúnan con representantes das entidades rexistradas.

Esta decisión levou a consecuencias de gran alcance: en 2015, o comisario Oettinger solicitou unha reunión co señor alcalde dunha cidade máis grande de Baden-Württemberg, no sur de Alemaña. Ademais do seu cargo público, o alcalde ocupaba un alto cargo político na Asociación Alemá de Cidades. Debido a este feito, o gabinete do comisario Oettinger solicitou á Asociación Alemá de Cidades que se rexistrase no rexistro de transparencia, se non, non podería participar na reunión. Dado que o ámbito do rexistro de transparencia abarcaba as reunións independentemente do lugar onde se celebrasen, todas as reunións (en privado ou en público, en Bruxelas ou nos estados membros) entre representantes das autoridades locais e membros do Parlamento Europeo e funcionarios da Comisión da UE potencialmente requiriron unha inscrición previa no rexistro de transparencia.

No momento álxido da crise migratoria, unha solicitude de reunión entre presidentes de condados cun alto cargo da Dirección Xeral de Asuntos Interiores (DG HOME) da Comisión-UE foi rexeitada debido a que a Asociación de Condados de Alemaña non se tiña inscrito no rexistro de transparencia. A Comisión Europea explicou que lamentaba a súa decisión pero que estaba obrigada polo autocompromiso antes mencionado.

Nunha carta conxunta enviada en decembro de 2014, as tres asociacións de gobernos locais alemáns pedíronlle ao comisario Timmermans que non aplicase as normas do IIA e as dúas decisións mencionadas anteriormente sobre reunións das autoridades locais e as súas asociacións con funcionarios da UE e deputados ao Parlamento Europeo. A postura foi reiterada nunha contribución a unha consulta pública sobre as directrices do Rexistro de Transparencia. Na súa resposta á carta, o xefe de gabinete do comisario Timmermans explicou que aínda que as autoridades locais se consideran entidades públicas, as súas asociacións non son comparables e, polo tanto, deben ser tratadas de forma diferente. Quedou claro que calquera outro esforzo por abordar o tema a nivel laboral sería inútil e que era necesario discutir o tema a nivel político.

Para facilitar un debate político e buscar posibles aliados, o representante da Asociación de Condados Alemáns no Comité Europeo das Rexións, D. Hans-Jörg Duppré (Presidente do Condado de Südwestpfalz) expuxo a cuestión nunha reunión da Mesa do en decembro de 2014 e recibiu un amplo apoio de membros de todos os grupos políticos e estados membros.

Tras o debate na Mesa, representantes das asociacións de gobernos locais de Austria presentaron con éxito emendas a unha resolución do Comité das rexións sobre o Programa de traballo da Comisión para 2015 (Resolución RESOL-VI-001, punto 50), na que a Comisión anunciara a publicación dunha proposta de Acordo Interinstitucional sobre un Rexistro de Transparencia obrigatorio no seu Programa de Traballo 2015 (cf. Comunicación COM(2014)910, p. 10). En febreiro de 2015, o comisario Timmermans participou na sesión plenaria do CDR, onde numerosos representantes dos entes locais e rexionais criticaron duramente á Comisión Europea polas medidas que tomara. Parece que a abrumadora resistencia sorprendeu ao Comisario, quen á súa vez declarou que as normas do IIA e a Iniciativa de Transparencia da Comisión non deben impedir o traballo dos representantes locais e comarcais. Se ese fose o caso, debería revisarse as normas. Aplicáronse máis presións á Comisión cando o presidente do *Bundesrat* remitiu a súa decisión (ver arriba) sobre o IIA ao comisario Timmermans.

Un elemento bastante inesperado pero crucial para o desenvolvemento exitoso do rexistro produciuse na forma dun “ditame de propia iniciativa”, que foi elaborado en 2015 baixo o título “Transparencia, rendición de contas e integridade nas institucións da UE” (Opinión 2015/2041(INI)). No borrador orixinal, o relator Sven Giegold (Verdes/ALE, Alemaña) suxeriu que as representacións das autoridades nacionais, rexionais e locais non deberían estar incluídas no rexistro de *lobby* da UE se teñen o seu propio rexistro obrigatorio de *lobby* e non ofrecen espazo de traballo para empresas ou empresas privadas. actores dentro das súas representacións.

