

Ciudadanía europea y transparencia política

JOSÉ CARLOS CANO MONTEJANO*

RESUMEN

Este artículo traza el camino que han seguido las instituciones europeas para mejorar el acceso a una información crítica sobre sus actuaciones, concretamente la relacionada con los grupos de interés que representan a diversos organismos y corporaciones y tratan de influir en las decisiones políticas que se adoptan en el ámbito comunitario. El Parlamento Europeo y el Consejo han recorrido juntos el último tramo de este camino, aprobando en 2011, mediante un acuerdo interinstitucional, la creación del Registro de Transparencia. Añadido a otros avances que tratan de conceder a los ciudadanos más capacidad de participación y control de la política europea, el Registro de Transparencia constituye un refuerzo significativo de los derechos de ciudadanía europea.

1. INTRODUCCIÓN

La idea de ciudadanía europea está más presente que nunca en el proceso de construcción europea: ya no es una cuestión relacionada exclusivamente con la participación política, con la implicación en las cuestiones comunitarias, con la toma de conciencia de la trascendencia de los retos que deben ser asumidos por los ciudadanos de la Unión Europea (UE). Es algo que va más allá: la idea de Europa o pasa por la ciudadanía o no se realizará. Esta es la idea básica, transversal y medular que inspira el Año Europeo de

* Profesor de Derecho Constitucional (Universidad Complutense de Madrid) y Presidente de Foro Europa Ciudadana (jcanom@europaciudadana.org).

los Ciudadanos, a un año de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) en 2014. Esta convocatoria a las urnas se está calificando desde muchos ámbitos como decisiva: de la participación y de sus resultados va a depender la dirección de la UE durante los próximos años, en unas circunstancias y ante unas tesituras que con anterioridad no se habían vivido de modo tan acuciante ni en Europa ni en el proceso de construcción de la Unión.

2. LA COMISIÓN EUROPEA Y LA TRANSPARENCIA

La discusión sobre la transparencia en la UE lleva a enfocar la atención en las actividades de los grupos de interés ante las instituciones europeas, y, en concreto, frente a la Comisión (CE) y al PE, las dos instituciones más asequibles a su posible influencia. La historia de la CE con los grupos de interés se remonta a los inicios de las primeras Comunidades Europeas (CEE, CECA y EURATOM). Al centralizar las instituciones comunitarias una serie de líneas de actuación política y legislativa que afectaban a los países miembros –aquellos fundadores que formaron la Europa de los Seis–, que constituían directrices de carácter transversal –en virtud del principio del efecto directo de la legislación comunitaria en el Derecho interno de cada Estado miembro– y, por lo tanto, que desarrollaban una legislación directamente aplicable en esos Estados prácticamente sin necesidad de transposición, se creó un nuevo ámbito y nivel de regulación que rápidamente se convertiría en objetivo prioritario y evidente

de los grupos de interés, además de las organizaciones empresariales, económicas y sociales que, hasta ese momento, habían restringido sus actuaciones y tácticas de influencia a los gobiernos nacionales y subnacionales de cada Estado miembro.

Además, el itinerario marcado por los diversos tratados comunitarios ha ofrecido un amplio margen para el desarrollo de estas actividades. Las competencias asumidas por las instituciones europeas han ido *in crescendo*. Desde aquellos primitivos tratados fundacionales, pasando por el Acta Única Europea y su objetivo del Mercado Interior, el Tratado de Maastricht con la Unión Económica y Monetaria, hasta llegar al vigente Tratado de Lisboa, se han ido añadiendo progresivamente nuevos espacios de actuación, ámbitos de poder, competencias explícitas e implícitas que han supuesto que, hoy en día, en cualquier país miembro de la UE, más de la mitad de las normas y leyes que se aplican diariamente tengan una conexión directa con la actividad legislativa de las instituciones comunitarias.

Durante muchos años, la transparencia se ha hallado prácticamente ausente de la labor de las instituciones, de los órganos y de las agencias comunitarias. Esta situación no podía mantenerse indefinidamente en el tiempo, en primer lugar por la falta de claridad a la hora de relacionarse con la Comisión –*alma mater* de las iniciativas y propuestas de legislación a nivel europeo–: el centro de gravedad en la toma de decisiones, y consecuentemente de tutela y representación de intereses –antes puramente nacionales o casi exclusivamente– se ha desplazado de la Carrera de San Jerónimo, de la Platz der Republik (sede del Bundestag alemán) o del Westminster Palace, a la Rue de la Loi 200 y a la Rue Wüertz 175 de Bruselas, que, respectivamente, albergan la sede de la CE y del PE.

En segundo lugar, la falta de transparencia tampoco resulta aceptable para una ciudadanía europea más madura y consciente de la trascendencia de las decisiones comunitarias; una ciudadanía que durante años ha sufrido un desapego y un distanciamiento progresivo de las cuestiones europeas que hay que combatir y contrarrestar a través de acciones concretas, positivas y palpables. La primera de estas acciones, la más importante y la que más repercusiones tiene, es la afirmación de la transparencia, con la articulación de un marco jurídico que permita que no solo pueda aplicarse a la actuación de los órga-

nos comunitarios, sino también respecto de los intereses que se representan ante las instituciones europeas.

