



# DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

## Paquete de Defensa de la Democracia

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo,  
al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones  
sobre la Defensa de la Democracia  
[COM(2023) 630 final]

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican  
los Reglamentos (UE) n.º 1024/2012 y (UE) n.º 2018/1724 en lo que atañe  
a determinadas obligaciones establecidas en la Directiva (UE) XXXX/XXXX  
[COM(2023) 636 final]

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen  
en el mercado interior obligaciones armonizadas de transparencia  
en la representación de intereses en nombre de terceros países  
y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937  
[COM(2023) 637 final]

**SOC/773**

Ponente: **Christian MOOS**  
Coponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**ES**

Consulta	Parlamento Europeo, 25/1/2024 Consejo de la Unión Europea, 24/1/2024
Base jurídica	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	12/4/2024
Aprobado en el pleno	24/4/2024
Pleno n.º	587
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	213/1/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 La democracia liberal es objeto de ataques en Europa, procedentes tanto de terceros países como de dentro de la propia Unión Europea (UE). En los últimos años se han realizado progresos considerables para aumentar la resiliencia de la democracia europea frente a estas amenazas, aunque todavía queda mucho por hacer para proteger la UE, su democracia y, más concretamente, las próximas elecciones al Parlamento Europeo<sup>1</sup>.
- 1.2 La sociedad civil organizada, la ciudadanía y los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental a la hora de proteger y garantizar la democracia europea. Por consiguiente, debe seguir profundizándose su participación en la política a escala europea y nacional con medidas que vayan más allá de las propuestas de la Comisión, en consonancia con las recomendaciones que se formulan en el presente Dictamen.
- 1.3 Por esta razón, precisamente, cabe lamentar que el paquete de Defensa de la Democracia se haya presentado demasiado tarde para garantizar su correcta aplicación antes de las elecciones europeas de 2024 y no tenga en cuenta las propuestas del CESE sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea<sup>2</sup>.
- 1.4 La injerencia extranjera en los procesos democráticos de la UE constituye una amenaza real para la democracia europea y debe contrarrestarse. Por consiguiente, el CESE apoya plenamente los objetivos de la propuesta de Directiva, pero manifiesta su profundo desacuerdo con los medios que se propugnan. A fin de evitar falseamientos en el mercado y una fragmentación normativa, pide un enfoque amplio a escala de la UE que no entrañe costes o riesgos adicionales ni estigmatice a los proveedores de servicios de representación de intereses, reduzca los espacios cívicos en la UE, limite el alcance de los registros de transparencia existentes a escala nacional o socave la credibilidad de la Unión como interlocutor internacional.
- 1.5 Este enfoque amplio a escala de la UE para contener la injerencia extranjera en los procesos democráticos de la UE debe ser claro y fácilmente aplicable a todos los agentes sujetos a la legislación, incluidas las personas físicas y las ONG y empresas de pequeño tamaño. En particular, la legislación debe definir claramente los conceptos utilizados, en particular, el de «actividad de representación de intereses», proporcionar criterios precisos para evaluar qué entidades extranjeras están sujetas a la legislación, abarcar a todos los subcontratistas en la UE y colmar las lagunas existentes con respecto a formas específicas de financiación.
- 1.6 El CESE no ve avances suficientes para reforzar la dimensión europea de las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que pide que el proceso electoral se haga plenamente accesible a toda la ciudadanía de la UE con discapacidad, y sea más inclusivo y resiliente mediante la armonización del proceso electoral en todos los Estados miembros. Como primer paso, esto podría lograrse con la adopción de las recientes reformas del Derecho electoral europeo, una mayor inversión en educación política y más sensibilización sobre las próximas elecciones europeas y facilitando la integración política de todos los habitantes de la UE.

---

<sup>1</sup> Cuando utilice el término «democracia», el CESE se referirá siempre a la «democracia liberal».

<sup>2</sup> [DOC 341 de 24.8.2021, p. 56.](#)

- 1.7 El CESE pide que se refuercen, a escala europea y nacional, la democracia participativa y las formas innovadoras de compromiso cívico que complementan la democracia representativa. Estas nuevas oportunidades de participación política deben ser fácilmente comprensibles e inclusivas, y no deben excluir a ningún sector de la ciudadanía —en especial a los colectivos más desfavorecidos— mediante el establecimiento de umbrales innecesarios. Deben asimismo ser transparentes en cuanto a su posible impacto en la legislación de la UE y sus límites a la hora de ejercer influencia. Los marcos generales propuestos para la participación efectiva a escala nacional y la propuesta de convertir el sitio web «Díganos lo que piensa» en una ventanilla única para la participación ciudadana son propuestas que impulsarían avances. No obstante, son necesarias nuevas medidas, como por ejemplo una reforma de la iniciativa ciudadana europea (ICE) y un marco para la participación efectiva a escala de la UE.
- 1.8 La mejor manera de defender la democracia es proteger los valores fundamentales e incluir a los colectivos desfavorecidos.