A maioría das asociacións de gobernos locais presentes en Bruxelas non seguen en xeral as opinións de iniciativa propia debido ao seu impacto limitado nos actos legislativos. Non obstante, poden servir -como demostrará este caso- para preparar unha estratexia determinando a posición do Parlamento Europeo nunha fase inicial e influír así no traballo pre-legislativo da Comisión Europea.

No presente caso, as asociacións rexionais austríacas e alemás estiveron en estreito contacto co relator, mentres que a Asociación de Condados de Alemaña tratou o tema en varias ocasións con varios relatores alternativos. Quedou claro que o relator vía unha necesidade urxente de máis transparencia e explicou que o punto sobre as autoridades locais non se correspondía

coa súa posición senón que só se presentou para apaciguar aos relatores alternativos dos que algúns foran concelleiros locais no pasado e, polo tanto, estaban abertos, para discutir novas emendas.

Tras numerosas reunións cos deputados ao Parlamento Europeo, a Representación Permanente de Alemaña e as asociacións rexionais, o ditame adoptado sinalaba que “(...) referencia aos artigos 4.2 e 5.2 do TUE, ese Estado elixido e controlado democraticamente. As institucións a nivel nacional, rexional e local e as súas representacións ante as institucións da UE, así como os seus órganos internos e as asociacións formais e informais e organizacións paraugas integradas exclusivamente por elas, non deberían estar incluídas no Rexistro de Transparencia da UE se actúan no interese público. xa que forman parte do sistema de goberno multinivel da UE”.

Na discusión entre as institucións xurdiu un posible desafío en canto á competencia xurídica subxacente: a UE necesita unha competencia explícita para impoñer normas aos cidadáns e ás empresas. O apartado 2 do artigo 298 do TFUE permite ao Parlamento e ao Consello establecer disposicións que garantan que as institucións da UE realicen as súas misións co apoio dunha administración europea aberta e independente. Non obstante, isto só permitiría que a UE regulase a cuestión da transparencia con respecto aos funcionarios da UE, non aos grupos de presión (cf. Maňko *et al.*, 2014, p. 7).

Outra opción esixiría basear a proposta no artigo 352 TFUE (cláusula de flexibilidade), que se aplica cando é necesaria unha acción da UE para acadar un dos seus obxectivos e non existe unha base xurídica específica nos tratados. Non obstante, calquera proposta baseada na cláusula de flexibilidade debe seguir un procedemento legislativo especial que require a unanimidade do Consello e a aprobación do Parlamento Europeo. Aínda que o Parlamento Europeo pediu continuamente un procedemento legislativo ordinario, a Comisión Europea considerou que un Acordo Interinstitucional baseado no artigo 295 TFUE era a opción con maiores perspectivas de éxito.

9. A proposta de 2016 de Rexistro de Transparencia obrigatorio

O 28 de setembro de 2016, a Comisión Europea publicou unha proposta de Rexistro de Transparencia obrigatorio, baseado nun Acordo Interinstitucional (IIA 2016) que abarca o Parlamento Europeo, o Consello da UE e a Comisión (Proposta de acto COM(2016)627). No artigo 4.2, o acordo menciona varias entidades que non entran no ámbito do Rexistro de Transparencia. Entre elas, o texto menciona “as autoridades públicas dos Estados membros, incluídas as súas representacións e embaixadas permanentes, a nivel nacional e subnacional”, así como “as asociacións e redes de poderes públicos, a nivel da Unión, nacional ou subnacional, a condición de que actúen”. exclusivamente por conta dos organismos públicos competentes”. Aínda que a redacción da proposta máis recente da Comisión difire en parte do mencionado informe de propia iniciativa, a estrutura e o obxectivo xeral seguen sendo similares.

