

Transparencia en la UE: Evolución y perspectivas

[Transparency in EU]



JOSÉ CARLOS CANO MONTEJANO

Doctor en Derecho Constitucional
Profesor de Derecho Constitucional.
Universidad Complutense de Madrid
jcanom@icam.es

Fecha de recepción: 1 de mayo de 2013.

Fecha de aceptación: 1 de julio de 2013.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSCENDENCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS II. LA COMISIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA ■ 1. Los inicios ■ 2. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ■ 3. Los principios generales y las normas mínimas de la Comisión ■ 4. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia ■ 5. El Libro Verde: Iniciativa Europea en favor de la transparencia ■ 6. El Marco Vigente ■ 7. El Acuerdo Interinstitucional ■ III. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA TRANSPARENCIA ■ 1. Evolución ■ 2. Reglamento del Parlamento Europeo ■ IV. PROPUESTAS DE MEJORA ■ V. CONCLUSIONES.

Resumen

La transparencia es un concepto jurídico indeterminado, un valor y un criterio de ponderación respecto al correcto diseño, planeamiento, ejecución y transposición de las distintas iniciativas legislativas en la Unión Europea, y respecto de todas y cada una de las instituciones Comunitarias implicadas en el proceso legislativo. Además el artículo intenta de-

mostrar como la transparencia tiene repercusiones sobre la cercanía, la implicación y el sentimiento de pertenencia del ciudadano sobre el conjunto del proceso de integración comunitario. La línea iniciada por el Registro de Transparencia es la vía correcta para articular los intereses que subyacen a los distintos actores implicados en las políticas comunitarias.

Palabras clave

Transparencia, procedimiento legislativo europeo, Instituciones Europeas, EU, ciudadanía europea, Registro de Transparencia, políticas comunitarias.

Abstract

Transparency is an undetermined juridical concept, a value as well as a criterion for weighing up the correct design, planning, execution and transposition of the huge number of legislative initiatives in the European Union. Transparency is a flag that must be flown over each and every one of the European Institutions which take part in this procedure. Besides, this article focuses on the repercussions of the transparency on the closeness, implication and feeling of membership of the individual citizen regarding the community integration process. The line began by the Transparency Register in the EU is the right way to articulate the interests that underlie the different characters involved in the community policies.

Keywords

Transparency, Legislative Initiatives, European Institutions, UE, Transparency Register, Community Policies.

I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSCENDENCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

La historia de la Comisión Europea con los grupos de interés se remonta a los inicios de las primeras Comunidades Europeas (CEE, CEEA y EURATOM). Al centralizar las Instituciones Comunitarias una serie de líneas de actuación política y legislativa que afectaban a los países miembros –aquellos primeros seis países fundadores de la Europa de los Seis–, que constituyeran 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, desarrollando una legislación directamente aplicable en esos Estados sin necesidad prácticamente de transposición, se provocó la creación de 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 sobre los Gobiernos internos 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 ha estado ausente prácticamente 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 –que es el *alma mater* de las iniciativas y propuestas de legislación a nivel europeo–: hoy en día 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, del Platz der Republik –sede del Bundestag alemán– o de Westminster Palace, a la Rue de la Loi 200, a la Rue Wüertz 175 –respectivamente dirección postal de la Comisión y del Parlamento Europeo en Bruselas–.

En segundo lugar, porque la ciudadanía europea ha alcanzado la mayoría de edad, es consciente de la transcendencia de las decisiones comunitarias, y 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, 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 sea no sólo predicable de la actuación de los órganos comunitarios, sino respecto de los intereses que se representan ante las Instituciones Europeas.