## 2. **Observaciones generales**

- 2.1 La injerencia extranjera encubierta constituye una amenaza creciente para los procesos democráticos en la Unión Europea y la democracia liberal como tal, debido a las tensiones geopolíticas y las múltiples crisis.
- 2.2 El CESE acoge con satisfacción los avances logrados en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea encaminados a aumentar la resiliencia de la democracia en Europa y subraya el papel clave de la sociedad civil a la hora de garantizar el funcionamiento de las democracias y consolidar su resistencia. No obstante, observa que aún no se han puesto en práctica las propuestas clave del Dictamen del CESE sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea, y pide que se proceda a ello sin demora.
- 2.3 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos concretos realizados para mejorar la participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, reitera su llamamiento a seguir desarrollando un marco a escala de la UE para los formatos deliberativos y una estrategia de diálogo con la sociedad civil organizada (que dé lugar a un plan de acción), y a reforzar el diálogo social<sup>3</sup>.
- 2.4 También se ha producido un retroceso democrático en la UE. La amenaza a las democracias europeas no solo proviene del extranjero, sino que también es endémica dentro de la Unión y exige un enfoque integral para proteger a las democracias europeas contra las amenazas internas y externas.
- 2.5 La UE ha logrado importantes progresos en la mejora de la democracia a nivel supranacional. Sin embargo, es urgente redoblar los esfuerzos. En la Conferencia sobre el Futuro de Europa se plantearon preocupaciones que deben abordarse antes de una posible ampliación de la UE.

---

<sup>3</sup> DO C, 2024/2481, 23.4.2024, punto 1.5, ELI: [EUR-Lex - 52023AE3875 - ES - EUR-Lex](#).

- 2.6 Las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 serán la prueba de fuego para la resiliencia de la democracia europea. El CESE pide a todos los agentes nacionales y europeos que preserven la legitimidad democrática de todas las instituciones y defiendan el principio de que la democracia y los derechos fundamentales son fundamentos interdependientes de la UE y de sus Estados miembros.
3. **Observaciones sobre la Directiva por la que se establecen obligaciones armonizadas en la representación de intereses en nombre de terceros países**
- 3.1 El CESE solo apoya plenamente el objetivo de esta propuesta legislativa de hacer más transparente la representación de intereses en nombre de terceros países en la UE pero no la Directiva que se propone para lograrlo. Por lo tanto, pide un enfoque más general para abordar el reto urgente que plantea la injerencia extranjera.
- 3.2 En la actualidad, quince Estados miembros de la UE disponen de registros nacionales para los proveedores de servicios de representación de intereses, mientras que en otros Estados miembros se está tramitando nueva legislación. Por consiguiente, al CESE le preocupa que esta fragmentación normativa y la legislación propuesta puedan crear nuevas distorsiones y generar costes adicionales para los proveedores de servicios de representación de intereses.
- 3.3 El CESE subraya la necesidad de luchar contra la corrupción para hacer frente a la injerencia extranjera ilegal y pide que se refuercen la Fiscalía Europea y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para prevenir la corrupción extranjera entre los responsables políticos europeos y quienes participan en la elaboración de las decisiones.
- 3.4 El CESE también está preocupado por que las disposiciones de la propuesta de Directiva sobre la armonización, con su ámbito de aplicación actual, puedan reducir el alcance de los registros nacionales de transparencia limitándolos a los servicios de representación prestados en nombre de una entidad de un tercer país, cuando en la actualidad abarcan todos los servicios de representación de intereses dentro del mercado interior.
- 3.5 El CESE comparte la crítica formulada por los Gobiernos nacionales a la UE y por agentes clave de la sociedad civil como Sociedad Civil Europa de que la legislación propuesta puede estigmatizar a los proveedores de servicios que llevan a cabo la representación de intereses en nombre de terceros países, lo que conlleva el riesgo de reducir el espacio cívico en la UE y socavar la credibilidad de la Unión como interlocutor internacional que promueve los valores europeos.
- 3.6 Asimismo, el CESE está profundamente preocupado por que la legislación propuesta pueda afectar de forma negativa a las organizaciones y tener un efecto paralizante sobre agentes honestos y el ejercicio de su derecho a atraer financiación, que forma parte de la libertad de asociación.
- 3.7 Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión Europea que elabore una nueva propuesta legislativa que contenga un enfoque global a escala de la UE que evite la fragmentación normativa y elimine los falseamientos en el mercado interior pero que, al mismo tiempo, evite la

estigmatización y los costes y riesgos adicionales para los proveedores de servicios de representación de intereses, incluidas las empresas y las ONG activas en diferentes Estados miembros de la UE.