A aclaración sobre a composición das asociacións serve para pechar as lagoas existentes ao diferenciar aquelas asociacións integradas na súa totalidade por entidades públicas (e, polo tanto, que actúan de interese público) e aquelas que son mixtas (e, polo tanto, poderían perse-

guir obxectivos de especial interese para o sector privado). entidades do sector). Esta aclaración será sen dúbida útil tanto para as institucións europeas como para o goberno local e as súas asociacións, xa que proporciona seguridade xurídica e permite unha clara distinción entre “*lobby*” non desexados e mecanismos e/ou consultas eficaces de goberno multinivel. A proposta foi moi debatida durante catro anos ata que os negociadores do Parlamento Europeo, o Consello da UE e a Comisión Europea chegaron a un compromiso o 7 de decembro de 2020 sobre como o Rexistro de Transparencia pasará a ser obrigatorio de facto. O convenio foi asinado polas tres institucións o 20 de maio de 2021.

Durante as negociacións anteriores, as asociacións de gobernos locais estiveran en contacto constante cos deputados relevantes do Parlamento e das Representacións Permanentes, sen embargo, axiña quedou claro que a norma respectiva que excluía os poderes públicos non estaba en discusión e, polo tanto, non era necesaria ningunha intervención. Poderíase supoñer que este foi o final do proceso legislativo e un motivo de celebración, pero a tradución ao alemán do texto -que só se publicou despois do acordo- trouxo unha desagradable sorpresa. Ao contrario das outras versións lingüísticas, a versión alemá non se refire ás “autoridades públicas (...) a nivel nacional e subnacional”, senón que exige das “autoridades públicas (...) a nivel nacional e rexional” do ámbito do rexistro de transparencia. Aínda que se trata dun erro evidente na tradución (todas as outras versións lingüísticas fan referencia ao nivel subnacional ou usan termos similares), debido aos aspectos procedimentais, o texto alemán non se pode modificar unha vez alcanzado o acordo.

Actualmente, o Goberno Federal Alemán e o seu Servizo de Asuntos Exteriores están a traballar para unha solución en estreita cooperación coa Asociación de Condados Alemáns, sendo unha opción unha declaración de protocolo do Goberno Federal (e do goberno austríaco) que enumera os tipos de entidades que deberían ser exentas. Non está de todo claro se tal declaración é vinculante para a Comisión Europea e o Parlamento e, polo tanto, as partes implicadas están a explorar outras opcións.

10. Conclusión. Unha perspectiva sobre as cousas por vir

Aínda que o acordo foi alcanzado recentemente, a discusión previa e o consecuente fortalecemento do papel dos entes locais e rexionais no proceso legislativo xa tivo repercusión nunha proposta que presentou a Comisión Europea nos últimos meses. Nunha comunicación sobre unha mellor regulación (Comunicación COM/2021/219), a Comisión Europea anunciou que, dentro dos seus procedementos de consulta pública, distinguirá entre as contribucións recibidas de diferentes tipos de partes interesadas (autoridades públicas, sociedade civil, empresas do sector privado, etc.). Ademais, a Comisión afirma que cooperará máis estreitamente coas autoridades locais, rexionais e nacionais na elaboración das políticas da UE, reafirmando así o importante papel que desempeñan os axentes subnacionais no procedemento legislativo da UE.

A forte cooperación entre as asociacións de gobernos locais de varios estados membros, a súa organización paneuropea, o Consello de Municipios e Rexións de Europa (CMRE) e o Comité Europeo das Rexións resultou ser moi exitosa e sen dúbida seguirá traballando para unha implicación aínda máis forte das entidades subnacionais no proceso legislativo europeo no

futuro. Aínda que o acordo sobre o Rexistro de Transparencia considérase un logro crucial, só se pode conseguir unha verdadeira gobernanza multinivel cando se lles outorga aos entes locais e rexionais plenos dereitos de participación dentro dos Tratados.