El momento a partir del cual cabe afirmar un aumento de la actividad de los grupos de interés a nivel comunitario puede ubicarse en la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, con el establecimiento del objetivo del Mercado Único Europeo (*Single European Market*). Desde entonces, los agentes empresariales y económicos de los Estados miembros adquirieron gran influencia, pasando de restringir su influencia respecto de un Estado miembro a ampliar su ámbito de actuación económica a un mercado interior formado por doce Estados y más de 250 millones de consumidores.

Pero hubo que esperar hasta 1993 para que la CE tratara abierta y públicamente la cuestión de los grupos de interés a nivel comunitario. Lo hizo a través de un informe denominado *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*¹. Este informe comienza declarando la apertura de la CE a la influencia externa, porque el diálogo que se suscita en relación con el desarrollo de sus políticas ha favorecido tanto a la Comisión como a las partes implicadas². Merece la pena destacar que la CE, en estos primeros pasos, utilizó la expresión *special interest groups* para referirse a los grupos de interés que pretendían influir en su actuación: es la forma más amplia posible para calificar a los grupos de presión y de interés. En segundo lugar, llama la atención que ya en este primer hito en la relación de la CE con estos grupos, se hiciera referencia a la creación de un directorio de grupos de interés y al establecimiento de un código de conducta común para ellos. Tanto uno como otro se constituyen en los referentes de los objetivos que se han marcado las instituciones europeas para regular la actuación de los grupos de interés a nivel europeo.

La CE identificó dos líneas de influencia básicas y de interacción en la actuación de los grupos de interés respecto de sus actividades: en primer lugar, una influencia estructural a través de la actuación de los comités consultivos y los

¹ Comisión Europea (93/C 63/02), DOCE C 63.

² "The Commission has always been an institution open to outside input. The Commission believes this process to be fundamental to the development of its policies. This dialogue has proved valuable to both the Commission and to interested outside parties. Commission officials acknowledge the need for such outside input and welcome it" (pág. 1 (93/C 63/02)).

grupos de expertos, y, en segundo, una influencia desestructurada a través de contactos directos con los grupos de interés y de presión, que se produce sobre una base *ad hoc* e informal³.

Este primer paso culminó en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, inicio del camino que continuó en la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, y que culminó en el régimen hoy vigente al respecto.

3. EL LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA EUROPEA

Ya desde principios del año 2000, la CE había identificado la reforma de la gobernanza europea como uno de sus objetivos prioritarios y estratégicos. Este propósito se hallaba en plena consonancia con el afán de conseguir que la ciudadanía europea –destinataria última de las políticas comunitarias– pudiese comprender mejor, identificarse y participar de una manera más coherente, a través de un régimen transparente, en la acción de las instituciones europeas. En julio de 2001 se publicó el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*⁴, un hito en la apertura hacia la transparencia, que se fijaba también como objetivo la apertura del proceso de elaboración de las políticas de la UE⁵.

El *Libro Blanco* se centró en la propuesta de una serie de reformas que propugnaban, en su espíritu, un cambio de enfoque fundamental en el método comunitario. Este se había desarrollado tradicionalmente en un plano descendente –tutorial, de arriba abajo–, en el cual la propuesta de legislación siempre partía de la CE,

³ “There are basically two forms of dialogue between the Commission and special interest groups: through advisory committees and expert groups which assist the Commission in the exercise of its own competences; and through contact with interest groups on an unstructured, *ad hoc* basis. The nature and intensity of these contacts vary” (pág. 1 [93/C 63/02]).

⁴ *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco* (COM (2001) 428 final).

⁵ “El *Libro Blanco* propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE, con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones.” (pág. 4 [COM 2001 428 final]).

que planteaba la reglamentación de un determinado sector o actividad de acuerdo a necesidades amplias de una regulación armonizada en los diversos Estados miembros, pero cuya detección se producía de una forma opaca, ajena y lejana a la mayoría de la ciudadanía y a gran parte de los operadores económicos. ¿Cómo determinaba la CE la necesidad de armonización? ¿Qué criterios debían prevalecer a la hora de definirla? ¿Qué agentes e intereses quedaban reflejados en la propuesta e iniciativa legislativa de la Comisión?

Esta falta de transparencia provocaba –y provoca– una sensación de desaliento y de falta de cercanía respecto a la actuación general de las instituciones europeas –no solo de la CE– en amplios sectores de la ciudadanía europea. Esta sensación de disconformidad y distanciamiento social necesitaba de una rápida intervención para tratar de evitar que se consolidase en una permanente disociación e indiferencia hacia los temas comunitarios por parte de la ciudadanía. Fomentar la cercanía y la transparencia se convirtió así en el *leitmotiv* del *Libro Blanco*, buscando aportar claridad y determinar unas líneas de actuación vinculantes que desembocasen en una mejora del sistema en su conjunto.