No es la transparencia el único y exclusivo principio que puede hacer que la ciudadanía vuelva a mirar hacia a Europa sin desconfianza: es necesario el fomento de la cercanía, del sentimiento de pertenencia, de la percepción de la UE no como un ente supranacional, ajeno y distante de la cotidianeidad y de los problemas reales que ocupan la mente del ciudadano europeo de a pie. Hay que asegurar la participación, simplificar los entramados y oscurantismos vigentes, en definitiva, intentar retomar un camino común, positivo para todos y que pueda ser recorrido de buen grado por el ciudadano y la ciudadana, de otro modo no se andará.

II. LA COMISIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

1. Los inicios

Hubo que esperar hasta 1993 para que nos encontremos con un primer documento de la Comisión Europea que trate la cuestión de los grupos de interés a nivel comunitario, este informe se denominó «*An open and structured dialogue between*

the Commission and special interest groups»¹. Este informe comienza declarando que la Comisión siempre ha sido una institución abierta 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. Hay que observar como la Comisión Europea en estos primeros pasos utiliza la expresión «*special interest groups*» para referirse a los grupos de interés que pretenden influir sobre su actuación: es la forma más amplia posible para calificar a los grupos de presión y de interés. En segundo lugar, hay que destacar que ya en este primer hito en la relación de la Comisión Europea con estos grupos, se hace referencia a la creación de un Directorio de grupos de interés y al establecimiento de un Código de Conducta común para los mismos. 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.

Hay que identificar el momento a partir del cual se puede afirmar un aumento en la actividad de los grupos de interés a nivel comunitario, y como tal se puede considerar la entrada en vigor del Acta Única Europea³ en 1987, con el establecimiento del objetivo del Mercado Único Europeo –*Single European Market*– y la tremenda influencia que iba a tener a nivel interno sobre los agentes empresariales y económicos de los Estados miembros, que pasaban de restringir su influencia respecto de un Estado miembro a ver como su ámbito de actuación económica se iba a ampliar a un mercado interior formado por doce Estados y por más de 250 millones de consumidores.

La Comisión Europea identificaba 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 de los Grupos de Expertos, y –en segundo término– una desestructurada a través de contactos directos con los grupos de interés y de presión que se produce sobre una base *ad hoc* e informal.⁴

Este primer paso culminó en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea que supuso el inicio del camino que continuó en la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, y que culminó en el régimen actual vigente en la Unión respecto.

2. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea

Ya desde principios del año 2000 la Comisión Europea había identificado la reforma de la gobernanza europea como uno de sus objetivos prioritarios y estratégicos.

1. Comisión Europea (1993): «An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups» (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)].

3. DO L 169 de 29.06.1987.

4. «*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)].

cos. Este propósito estaba 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 del 2001 se publica el Libro Blanco de la Gobernanza Europea⁵, que ha supuesto un hito en la apertura hacia la transparencia, y que se fijaba también como objetivo la apertura del proceso de elaboración de las políticas de la UE.⁶

El Libro Blanco se centró en la propuesta de una serie de cambios y reformas que propugnaban en su espíritu un cambio de enfoque fundamental en el método comunitario: este método tradicionalmente se había desarrollado en un plano descendente –tutorial, de arriba abajo–, en el cual la propuesta de legislación siempre partía de la Comisión Europea, que proponía la reglamentación de un determinado sector o actividad de acuerdo a necesidades amplias suscitadas por la necesidad 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 Comisión Europea la necesidad de armonización? ¿Qué criterios debían prevalecer en la misma? ¿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 con la actuación general de las Instituciones Europeas –no sólo de la Comisión– en grandes y amplios sectores de la ciudadanía europea. Esta sensación de disconformidad y de apartamiento y distanciamiento sobre las sociedades de los Estados miembros necesitaba de una rápida intervención, antes de que consolidase en una permanente disociación e indiferencia hacia los temas comunitarios por parte de la ciudadanía. Al fomento de la cercanía y de la transparencia se centran los objetivos del Libro Blanco, buscando aportar claridad y determinar unas líneas de actuación vinculantes que desembocasen en una mejora del sistema en su conjunto.