Michael Schmitz, ass. iur., estudou Dereito en Maguncia (Alemaña) e Lausana (Suíza), incluíndo visitas de estudo a Sidney, Washington DC e Bruxelas. Despois da súa graduación, traballa como asesor na oficina de Bruxelas da Asociación de Condados Alemáns desde 2012, onde se centra principalmente na política rexional e agrícola da UE, a subsidiariedade e a política ambiental e climática. E-mail: Michael.Schmitz@Landkreistag.de

Referencias

- KARR, K. (2007). *Democracy and lobbying in the European Union*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- MAÑKO, R., THIEL, M. & BAUER, E. (2014). *Briefing of the European Parliamentary Research Service, EU Transparency Register*. <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542170-European-Transparency-Register-FINAL.pdf>
- RUGE, K. & RITGEN, K. (2021). Local Self-Government and Administration. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow (Eds.), *Public Administration in Germany*. Switzerland: Springer.
- European Commission (2017). *Factual summary: Online public consultation on Modernizing and Simplifying the Common Agricultural Policy (CAP)*. Directorate General for Agriculture and Rural Development. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/prelim-report-public-consul-modernising-simplifying-cap_2017_en.pdf
- NETTESHEIM, M. (2013). *Transparency Register - Interest representatives' obligation to register in the Transparency Register: EU competences and commitments to fundamental rights*. EP Policy Department C Study. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493038/IPOL-AFCO_ET%282013%29493038_EN.pdf
- KATZEMICH, N. (2017). *Günther Oettinger: Kommissar der Konzerne*. Lobbycontrol. <https://www.lobbycontrol.de/2017/01/oettinger-kommissar-der-konzerne/>
- KERGUENO, R. et. al (2021). *Deep pockets, open doors – Big tech lobbying in Brussels*. Transparency International EU. https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/Deep_pockets_open_doors_report.pdf
- GERIG, M. & RITZ, C. (2015). *Die Stellung subnationaler Behörden im neuen EU-Transparenzregister*. in EuR 2015, 367. Berlin, Nomos.

- OECD (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris,
- SHEIDLLOWER, J. (2006). *NPR - A Lobbyist by Any Other Name? - NPR discussion of Ulysses Grant and origins of the term lobbyist*. <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>
- FREUND, D. (2016). How many lobbyists are there in Brussels? Transparency International. <https://transparency.eu/lobbyistsinbrussels/>
- Joint Transparency Register Secretariat (2013). *Annual Report on the operations of the Transparency Register*. https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2013.pdf

Legislation

- Agreement (2011). *Interinstitutional agreement on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policymaking and policy implementation*. European Parliament and European Commission. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:EN:PDF>
- Agreement (2014). *Interinstitutional agreement on the transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy making and policy implementation*. European Parliament and European Commission. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0376_EN.pdf
- Communication COM(2021)219. *Better regulation: Joining forces to make better laws*. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0219>
- Communication COM(2014)910. *Commission Work Programme 2015*. European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cwp_2015_en.pdf
- Communication COM(2009)612. *European Transparency Initiative: The Register of Interest Representatives, one year after*. Commission of the European Communities. [https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2009/0612/COM_COM\(2009\)0612_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2009/0612/COM_COM(2009)0612_EN.pdf)
- Decision 456/14. *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and implementation (EU transparency register)*. Bundesrat. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/EN/uebersetzungen/0456-14b-en.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Decision 2014/838/EU. *Commission Decision of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organizations or self-employed individuals*. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0838>
- Decision 2014/839/EU. *Commission Decision of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organizations or self-employed individuals*. European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2014.343.01.0022.01.ENG

- Decision 2014/2010(ACI). *European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register*. European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0376_EN.pdf
- Draft provisional text 2014/2010(ACI). *Interinstitutional agreement on the Transparency Register: Draft provisional text containing possible changes to the agreement, agreed by the High-Level Working Group for the revision of the transparency register*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-528.034+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>
- Proposal for an act COM(2016)627. *Interinstitutional Agreement on a mandatory transparency register*. European Parliament, Council of the European Union and the European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0627&from=EN>
- Resolution 2007/2115(INI). *The Development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions*. European Parliament. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008IP0197>
- Resolution 2015/2041(INI). *Transparency, accountability and integrity in the EU institutions*. European Parliament. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2041\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2041(INI))
- Resolution RESOL-VI-001. *The European Commission's Work Programme 2015*. European Committee of the Regions. <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2015-00074-00-00-res-tra-en.docx/content>
- Report (doc. 11937). *Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying)*. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=12205&lang=en>