- 3.8 El CESE considera que una legislación sobre normas comunes de transparencia y de rendición de cuentas aplicables a la representación de intereses sería complementaria respecto de la Directiva sobre la lucha contra la corrupción<sup>4</sup>. Por lo tanto, someter la representación de intereses a la exigencia de transparencia y de rendición de cuentas podría contribuir a distinguir mejor entre la actividad lícita y el tráfico ilícito de influencias y detectar los casos de conflicto de intereses.
- 3.9 Dicho enfoque ayudaría a lograr los objetivos establecidos en la propuesta de Directiva, al mismo tiempo que minimizaría el riesgo de estigmatizar a los agentes que ejercen la representación de intereses en nombre de terceros, aunque también podría servir de excusa para que algunos terceros países promulguen leyes sobre la influencia extranjera más restrictivas que puedan limitar igualmente la actuación de la sociedad civil en su territorio.
- 3.10 La definición de «actividad de representación de intereses» sigue siendo vaga. Si bien determinadas actividades, por ejemplo las relacionadas con la definición de la agenda, no se mencionan explícitamente, sigue sin estar claro si otras actividades, como la investigación aplicada, que ayuda a proporcionar recomendaciones políticas, entran o no en el ámbito de aplicación de la propuesta. Esta falta de claridad de que adolecen las definiciones en todo el documento también genera incertidumbre en otros ámbitos como las actividades relacionadas con el diálogo civil.
- 3.11 Si la Comisión tiene la intención de continuar los trabajos sobre la propuesta de Directiva presentada en lugar de elaborar una nueva propuesta legislativa, tal y como solicita el Comité, entonces el CESE pide a los legisladores que proporcionen una definición más clara de «actividad de representación de intereses» que también permita a las personas físicas y a las entidades jurídicas más pequeñas evaluar, sin onerosas consultas jurídicas, si sus actividades están o no sujetas a la legislación.
- 3.12 El CESE exige criterios claros que permitan a los prestadores de servicios de representación de intereses evaluar fácilmente si las actuaciones de una entidad pública o privada, a las que se hace referencia en el artículo 2, apartado 4, letra b), pueden atribuirse a una entidad contemplada en el artículo 2, apartado 4, letra a).
- 3.13 El CESE estima necesario aclarar que tanto las personas físicas como todas las entidades jurídicas están sujetas de modo similar a la legislación.
- 3.14 El CESE considera una laguna peligrosa que el ámbito de aplicación de la legislación no incluya el apoyo institucional a las organizaciones y la financiación de proyectos, incluso cuando dichos fondos se utilizan realmente para actividades de representación de intereses. Colmar esta laguna requiere una solución que no sobrecargue a la sociedad civil con obligaciones administrativas.

---

<sup>4</sup> DO C, 2024/886, 6.2.2024, punto 5.2, ELI: [EUR-Lex - 52023AE2769 - ES - EUR-Lex](#).

- 3.15 El CESE acoge con satisfacción que la información que se publique en el registro sobre los principales prestadores de servicios de representación de intereses contratantes tenga que incluir los datos completos de todos los subcontratistas que prestan servicios de representación, incluida «la descripción de la actividad de representación de intereses y su duración estimada».
- 3.16 El plazo para dar de baja en el registro a los prestadores de servicios de representación de intereses para terceros países de cinco días hábiles a partir de la notificación de que ya no reúnen los requisitos para ser considerados entidades con arreglo al artículo 3, apartado 1, socava gravemente la posibilidad de un escrutinio público *ex post* de las actividades de representación de intereses. Por lo tanto, el CESE propone almacenar la información sobre dichas entidades en el registro durante un mínimo de cuatro años a partir de la solicitud, con una indicación clara de la fecha en que finalizó la última actividad incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento.