Curiosamente, el *Libro Blanco* no hace ninguna mención explícita a la actividad de los grupos de interés en la UE. Solo de una forma velada se puede intuir una tácita referencia a ellos al mencionar “el principio de participación como elemento básico del diseño de una gobernanza correcta”; pero parece referirse más a la consulta de la ciudadanía como tal, no articulada en grupos de interés específicos. Sí es cierto que en el capítulo IV, “De la Gobernanza al futuro de Europa”, se afirma que los principios del *Libro Blanco* podrían permitir estructurar la relación entre la UE y la sociedad civil a través de un código de conducta relativo al proceso de consulta que identificase las respectivas responsabilidades y redundase en una mayor responsabilización de todos los interlocutores. Así pues, podría decirse que es una cuestión que planea sobre el conjunto del documento, pero que no se aborda (quizá para evitar aludir a un tema conflictivo que en ese momento todavía no estaba maduro para ser regulado).

Parece claro que la CE, en esta aproximación a la mejora de la gobernanza que supuso el *Libro Blanco*, se centró en el logro de una legitimación a través de los resultados; también podría denominarse o calificarse como “una legitimación de eficacia”. Ahora bien, los problemas

comunitarios –y en concreto, de la Comisión– no se podían ni se pueden solventar únicamente apelando a la eficiencia y a la eficacia de la gestión, sino haciendo también hincapié en la búsqueda de la legitimación representativa, a través de la implicación de los ciudadanos y de la cercanía en la labor de gobierno y administración⁶.

En este sentido, el informe del PE sobre el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* fue muy explícito sobre algunas cuestiones relacionadas con la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés en los procesos de la CE; en efecto, resultó que, en ningún caso, pueden sustituir a la participación del PE, ya que este último es la única institución europea que goza de una legitimidad democrática de origen, al ser elegida por sufragio universal directo entre los ciudadanos comunitarios.

Veamos cómo, poco a poco, la CE ha ido también profundizando en la búsqueda de esta legitimación de origen.

4. LA INICIATIVA EUROPEA EN FAVOR DE LA TRANSPARENCIA

En mayo del 2004, se nombró a la nueva CE presidida por José Manuel Durão Barroso, que sustituyó a Romano Prodi. El recién nombrado Colegio de Comisarios adoptó los “Objetivos Estratégicos 2005-2009”, a través⁷ de los que se quería impulsar la denominada *Asociación para la Renovación Europea*, la cual establecía que “la consulta y la participación son inherentes al concepto de asociación”. Asimismo subrayaba la importancia de “un elevado nivel de transparencia”, ya que “la Unión debe someterse al control público y rendir cuentas de sus actividades”⁸.

Esta nueva Comisión incluía en la cartera de Administración, Auditoría y Lucha contra el Fraude al comisario Siim Kallas, que había sido presidente de Estonia después de su independencia de la URSS. Kallas hizo suya la idea de transparencia y quiso darle un fuerte impulso, fomentándola tanto en la CE como respecto de

⁶ En este sentido, véase Yataganas (2002).

⁷ COM (2005) 12.

⁸ Así se enuncia en la introducción del *Libro Verde – Iniciativa Europea en favor de la Transparencia* COM (2006) 194 final.

los grupos de interés que buscan influir en las políticas e iniciativas comunitarias.

El primer paso en esta dirección se plasmó en la elaboración de un *Memorandum de la Comisión*⁹, en el que la transparencia se presentaba como condición esencial para la legitimidad de cualquier administración pública que aspirara a considerarse moderna. Con este objetivo como meta, el 18 de mayo de 2005 el colegio de comisarios celebró un debate bajo el título “Una posible iniciativa europea en favor de la transparencia”. Se abordaron en él las siguientes cuestiones, que, desde ese mismo momento, se elevaron a referencias en los trabajos de la Comisión: la publicación de los destinatarios de los fondos comunitarios, la disminución del fraude a través de la creación de una lista de situaciones fraudulentas, la promoción de una relación saludable con los grupos de interés, el fomento de una ética profesional entre los que ostenten un cargo público a nivel comunitario, y el establecimiento de un registro de la correspondencia de los comisarios.

Este *Memorandum* concluyó con el propósito de asociar al resto de las instituciones europeas en un Grupo de Trabajo Interdepartamental, presidido por el secretario general de la Comisión, y que debería presentar un informe sobre la factibilidad de abordar estas cuestiones desde el punto de vista legal, técnico y presupuestario. En octubre de 2005 se publicó el informe sobre una posible “Iniciativa Europea en favor de la Transparencia”¹⁰. Este documento, en el que se implicaron varias Direcciones Generales de la Comisión, y que contó con el apoyo de varios comisarios y del vicepresidente Kallas, abordó una a una las cuestiones suscitadas en el *Memorandum* de la Comisión. Se comenzó estudiando la oportunidad y viabilidad de que se diesen a conocer los titulares de fondos comunitarios, y en qué medida la regulación interna de cada Estado miembro podía hacer compatible esta medida de transparencia. Este es un tema relevante, porque –como se verá más adelante– una de las cuestiones que se suscita respecto de la transparencia es la de que las legislaciones nacionales varían en gran medida en lo que a la protección de datos, regulación de los sectores y obligación de presentar información se refiere. Sucede así que una iniciativa de este cariz implica y plantea cuestiones relacionadas también con los diferentes

⁹ SEC (2005) 644.