La Comisión Europea define en el Libro Blanco cinco principios que considera fundamentales para instaurar una gobernanza más democrática y transparente. Son los siguientes:

- **Apertura:** Este principio propugna que las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta, haciendo hincapié en la utilización de un lenguaje más asequible y accesible para el público, dada la tendencia a la tecnicificación y especificidad terminológicas que se ha impuesto en la actividad de las Instituciones Europeas, y que hace que en ocasiones los textos sean incomprensibles por las numerosas menciones a siglas y acrónimos que hacen indiscifrable el lenguaje comunitario.

5. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco [COM (2011) 428 final].

6. «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)].

- **Participación:** Dice la Comisión que una participación reforzada de los ciudadanos debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. Evidentemente, la participación a través de la articulación de los correspondientes procedimientos de audiencia y consulta sólo podría repercutir de manera positiva en el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea por parte de la ciudadanía.
- **Responsabilidad:** Este principio es muy importante porque es de doble sentido: la responsabilidad tiene que serlo –en primer término– de las Instituciones Europeas, que deben explicar sus políticas y actividades, de manera que se les puedan exigir las correspondientes responsabilidades derivadas de la ejecución o ausencia de realización de las mismas. Pero la responsabilidad también hace referencia a la participación de los Estados miembros y de los agentes que se implican en el desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias en sus diversos niveles.
- **Eficacia:** Las medidas tomadas a nivel europeo deben ser eficaces y oportunas, para que puedan producir resultados conforme a unos objetivos claros, fundamentándose en la evaluación del impacto que puedan provocar como consecuencia de su implementación y aplicación. La eficacia también hace referencia al principio de proporcionalidad y de subsidiariedad.
- **Coherencia:** Este principio requiere un liderazgo político por parte de las Instituciones Europeas, y en concreto, de la Comisión Europea, que refleje el firme compromiso de las mismas de querer dotar de un enfoque coherente al complejo de las políticas sectoriales que traspasan las fronteras de los Estados singulares.

Cambios propuestos

El Libro Blanco propugnaba los siguientes elementos de cambio:

1. **Fomentar un mayor grado de participación y apertura:** facilitando una información más amplia sobre las políticas comunitarias en todas las etapas del proceso de elaboración; dando entrada a un diálogo con las asociaciones nacionales y europeas; introduciendo una mayor flexibilidad en la aplicación de la legislación comunitaria para poder tener mejor en cuenta las peculiaridades regionales y locales; fomentando acuerdos de asociación con las organizaciones consultadas y estableciendo unas normas mínimas de consulta y participación.
2. **Mejorar las políticas existentes** a través de un mayor uso de instrumentos legislativos menos incisivos y directos, simplificando el Derecho Comunitario y fomentando mecanismos de corregulación y de instrumentos de acción público-políticos.
3. **Contribuir a la gobernanza mundial** a través del fomento del diálogo con agentes gubernamentales y no gubernamentales de terceros países, que implicase la huida del tópico de la Unión Europea como fortaleza inexpugnable –*fortress Europe*–.
4. **Centrar las Instituciones Europeas** a través de la intensificación de esfuerzos que buscasen garantizar una coherencia en las políticas, a través de la fijación de objetivos a largo plazo.

Estos objetivos de cambio se veían correspondidos con una serie de acciones, que pretendían dotar de efectividad a los mismos:

- Una mayor implicación de la sociedad civil, que resaltase el diálogo social y la noción de que una mayor participación ciudadana implicaba una mayor responsabilidad –volveremos sobre este punto en lo sucesivo–.⁷
- Una consulta más eficaz y más transparente en el centro de la elaboración de las políticas de la UE, que reflejase una auténtica cultura de la consulta y el diálogo, implicando especialmente al Parlamento Europeo en el procedimiento consultivo, por su carácter representativo de que goza al ser elegido a través de un proceso electoral democrático. Esta consulta, en el caso de la Comisión Europea, podría reflejarse en un código de conducta en el que se fijasen unas normas mínimas y unos principios básicos –esto daría, como se verá, a la entrada en vigor de unos principios generales y de unas normas mínimas de consulta de la Comisión respecto de las partes interesadas–.⁸
- Se cita como una acción posible la entrada en vigor de un modelo de acuerdos de asociación que propiciase las prácticas de consulta ya establecidas, y que supondría un compromiso por parte de la Comisión y de las partes interesadas de la sociedad civil.⁹