#### 4. **Observaciones acerca de la Recomendación sobre procesos electorales inclusivos y resilientes**

- 4.1 El CESE critica la publicación de la Recomendación con solo seis meses de antelación respecto de las próximas elecciones al Parlamento Europeo. Es demasiado tardía para que todos sus destinatarios puedan atenerse a las recomendaciones formuladas.
- 4.2 Por consiguiente, pide al próximo Parlamento Europeo y al Consejo que pongan en marcha una iniciativa más completa para armonizar aún más los procedimientos aplicables a las elecciones europeas en todos los Estados miembros y continuar con la iniciativa para mejorar los derechos electorales de los ciudadanos móviles de la UE mucho antes de las elecciones europeas de 2029, teniendo en cuenta la Recomendación, el próximo informe de la Comisión sobre las elecciones europeas de 2024 y el Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2026.
- 4.3 El CESE lamenta que, desde la adopción del Documento informativo sobre «El derecho real de voto en las elecciones al Parlamento Europeo de las personas con discapacidad»<sup>5</sup>, en marzo de 2019, y del Dictamen «La necesidad de garantizar a las personas con discapacidad el derecho real de voto en las elecciones al Parlamento Europeo»<sup>6</sup>, en diciembre de 2020, no se hayan producido avances significativos en cuanto al ejercicio del derecho al voto en las elecciones europeas por parte de las personas con discapacidad. Debido a obstáculos jurídicos o técnicos, miles de personas de todos los Estados miembros de la UE todavía no tienen ninguna oportunidad real de votar. El CESE reitera su llamamiento al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y a los Estados miembros «a modificar con urgencia el Acta Electoral de 1976 [...], con lo que se posibilitaría la aplicación de normas en el conjunto de la UE que garantizarían realmente a las personas con discapacidad el ejercicio de su derecho al voto».

---

<sup>5</sup> [Documento informativo del CESE sobre «El derecho real de voto en las elecciones al Parlamento Europeo de las personas con discapacidad».](#)

<sup>6</sup> [DO C 56 de 16.2.2021, p. 36.](#)

- 4.4 El CESE toma nota de que más Estados miembros han reducido la edad mínima para votar a 16 años. A este respecto, pide a todos los Estados miembros que armonicen la edad para votar en las elecciones al Parlamento Europeo para garantizar una participación igualitaria de la juventud a escala de la UE.
- 4.5 El CESE subraya la importancia de seguir reforzando la educación política y la alfabetización digital para todos los habitantes de la UE y reitera la propuesta de fundar una agencia europea que refuerce, mediante programas educativos, las capacidades de la ciudadanía de la UE relacionadas con los medios de comunicación<sup>7</sup>.
- 4.6 Señala que no todos los Estados miembros garantizan ya unas elecciones justas<sup>8</sup> y, por lo tanto, pide a todos los Gobiernos nacionales que también cumplan con las normas del punto 11, letra b), de la Recomendación. También pide a la Comisión que evalúe su cumplimiento en su próximo informe sobre las elecciones europeas de 2024.
- 4.7 El CESE considera que, mientras las autoridades nacionales estén a cargo de la organización de las elecciones al Parlamento Europeo, la formación de los observadores electorales debería ser una tarea conjunta a nivel tanto nacional como europeo. Esto garantiza un mayor grado de independencia de los observadores y la existencia de normas de evaluación a escala de la UE.
- 4.8 Si bien subraya la necesidad de proteger el entorno informativo referido a las elecciones, el CESE considera que existe el riesgo de que algunos Gobiernos utilicen este pretexto para manipular los debates públicos y limitar la competencia leal entre todos los partidos democráticos. Por lo tanto, subraya la importancia fundamental de la libertad y la diversidad de los medios de comunicación y la sociedad civil a la hora de vigilar el entorno informativo y que haya una competencia electoral justa, y reitera sus llamamientos a todos los agentes para que sigan mejorando la situación en la UE<sup>9</sup>.
- 4.9 Recomienda que, tal como se describe en la recomendación n.º 28, la financiación de nacionales de terceros países o entidades jurídicas que no estén registradas en un Estado miembro se limite a una cantidad máxima al año y esté sujeta a una total transparencia.
- 4.10 El CESE se compromete y compromete a todos sus miembros a sensibilizar acerca de las próximas elecciones europeas y a aumentar la participación, haciendo especial hincapié en las personas que votan por primera vez y en los colectivos infrarrepresentados en la participación política.
- 4.11 Recomienda que los logotipos de los partidos a nivel europeo aparezcan en las papeletas y alienta a los partidos políticos a mostrar los logotipos en todos sus materiales publicitarios.

---

<sup>7</sup> [DOC 517 de 22.12.2021, p. 9.](#)

<sup>8</sup> OSCE, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos: Hungría. Elecciones parlamentarias y referéndum, 3 de abril de 2022. Misión de Observación Electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH). Informe final, Varsovia, 29 de julio de 2023.