¹⁰ SEC (2005) 1300 final.

niveles de protección a la información que cada Estado miembro aplica, en virtud de su libertad para legislar sobre una materia que no está explícitamente comunitarizada¹¹.

El grueso del informe se dedicó al Registro y al Código de Conducta para los grupos de presión. En primer lugar se hacía referencia al sistema de registro voluntario de CONECCS, constatando cómo la ausencia en él de algún tipo de sanción cuando no se actualizara la información provocaba que la que se encontraba disponible fuera en muchos casos obsoleta. Por otra parte, el informe hacía referencia a dos cuestiones clave en la relación de la Comisión con los grupos de interés: el código de conducta y la ética profesional de los funcionarios comunitarios en su trato con estos grupos.

Aun cuando la CE siempre había adoptado un enfoque favorable a la autorregulación, conforme a la cual cada grupo de interés debía atenerse a sus propios esquemas de ética profesional, ahora entendía que, en su relación con los funcionarios comunitarios y sus diversos departamentos, los grupos de interés debían someterse a un código de conducta que regulara, siquiera mínimamente, esas relaciones. Hay que decir que el código de conducta que se recogía en este informe no es el que se ha impuesto definitivamente: el primer borrador de código resultaba bastante más gravoso que el que se acabó aceptando.

5. LAS RELACIONES CON LOS REPRESENTANTES DE INTERESES: EL MARCO VIGENTE

La CE publicó en mayo del 2008 una Comunicación titulada “Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro y Código de Conducta)”¹². Este documento, que

¹¹ En este sentido, por poner un ejemplo, en el Reino Unido, la *Freedom of Information Act* no permitía la publicación de datos sobre los receptores de subvenciones de la Política Agrícola Común, conforme a la *Data Protection Act*. Solo por acuerdo del Consejo de Ministros se pudo permitir de manera parcial que la *Rural Payments Agency* publicase un listado nominal de los receptores de los subsidios agrícolas comunitarios.

¹² SEC (2008) 1926, 27/5/2008.

define las actividades de representación de intereses como aquellas “realizadas con el objetivo de influir en la formulación de las políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas”, comienza aclarando las actividades que se esperaba que sean voluntariamente registradas, excluyendo de ellas: (a) las de asesoramiento jurídico y profesional de otro tipo, en la medida en que estuvieran relacionadas con el ejercicio del derecho fundamental a un juicio justo o el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos; (b) las de los interlocutores sociales que participaran en el diálogo social (sindicatos y asociaciones de empresarios); y (c) las de respuesta a solicitudes directas de la Comisión, como peticiones *ad hoc* o de información periódica sobre hechos, datos o conocimientos, citaciones para audiencias públicas o participación en comités consultivos o foros similares. Tampoco podrían registrarse las personas físicas a título particular ni las autoridades locales, regionales o los organismos internacionales.

La Comunicación incluye en su anexo el Código de Conducta para los representantes de intereses, que recoge siete reglas básicas de actuación. Así, las entidades que se registren deben someterse a este Código propuesto por la Comisión o, en su defecto, declarar que se encuentran sometidas ya a un código profesional que contenga unas reglas similares. Los principios que rigen el Código, y que deben ser aplicados por los representantes de intereses, son los de apertura, transparencia, honestidad e integridad. Del mismo modo, se declara que el personal y los miembros de la Comisión han de respetar estrictamente las normas que garantizan su imparcialidad.

Para el supuesto de que se produzca una infracción del Código, la Comisión informa de que podría provocar la suspensión o exclusión del Registro al término de un procedimiento administrativo, durante el cual deben respetarse la proporcionalidad y el derecho a la defensa. También se recoge la posibilidad de que cualquiera pueda presentar una queja a la CE respecto de un ente registrado, a condición de que los hechos sustanciales queden fundamentados y se ponga de manifiesto una presunta infracción. En cualquier caso, la exclusión del Registro solo se puede decretar en el caso de que se haya producido un incumplimiento grave y reiterado del Código de Conducta.

Respecto a la transparencia de los procedimientos de consulta, se explicita que las contribuciones de las entidades registradas a las consultas públicas serán publicadas en Internet, con mención del nombre de quien las haya realizado –pudiéndose oponer el autor en el supuesto de que la publicación pudiese causar perjuicio a sus legítimos intereses, y esto debido a la comunicación de datos de carácter personal. En referencia al Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso a los documentos, la Comisión puede revelar, previa solicitud, la correspondencia y los demás documentos relativos a las actividades de los representantes de intereses.