Es necesario resaltar que el Libro Blanco de la Gobernanza Europea no hace ninguna mención explícita a la actividad de los grupos de interés en la Unión Europea; sólo de una forma velada se puede intuir una tácita referencia a los mismos 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*» afirma que los principios del Libro Blanco podrían permitir estructurar la relación entre la Unión Europea y la sociedad civil, a través de un código de conducta relativo al proceso de consulta, que identificase las respectivas responsabilidades y que redundase en una mayor responsabilización de todos los interlocutores.

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–.

7. «Una mayor participación supone también una mayor responsabilidad. La propia sociedad civil debe aplicar los principios de buena gobernanza, entre los que se incluyen el de la responsabilidad y el de la transparencia». [pág. 17 (COM 2001 428 final)].

8. Comunicación de la Comisión: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios Generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas [COM (2002) 704 final].

9. «No se puede crear una cultura de consulta mediante la adopción de normativas que introduzcan una excesiva rigidez y con las que se correría el riesgo de retrasar la adopción de políticas específicas. Dicha cultura debería más bien basarse en un código de conducta que fijara unas normas mínimas centradas básicamente en el qué, el cuándo, el quién y el cómo de la consulta. Estas normas reducirían los riesgos de que los dirigentes se limitaran a considerar un único aspecto de la cuestión o de que algunos grupos gocen de un acceso privilegiado debido a intereses sectoriales o nacionales, que es una de las claras deficiencias del método actual de las consultas ad hoc. Estas normas deberían asimismo mejorar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y estructurar su diálogo con las Instituciones». [pág. 19 COM (2001) 248 final].

Si se nos pone en la tesitura de emitir un juicio sobre el éxito del Libro Blanco, quizá habría que subrayar el hecho de que la Comisión en este acercamiento a una mejora de la Gobernanza se centra en el logro de una legitimación a través de los resultados, que también podría denominarse o calificarse como **una legitimación de eficacia**, siendo que los problemas comunitarios –y en concreto, de la Comisión Europea– no se podían ni se pueden solventar únicamente apelando a la eficiencia y a la eficacia de la gestión, sino haciendo 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 administración**.¹⁰

En este sentido, el informe del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Gobernanza Europea es muy explícito sobre algunas cuestiones relacionadas con la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés en los procesos de la Comisión Europea, señalando que en ningún caso pueden sustituir a la participación del Parlamento Europeo, al ser la única Institución Europea que goza de una legitimidad democrática de origen al ser elegida por sufragio universal directo entre los ciudadanos comunitarios.¹¹

10. En este sentido, hacer referencia a la contribución de X. A. YATAGANAS, «*La Gouvernance Européenne: entre réformes administratives e institutionnelles: Articulation cohérente ou bricolage?*» publicado en EUI Working Paper Law n° 2002/8, Governance in the European Union and the Commission White Paper. Edit. Por Chr. Joerges, C-H Ladour y J. Ziller.