<sup>9</sup> [DOC 517 de 22.12.2021, p. 9.](#)



4.12 Para reforzar la dimensión europea de las elecciones al Parlamento Europeo, el CESE apoya la reforma del Derecho electoral europeo adoptada por el Parlamento Europeo y pide al Consejo y a todos los Estados miembros que acometan sus respectivas reformas.

**5. Observaciones sobre la Recomendación sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil**

5.1 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos por mejorar la participación de la ciudadanía, pero reitera que su representación a través de las organizaciones de la sociedad civil reviste una importancia fundamental para reforzar la democracia.

5.2 El CESE reitera su opinión de que «los movimientos de base y las personas con una experiencia de pobreza deben ocupar un lugar central en la defensa democrática de los derechos humanos. No hay mejor manera de defender los derechos humanos, en especial los derechos sociales, que escuchando las voces de las personas más afectadas por la desigualdad, la pobreza y la exclusión social en los espacios públicos y los debates políticos»<sup>10</sup>.

5.3 Reitera que la democracia representativa y los procesos electorales siguen siendo la columna vertebral de la democracia y la democracia participativa de la UE y que las formas innovadoras de compromiso cívico son medios complementarios para hacer que los representantes elegidos rindan cuentas.

5.4 Acoge con satisfacción la recomendación de que los Estados miembros establezcan marcos nacionales adaptados para la participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, que deberían abarcar el ciclo completo de elaboración de políticas, desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación de la legislación vigente.

5.5 Lamenta que la Comunicación sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea no incluya medidas para desarrollar una mayor participación de la ciudadanía y la sociedad civil a nivel de la UE, a fin de tener en cuenta los resultados de los talleres organizados como seguimiento al informe de 2022 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y evaluar en detalle la adecuación de los mecanismos existentes, incluida la ICE.

5.6 Hace hincapié en que, en algunos Estados miembros, los destinatarios de la Recomendación representan una amenaza importante para los espacios cívicos públicos y la igualdad de participación en la elaboración de políticas y en que algunos Gobiernos han utilizado la democracia directa para socavar la democracia europea. Por consiguiente, la Comisión debe continuar sus actividades para capacitar directamente a la ciudadanía, en particular como parte de su compromiso colectivo a través de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales para defender la democracia y proteger los espacios cívicos.

---

<sup>10</sup> [DOC 100 de 16.3.2023, p. 25.](#)

- 5.7 Considera fundamental el acceso no discriminatorio a la participación, y que se preste una atención particular a los derechos de los ciudadanos jóvenes, los ciudadanos con discapacidad y las minorías. Para fomentar una participación amplia, las formas de involucrarse deben ser lo más sencillas posible y no pueden incluir umbrales que impidan a la ciudadanía participar.
- 5.8 Comparte la preocupación por que algunas organizaciones intenten socavar la democracia y limitar los espacios públicos y pide que se adopten medidas dentro de los marcos nacionales para excluir a las organizaciones que luchan activamente contra la democracia y los valores europeos de la participación en la elaboración de políticas.
- 5.9 Pide definiciones claras de los objetivos de todos los instrumentos en el marco nacional y los mecanismos de retroalimentación respectivos. El impacto potencial de los instrumentos en la formulación de políticas tiene que ser transparente; de lo contrario, la ciudadanía perderá aún más la confianza en la democracia si las respuestas de las autoridades públicas a las contribuciones no están a la altura de las expectativas de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.
- 5.10 Invita a la Comisión y a los Estados miembros a reforzar también el diálogo con la sociedad civil organizada y el papel de la sociedad civil en la elaboración de políticas de la UE, además de los foros deliberativos.
- 5.11 Acoge con satisfacción el objetivo de la Comisión de convertir el sitio web «Díganos lo que piensa» en una ventanilla única para la participación en línea de la ciudadanía y pide a los Estados miembros que establezcan las plataformas correspondientes en sus marcos nacionales en las que se prevean oportunidades de participación en línea y fuera de línea.
- 5.12 El CESE pide a la Comisión Europea que reforme el Reglamento sobre la ICE para reducir la edad mínima para firmar una ICE a los 16 años en todos los Estados miembros y ampliar el período de recogida de firmas. A raíz del *Brexit*, también apoya una reforma de los Tratados de la UE para reducir el umbral requerido, que actualmente es de un millón de firmas.
- 5.13 Mientras los registros de transparencia no sean obligatorios en todos los Estados miembros, recomienda establecer un registro de transparencia con carácter voluntario en todos los Estados miembros a fin de garantizar y promover una representación transparente y ética de los intereses, que es clave para la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas.

Bruselas, 24 de abril de 2024.

*El Presidente del Comité Económico y Social Europeo*  
Oliver RÖPKE