En lo que se refiere a los procesos de consulta, la Comisión se comprometió en esta Comunicación a aplicar un modelo estándar de presentación de las consultas públicas convocadas a través de las correspondientes Direcciones Generales, y a anunciarlas a través de un único punto de acceso, en concreto, *Your Voice in Europe (YVIE)*. Para emitir una opinión sobre una consulta, el que quiera presentarla ha de registrarse con carácter previo, siendo informado de esta posibilidad en la página de la propia consulta.

Algo más de dos años después de la publicación de esta Comunicación, a finales de octubre de 2010, la Comisión publicó otra titulada “La Iniciativa Europea de Transparencia: el registro de los representantes de intereses un año después”¹³. En ella se pusieron de manifiesto cuestiones muy interesantes que merecen ser resaltadas. En primer lugar, se recogía cómo, en algo más de un año, se habían logrado más de 2.000 registros, al tiempo que se constataba que dos categorías de operadores no habían participado en este proceso en un grado considerado aceptable: los despachos de abogados y los *think-tanks*, cada uno por razones distintas:

La mayoría de los despachos de abogados no había recurrido al Registro, alegando que las normas de confidencialidad y secreto profesional que obligan a la profesión jurídica prohíben declarar sobre los clientes y los intereses que

¹³ COM (2009) 612 final, de 28/10/2009. El punto 2.1.2 del mismo documento explicita con mayor precisión qué actividades quedan fuera del Registro: no deben registrarse aquellas actividades de asesoramiento legal a un cliente en relación con una situación jurídica que tenga pendiente ante cualquier organismo de la Comisión, y con independencia de su carácter administrativo o judicial, en el marco de una conciliación o de un proceso de mediación para evitar un procedimiento contencioso.

ostentan, y cuya mediación les ha sido encomendada. Además, pusieron de relieve que, en ocasiones, las actividades de asesoría legal no pueden ser deslindadas y desvinculadas fácilmente de otras periféricas, como la propia labor de representación de intereses ante las instituciones europeas.

Respecto de la actividad de los *think-tanks*, la Comisión reconoce su valiosa contribución a las instituciones europeas a través de la elaboración de información relevante de calidad, pero entiende que, en general, deben registrarse porque ofrecen a sus clientes posibilidades de *net-working* al máximo nivel, y participación en un amplio elenco de actos de alto nivel que les permiten manifestar su opinión respecto a una serie de asuntos relevantes¹⁴.

Este documento refleja el cambio de mentalidad acontecido: del reconocimiento de la necesidad de un sistema de registro se pasó al análisis sobre cómo mejorarlo. En este sentido, las cuestiones más relevantes afectan a la provisión de la información financiera, relacionada con los costes asociados a las actividades de representación directa e indirecta de intereses ante las instituciones europeas. Para la Comisión, las preguntas clave son estas: ¿quién es el objetivo de la actividad, y cuál es el propósito de esta última?, ¿quién tomó la iniciativa de iniciar y lanzar la actividad en cuestión?

En esta Comunicación, orientada a la mejora del funcionamiento del Registro, la CE también dio a conocer el propósito de modificar la información financiera solicitada en el momento de la inscripción. La expresión de porcentajes sobre la facturación había de dejar paso a la concreción de las cantidades económicas en tramos de 50.000 euros. De otro modo, se estaba privilegiando a los grandes grupos de interés que se habían registrado y que declaraban el porcentaje que representaba cada cliente sobre la totalidad de su facturación.

6. EL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL PARA CREAR EL REGISTRO DE TRANSPARENCIA

El último paso a día de hoy por lo que hace a la cuestión de la transparencia se ha plasmado

¹⁴ COM (2006) 612 final: 3.

en un acuerdo interinstitucional, a través del cual la CE y el PE han resuelto la creación de un registro común para ambas instituciones, en congruencia con los objetivos establecidos en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*¹⁵. Este registro ha de beneficiarse de la experiencia adquirida por ambas instituciones en la gestión de sus respectivos registros. Al tratarse de un registro conjunto, las consecuencias de la inscripción repercuten en ambas instituciones; es decir, la acreditación para el acceso al PE –que se lograba con el registro particular con el que contaba el PE desde 1998– sirve también para participar en las consultas públicas y en el sistema de alertas tempranas de la Comisión respecto de las políticas, iniciativas y propuestas legislativas correspondientes. Por lo tanto, los incentivos y alicientes que se ofrecen al particular para proceder al registro son superiores. De hecho, la ausencia de registro impide la entrada al PE más que como público observador.

En primer lugar, se definen con detalle las actividades comprendidas en el Registro de entre todas aquellas dirigidas, directa o indirectamente, a influir en la formulación o implementación de políticas de transparencia por parte de las instituciones europeas, y que impliquen un contacto con sus funcionarios, miembros o agentes, formulando, redactando o comunicando cartas, material informativo o informes para discusión, así como la organización de eventos, conferencias o invitaciones que se giren a las categorías anteriormente indicadas. También habrán de registrarse todos aquellos que quieran hacer llegar una opinión voluntaria o participar en las consultas formales respecto de una propuesta legislativa comunitaria, o cualquier otro acto jurídico.