11. Informe del Parlamento Europeo del 15.11.2001 (A5-0399/2001).

Participación y consulta

11. Señala, sobre la base de estas consideraciones, y en relación con la «participación» y la «consulta», que

- a) la «sociedad civil organizada», en su calidad de «conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan un servicio al interés general por medio de un procedimiento democrático basado en el discurso y el consenso y sirven como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos», si bien es importante, es necesariamente sectorial y no puede considerarse una entidad autónoma con legitimidad democrática, teniendo en cuenta los elementos a los que se ha hecho referencia en los apartados 8 y 10, y porque sus representantes no son elegidos por el pueblo ni éste puede lograr por las urnas que abandonen sus puestos;
- b) la consulta a los sectores afectados con el objetivo de mejorar los proyectos legislativos tan sólo puede complementar, pero no sustituir los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente; en el procedimiento legislativo solamente podrán decidir responsablemente el Consejo y el Parlamento, en su calidad de legisladores, y tomando debidamente en consideración los dictámenes de las instituciones contempladas en los Tratados CE, en particular, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones;
- c) un portavoz importante de la sociedad, por definición y de conformidad con el mandato definido recientemente por el Tratado de Niza (artículo 257), es el Comité Económico y Social, que goza de un estatuto consultivo, ya que, según las disposiciones vigentes, puede ser previamente consultado por el Consejo o por la Comisión «en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno»; su consulta previa por parte de la Comisión puede considerarse prueba del fortalecimiento de la democracia participativa a nivel de la Unión;
- d) la creación por parte de la Comisión de grupos de expertos en los que delegase tareas que podría desempeñar el Comité Económico y Social de forma más adecuada, ya que es independiente de la Comisión, sería incompatible con una buena gobernanza;
- e) si bien la consulta a grupos interesados y a los expertos reviste una importancia de primer orden en relación, en particular, con la preparación de las propuestas legislativas, no debería desembocar en la creación de nuevos niveles burocráticos, por ejemplo en forma de «organizaciones acreditadas» o de «organizaciones con acuerdos de colaboración»;

Veamos cómo, poco a poco, la Comisión va profundizando en la búsqueda de esta legitimación de origen.

3. Los principios generales y las normas mínimas de la Comisión

En el año 2002, la Comisión Europea publicó una Comunicación que se titulaba «*Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios Generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*»¹². Con anterioridad, en el año 2000, también se había publicado el *Código de Buena Conducta administrativa de la Comisión*¹³, que hacía referencia a los principios generales que debían regir la actividad del personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público. Este Código establecía cuatro principios generales de buena administración:

- **Legalidad:** la Comisión debe actuar conforme a Derecho, aplicando los procedimientos fijados en la legislación comunitaria.
- **No discriminación e igualdad de trato:** la Comisión debe garantizar la igualdad de trato a los ciudadanos con independencia de su nacionalidad, sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, incapacidad, edad u orientación sexual.
- **Proporcionalidad:** La Comisión debe asegurar que las medidas adoptadas sean proporcionales al objetivo perseguido.
- **Coherencia:** la Comisión debe ser coherente en su conducta administrativa y debe comprometerse a respetar y observar las prácticas habituales en su funcionamiento.

En el apartado 2 relativo a las Directrices para una buena conducta administrativa se hacía referencia a la independencia del personal de la Comisión, que deberá siempre actuar con objetividad e imparcialidad.¹⁴ También se hacía mención a la obligación que tiene la Comisión de informar sobre los procedimientos administrativos que se sustancien por sus funcionarios, de manera que se proporcione la información en el plazo fijado para el procedimiento en cuestión.¹⁵

Respecto a la información respecto a los derechos de las partes interesadas, se recoge en un primer apartado el derecho de audiencia de las partes directamente interesadas.¹⁶

f) *en contacto con el CES, la Comisión debe encontrar estructuras organizativas para que el procedimiento de consulta de los grupos interesados pueda llevarse a cabo de manera razonable y eficiente; todas las consultas en curso se enumerarán en un registro accesible por Internet.*

12. COM (2002) 704 final.

13. DOCE L 267, de 20.10.2000.

14. 2. *Objetividad e imparcialidad: El personal actuará siempre con objetividad e imparcialidad, en pos del interés comunitario y del bien común. Actuará independientemente dentro del marco de la política fijada por la Comisión y su conducta nunca se guiará por el interés personal o nacional ni por la presión política.* (DOCE L 308/32).