Del Registro quedan excluidas, en cambio, las actividades relativas a la prestación de servicios legales y profesionales, en la medida en que guarden alguna relación con el derecho fundamental del cliente a un juicio justo, es decir, al derecho a la defensa; también se exceptúan aquellas relacionadas con una situación jurídica del cliente y que necesita de indagaciones ante la administración comunitaria correspondiente. Del mismo modo, no procede registrar las actividades de los participantes en el diálogo social, tales como sindicatos y asociaciones patronales, cuando estén llevando

¹⁵ *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation (DOUE L 191/29, 22/07/2011).*

a cabo tareas que les han sido asignadas en los tratados comunitarios, ni tampoco las actividades relacionadas con solicitudes individualizadas de las instituciones europeas, o de los miembros del PE, así como las derivadas de invitaciones para participar en comités consultivos o en audiencias públicas convocadas de manera personal e individualizada.

Por otra parte, el Registro de Transparencia no afecta ni a las iglesias ni a las comunidades religiosas, tampoco a los partidos políticos ni a las autoridades locales, regionales y municipales. Sin embargo, sí se aconseja registrar a aquellas redes, plataformas o cualquier otra forma de actividad colectiva que, aun careciendo de estatuto jurídico o de personalidad jurídica, supongan una influencia organizada y lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

Se entiende que quien proceda a registrar a su grupo de interés acepta las siguientes condiciones: publicidad de la información proporcionada y cumplimiento del Código de Conducta –o un código de conducta profesional que recoja similares obligaciones–; corrección de la información proporcionada y aceptación de las reglas asociadas al Registro en caso de reclamación; sometimiento a las medidas aplicables en caso de incumplimiento del Código de Conducta; disposición a revelar la información detallada en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, como la correspondencia o cualquier otro tipo de documentación que se solicite¹⁶.

7. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA TRANSPARENCIA

Hasta llegar al acuerdo interinstitucional por el que se crea el Registro de Transparencia con la CE, el camino del PE en relación con

¹⁶ Para la correcta implementación del sistema se creó una Secretaría Común del Registro de Transparencia, que coordina un Jefe de Unidad de la Secretaría General de la CE. El acuerdo interinstitucional incluye cuatro anexos importantes: el I recoge las categorías de registro para los agentes que tengan que inscribirse; el II se refiere a la información requerida a los declarantes para la inscripción en el Registro de Transparencia; el III recoge el Código de Conducta, que difiere del vigente para la Comisión en que introduce algunas especificidades relacionadas con el PE, aunque en lo sustantivo mantiene los mismos preceptos que incluía el que estaba en vigor hasta el momento; y el IV establece el procedimiento de investigación y de tramitación de las denuncias por incumplimientos de las obligaciones derivadas de la pertenencia al Registro de Transparencia.

la transparencia ha sido largo. Resulta por ello necesario señalar algunos de sus hitos más relevantes para así obtener una idea de conjunto más adecuada sobre el *statu quo* existente en el momento actual.

Es evidente que la perspectiva de la transparencia en la CE y en el PE no puede ser la misma. Este último participa en el método comunitario de una manera muy diferente a la primera. En efecto, la Comisión posee en el método comunitario el privilegio de la iniciativa; es decir, toda propuesta de legislación parte de esta institución, que debe elaborarla desde cero, de manera que –como se ha señalado– la relación con los grupos de interés, las consultas a las partes interesadas y la evaluación del impacto de las consultas constituyen elementos muy relevantes en cuanto a lo que a la transparencia se refiere.

En cambio, el PE ostenta una posición muy distinta en el método comunitario, porque es una institución que legisla con el Consejo y, por lo tanto, enmienda, vota y aprueba o rechaza las propuestas elaboradas por la Comisión. La transparencia respecto del PE afecta a cuestiones distintas y tiene unas repercusiones diferentes de las que se derivan para la CE. El sentido de voto de un europarlamentario o de un grupo político en el seno del pleno del PE, la propuesta de introducción de una enmienda en el trámite de enmiendas, la decisiva labor del Parlamento en cuestiones de control presupuestario y gasto, y las repercusiones que este control pueda tener sobre algunos sectores de actividad receptores de fondos comunitarios: estos y otros aspectos muestran que la transparencia en la CE y en el PE tienen un cariz y una dimensión diferentes, aunque el concepto sea básicamente el mismo y apele igualmente al aumento en la claridad, accesibilidad, permeabilidad, independencia y objetividad de la labor de las instituciones comunitarias.

En 1996, el PE ya modificó su reglamento interno para dar entrada a unas disposiciones relacionadas con el tratamiento de los grupos de interés¹⁷, y con posterioridad introdujo otra modificación relacionada con el establecimiento de un incipiente código de conducta al que deberían someterse aquellos que quisiesen tratar

¹⁷ Decisión del Parlamento Europeo sobre la modificación de su reglamento (Grupos de interés del Parlamento Europeo), 13/05/1997.

con él¹⁸. En 2008 se aprobó una resolución del PE atinente al marco de desarrollo de las actividades de los representantes de intereses en las instituciones europeas¹⁹. Este documento no hizo más que reflejar la posición que el PE había ido consolidando durante un largo período de tiempo, reflejada en un dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de noviembre de 2007²⁰ y en un documento de trabajo previo de abril de 2003, denominado *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*²¹.

En todos estos documentos, el PE dejaba constancia de dos hechos relevantes a efectos de entender la situación: en primer lugar, los tratados, en sus diversas versiones, han ido progresivamente otorgando nuevas competencias a las instituciones europeas que inciden en el núcleo de la esfera de los derechos ciudadanos –ciudadanía de la Unión, medio ambiente, espacio Schengen, protección del consumidor y espacio europeo de justicia, por poner solo algunos ejemplos–; en segundo lugar, el PE ha incrementado su capacidad de codecisión en el proceso legislativo, de manera que de aquel primitivo procedimiento de consulta, se ha pasado a la capacidad de introducir modificaciones relevantes en las propuestas legislativas a través de la codecisión, lo cual ha inclinado la balanza del poder hacia esta institución, de manera proporcional a la pérdida del principio de unanimidad en el Consejo y la generalización de la mayoría cualificada.

El acuerdo marco aprobado en 2008 reseña una serie de cuestiones importantes en relación con la transparencia. Reconoce primeramente que, para mejorar la transparencia en el ámbito del PE, es fundamental que el diputado correspondiente pueda identificar a las organizaciones que subyacen en los grupos de interés que le contactan. Esta exigencia implicaba en el sistema anterior que el acceso al PE se condicionase a la aportación de información de la que pudiera deducirse el tipo de intereses defendidos. La apertura del Registro de Transparencia ha mejorado esta situación, ya que recoge incluso informa-

¹⁸ Decisión del Parlamento Europeo sobre la modificación de su Reglamento (Código de Conducta aplicable a los representantes de grupos de interés), 07/07/1997.

¹⁹ *Framework for the Activities of Lobbyists in the EU Institutions* (2009/C 271 E/06), 08/05/2008.

²⁰ *Lobbying in the European Union*. Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs (PE 393.266).

²¹ *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, Working Paper, Directorate General for Research (AFCO 104 EN, 04-2003).

ción sobre cuestiones financieras y del representante del grupo de interés. En segundo término, el acuerdo pone de relieve que la transparencia es una avenida de doble dirección, ya que también debe predicarse de las actividades de las instituciones europeas, y no solo de quienes pretendan influir en ellas. Por último, se subraya el hecho de que el PE, al representar directamente a la ciudadanía comunitaria, adquiere una connotación superior respecto a la transparencia, en la medida en que la sociedad civil debería gozar de un acceso privilegiado a sus representantes políticos directos a nivel comunitario; un acceso que permita un intercambio de información fluida entre representante y representado, reflejo de un principio democrático básico.

En este último sentido, en 2001 un reglamento del Parlamento y del Consejo²² había establecido las reglas de acceso de los particulares a los documentos de las instituciones europeas, partiendo de algunas premisas importantes que se concretan a continuación. La apertura garantiza una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, así como también una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración, contribuyendo a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; se debe proporcionar el mayor acceso directo posible a los documentos, particularmente en aquellos casos en los que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, sin perjuicio de la eficacia del procedimiento de toma de decisiones. No obstante, por razón de su contenido altamente sensible, determinados documentos deben recibir un tratamiento especial, en concreto, en los casos de política de seguridad y defensa, o en lo referido a secretos de Estado de los miembros de la UE, o a documentos que, conforme al Registro del PE, consten como clasificados o de acceso restringido. El reglamento insiste asimismo en que, con objeto de aumentar la apertura de las actividades de las instituciones, conviene que el PE, el Consejo y la CE permitan el acceso no solamente a los documentos elaborados por las instituciones, sino también a los documentos por ellas recibidos.

²² Reglamento (CE) N° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso al público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOUE L 145/43 de 31/05/2001).

El Registro de Transparencia vigente tanto para el PE como para la CE ha supuesto un paso adelante en el camino hacia la transparencia en las instituciones europeas. Si a esto se añaden los avances ya logrados con el mecanismo de alerta temprana respecto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad –y el relevante papel que se concede a los parlamentos de los Estados miembros–, la iniciativa ciudadana y la accesibilidad a los documentos comunitarios, por citar solo algunos hitos de la transparencia, parece plausible afirmar que en la UE se ha emprendido seriamente un camino, con voluntad de compromiso real y permanente con este principio fundamental de la democracia.

8. PROPUESTAS DE MEJORA

En pro de esta actitud de apertura, este artículo concluye con una serie de propuestas que podrían contribuir a la mejora del sistema, y que –aunque se han ido introduciendo en cada apartado– puede resultar útil englobar en el siguiente decálogo:

1. La inscripción en el Registro de Transparencia debería considerarse obligatoria, incluso para aquellos representantes de intereses que solo de manera esporádica presenten sus opiniones, contribuciones o posturas a la CE respecto de una iniciativa o propuesta legislativa, hoja de ruta, o en el marco de la consulta de un libro verde. Esta exigencia de registro debería igualmente aplicarse a los entes y organizaciones regionales y locales.