15. *Información sobre procedimientos administrativos: En los casos en que un ciudadano requiera una información relativa a un procedimiento administrativo de la Comisión, el personal velará por que esta información se proporcione en el plazo fijado para el procedimiento en cuestión.* (DOCE L 308/32).

16. *Audiencia de las partes directamente interesadas: En los casos en que el Derecho comunitario prevea oír a las partes interesadas, el miembro del personal responsable velará por que tengan ocasión de*

Todas estas disposiciones –anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa–, sin embargo, se encuentran en perfecta consonancia con el vigente artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, que recoge la obligación de que las Instituciones a través de la articulación de los cauces apropiados, ofrezcan la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, afirmando que las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas de la sociedad civil. Además se explicita que la Comisión –con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión–, mantendrá *amplias* consultas con las partes interesadas. Ese cauce ya existía para la Comisión Europea a través a través de los Principios generales y Normas mínimas para la consulta de la Comisión.

En este documento, la Comisión Europea comienza indicando que la consulta es una situación provechosa para todos, afirmando que aunque hay organismos consultivos institucionalizados especialmente establecidos para asistir a la Comisión, al Parlamento y al Consejo –refiriéndose al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones–, sin embargo –y sin perjuicio de la labor de estos órganos–, esto no convierte en algo redundante los contactos directos entre la Comisión y los grupos de interés. En este sentido, hace referencia al Protocolo nº 7 del Tratado de Ámsterdam sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, donde se afirmaba que *«la Comisión debería (...) consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta»*.

Afirma la Comisión que con su deber de consulta garantiza que sus propuestas sean técnicamente viables, realizables en la práctica y basadas en un enfoque ascendente, de manera que una buena consulta responde a un doble propósito: contribuir a la mejora de la calidad de los resultados y, al mismo tiempo, aumentar la participación de las partes interesadas.

Los principios generales que se recogen en esta Comunicación se corresponden íntegramente y en su totalidad con los que la Comisión propugnó en el Libro Blanco para la Gobernanza Europea: participación, apertura y responsabilidad, eficacia y coherencia. Sí habría que resaltar que al definir la apertura la Comisión establece que los procesos de consulta que lleve a cabo, deben ser transparentes tanto para quienes participan en los mismos directamente como para el público en general, debiendo quedar claro:

- Qué cuestiones se están desarrollando.
- Qué mecanismos se están utilizando para la consulta.
- A quién se está consultando y por qué.
- Qué ha influido en las decisiones de formulación de la política.

Añade la Comisión que de todo esto se deriva la obligación de que las propias partes interesadas actúen de un modo transparente, de modo que la opinión pública pueda conocer a los actores implicados en los procedimientos de consulta y cuál es su comportamiento. Al mismo tiempo, en pro de esta apertura y responsabilidad, las

formular sus observaciones. (DOCE L 308/32).

organizaciones deben dejar claro **qué intereses representan y en qué medida es inclusiva su representación**.¹⁷

El sistema inicial de recogida de información que se articuló fue la base de datos **CONNecs** –siglas para **Consultation, the European Commission, Civil Society**, que era de naturaleza voluntaria, y en la que podían participar aquellas organizaciones representativas sin ánimo de lucro, organizadas a nivel europeo, es decir, con miembros en dos o más países de la Unión Europea o candidatos a la misma, y que estuviesen activos y que tuviesen experiencia en uno o más ámbitos de la Comisión, teniendo cierto grado de existencia formal o institucional, y que estuviesen preparados para ofrecer cualquier información razonable sobre sí mismos que fuese requerida por la Comisión, para que quedase incluida en la base de datos o para que se considerase en apoyo de su solicitud de inclusión en CONNECS.

CONNecs entró en vigor desde el 1 de enero de 1993, sobre el principio del registro voluntario, y desde 1999 tuvo un registro electrónico, y estuvo en vigor hasta el año 2008, siendo sustituido por el Registro de Transparencia.