2. El Registro de Transparencia debería hacerse extensible al Consejo y al resto de los órganos y agencias comunitarias. La posibilidad de eludirlo podría permitir a la pléyade de organismos comunitarios y de agencias, muy relevantes a la hora de la aplicación descentralizada de las competencias comunitarias, actuaciones poco transparentes.

3. Hay que contribuir a la creación y el fomento de una cultura de la transparencia: la inscripción en el Registro debería implicar algún tipo de prerrogativa o ventaja respecto de aquellos que optan –dado su carácter voluntario– por no inscribirse. Quizá una medida factible podría consistir en el compromiso de la CE de hacer llegar a los registrados información complementaria.

taria respecto de las consultas, hojas de ruta e iniciativas legislativas de forma temprana y más allá de la información básica que estaría disponible para el público en general.

4. El cuestionario de las consultas que efecta la CE debe aumentar en transparencia, en concreto en lo atinente a su formulación. No basta con preguntar de manera genérica; hay que redactar preguntas muy claras y, al mismo tiempo, que concreten en puntos decisivos la propuesta de legislación o la correspondiente iniciativa de la Comisión.

5. Respecto a la labor de la Secretaría del Registro, la situación actual, conforme a la cual no pasa de ser un mero receptor de la información que se adjunta a la solicitud de inscripción, es claramente insuficiente. La Secretaría debe tener una función de fedatario público a nivel de la Comisión, asegurándose –al menos y como mínimo– de que los documentos presentados se correspondan con los requisitos contables, financieros y legales, exigibles conforme a la legislación de cada Estado miembro; es decir, documentos que se ajusten a los criterios habituales contables y financieros vigentes.

6. En cuanto a la publicidad de los datos recogidos en el Registro –bastante exhaustivos en algunas ocasiones, especialmente en lo referente al contenido económico de la relación que une al representante del interés con su cliente–, es discutible que esta información tenga que considerarse pública para todos aquellos que puedan acceder al Registro. Esta información –importante y, en algunas ocasiones, no desvelable conforme a los derechos internos de algunos Estados miembros, en la medida en que se base en una relación confidencial, amparada por el secreto profesional– debe ser relevante a efectos de la CE y del PE, y de sus funcionarios y agentes, que, al tratar con el representante del interés, han de tener la capacidad de saber frente a quién están, y qué intereses subyacen a la reunión o consulta. Pero no tiene por qué ser de acceso público a través del Registro y de su información disponible al público. De este modo, los reparos de los despachos de abogados en inscribirse se disolverían en gran parte.

7. Lo anterior no es óbice para que la transparencia de la CE en lo que se refiere a la ficha que adjunte en las propuestas legislativas que presente al PE y al Consejo pueda mejorarse. La Comisión debería incluir en esa ficha un listado

completo y exhaustivo de todas y cada una de las reuniones, solicitudes, consultas y opiniones y contribuciones presentadas. Aquí se aprecia un amplio campo para la mejora de la transparencia, que, como la propia Comisión declara, constituye un camino que no es unidireccional.

8. También sería saludable y recomendable que la *revolving door* se regulase de una manera unívoca, de tal manera que un funcionario comunitario, más allá del plazo testimonial actual, no pudiese participar, ni directa ni indirectamente, durante un período de tiempo en nada en que hubiese tomado parte en su calidad de miembro de la CE. Esta cuestión, además, implica un punto de higiene respecto de la ciudadanía, muy susceptible ante situaciones que en ocasiones no resultan fácilmente comprensibles.

9. La CE debería armonizar los criterios para que los Estados miembros puedan dar a conocer los receptores completos de los subsidios relativos a los diferentes fondos comunitarios (Fondos Estructurales, Fondos de la Política Agrícola Común y Fondos de Cohesión). En la actualidad, las diferentes regulaciones nacionales permiten solo un conocimiento parcial y disperso de tales fondos. Dadas las considerables cuantías, la transparencia en este punto alcanza una gran importancia.

10. El PE debería presentar a la CE, concluido el trámite de enmiendas correspondiente –es decir, con posterioridad a la primera lectura– un informe de transparencia completo relativo a los intereses que le han sido manifestados durante la tramitación del proyecto legislativo, con mención particularizada de las actividades de cada eurodiputado en relación con ella. Este informe tendría que ser accesible al público a través de un enlace en el portal del Registro de Transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006), *Libro Verde – Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*, COM (2006) 194 final (http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_es.pdf).

— (2011), *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*, COM (2011) 428 final (<http://eur-lex>).

europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:287:0001:0029:ES:PDF).

YATAGANAS, X. A. (2002), "La gouvernance européenne: entre reformes administrative et institutionnelle. Articulation cohérente ou bricolage?", en JOERGES, C.; LADOUR, C-H y J. ZILLER (eds.), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper Law 2002/8.