Uno de los problemas que implicó este sistema radicó en qué la Comisión nunca fue capaz de precisar con claridad quiénes eran los destinatarios objetivos del registro, que además era de naturaleza voluntaria.

Respecto a las normas mínimas que la Comisión establece en este documento respecto a las consultas que lleve a cabo, señalar que:

- Todas las comunicaciones relativas a una consulta deberán ser claras y concisas, incluyendo toda la información necesaria para facilitar las respuestas.
- Respecto a los grupos destinatarios de la consulta, la Comisión –en primer término– debe definir claramente cuáles deben ser considerados como tales, asegurándose de que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones. Al menos, durante un proceso consultivo, las siguientes partes deberán expresar su opinión:
 - **Los afectados por la política.**
 - **Aquellos que participarán a nivel interno en la aplicación de la política.**
 - **Los organismos cuyos objetivos declarados les concedan un interés directo en la política.**

Es evidente que esta comunicación de la Comisión –criticada por algunos en el sentido de que quizá la forma jurídica escogida no fuese la más conveniente, dada la transcendencia e importancia que tienen los procesos de consulta para los grupos interesados en la respectiva política o iniciativa de la Comisión–, sin embargo apor-

17. «Las partes interesadas que deseen presentar observaciones sobre una propuesta de la Comisión deberán, por tanto, estar dispuestos a proporcionar a la Comisión y al público en general la información anteriormente descrita. Esta información debe comunicarse bien a través de la base de datos CONECCS (cuando las organización puedan participar en esta base de datos y deseen ser incluidas sobre una base voluntaria), bien a través de otras medidas, por ejemplo, fichas de información especiales. Si no se facilita esta información, las observaciones se considerarán contribuciones individuales». (COM (2002) 704 final.

ta luz respecto de cómo deben dirigirse la Comisión aquellos que tienen un legítimo interés en ser escuchados en defensa de sus posturas, al quedar afectados por una política comunitaria.

CONNEXS debía garantizar la publicidad de las consultas públicas abiertas, para que aquellos que lo desearan dispusiesen de un plazo de al menos ocho semanas para hacer llegar a la Comisión sus contribuciones por escrito. También se concedía un plazo de 20 días laborables para las reuniones que se solicitasen por los particulares con la Comisión para discutir en persona sobre las cuestiones susceptibles de ser modificadas en la propuesta.

4. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia

– Informe del Grupo de Trabajo Interdepartamental

En mayo del 2004 se nombra a la nueva Comisión Europea presidida por José Manuel Durao Barroso, que sustituyó a Romano Prodi. Este Colegio de Comisarios quería impulsar los «Objetivos Estratégicos 2005-2009», a través de los que se quería impulsar la denominada «Asociación para la renovación europea»¹⁸, uno de cuyos principios consistían en que «*la consulta y la participación son inherentes al concepto de asociación*». Esta Comisión asimismo subrayó la importancia de «*un elevado nivel de transparencia*» ya que «*la Unión debe someterse al control público y rendir cuentas de sus actividades*».

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. Este comisario hizo suya la idea de transparencia y quiso darle un fuerte impulso, fomentándola tanto en la Comisión Europea como respecto de los grupos de interés que buscan influenciar sobre las políticas e iniciativas comunitarias.

En este sentido, el primer paso que llevó a cabo el Libro verde fue la elaboración de un *Memorandum de la Comisión*¹⁹ en el que se afirmaba que **la transparencia es una condición esencial para la legitimidad de cualquier administración pública que quiera considerarse moderna**. Con este objetivo como meta el 18 de mayo del 2005 el Colegio de Comisarios celebró un debate sobre «*Una posible iniciativa europea en favor de la transparencia*», en este coloquio se trató de las siguientes cuestiones, que citamos porque van a constituir ya desde ese momento una referencia en los trabajos de la Comisión:

- Publicación de los destinatarios de los Fondos Comunitarios.
- Disminución del fraude a través de la creación de una lista de situaciones fraudulentas.
- Promoción de una relación saludable con los grupos de interés.

18. COM (2005) 12.

19. SEC (2005) 644.

- Fomento de una ética profesional entre los que ostenten un cargo público a nivel comunitario.
- Establecimiento de un registro de la correspondencia de los Comisarios.

Este Memorándum concluyó con el propósito de asociar al resto de las Instituciones Europeas en un Grupo de Trabajo Interdepartamental, que estaría presidido por el Secretario General de la Comisión, y que debería presentar un informe en el que se abordase la factibilidad de abordar estas cuestiones desde el punto de vista legal, técnico y presupuestario.

En octubre del 2005 se publicó el Informe del Grupo de Trabajo sobre una posible «Iniciativa Europea en favor de la Transparencia».²⁰

Este informe 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 que se habían suscitado en el Memorándum 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 veremos 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. De este modo, una iniciativa de este cariz implica y suscita cuestiones relacionadas también con los diferentes niveles de protección a la información que cada Estado miembro aplica, en virtud de la libertad que tiene para poder legislar sobre una materia que no está explícitamente comunitarizada.

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*, sólo por Acuerdo del Consejo de Ministros se pudo permitir de manera parcial que la Rural Payments Agency publicase un listado con los nombres de los receptores de los subsidios agrícolas comunitarios.

El grueso del informe se dedicaba al registro y al código de conducta para los grupos de presión. En primer lugar se hacía referencia al sistema voluntario de **CONNECS**, constatando cómo la ausencia en éste de algún tipo de sanción para cuando no se cumpliera con la obligación de actualizar la información, provocaba que la que se encontraba disponible en muchos casos era obsoleta y necesitaba de una puesta al día.

Por otra parte, el informe hacía referencia a dos cuestiones claves con las que nos encontramos en este ámbito de la relación de la Comisión con los grupos de interés: el Código de Conducta y la ética profesional de los funcionarios comunitarios en su relación con estos grupos.

La Comisión siempre había adoptado un enfoque favorable a la autorregulación, conforme a la cual cada grupo de interés debía atenerse a sus propios esquemas de

20. SEC (2005) 1300 final.

ética profesional. Pero la Comisión entiende que en su relación con sus funcionarios y sus diversos departamentos, los Grupos de interés deberían someterse a un Código de Conducta²¹ que regularía aunque fuese en términos de mínimos esas relaciones. Hay que decir que el Código de conducta que se recogía en este informe no es el que se ha impuesto definitivamente, y que este primer borrador de Código era bastante más gravoso que el que se ha acabado aceptando. Sin embargo, si conviene resaltar algunas cuestiones dada la importancia que subyace al sometimiento de los grupos de interés a un código de conducta por parte de la Comisión.

Los puntos (c) y (d) suscitan algún comentario que no debe dejar de hacerse, además porque han decaído de la versión final del Código de Conducta finalmente adoptado. En ambos casos se hacía referencia al término tergiversar, distorsionar, deformar o desvirtuar la naturaleza de la pregunta, solicitud o petición a la Comisión por parte del profesional. Cabe preguntarse, en primer lugar, qué hay que entender por tergiversación, distorsión o deformación, en la medida en que la palabra inglesa que se utiliza en el original «*misrepresent*» suscita las mismas posibilidades de ser interpretada con cierta ambigüedad. En lo que aquí atañe, entendemos que la Comisión ha hecho bien en dejar decaer ambos preceptos del Código. La obligación de veracidad que se exige ante una administración pública debe ser distinta de la que se requiere y es exigible ante un juez.

5. El Libro Verde: Iniciativa Europea en favor de la transparencia

El libro verde «*Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*»²² se publicó el 3.5.2006, y se centró en clarificar las cuestiones que se habían suscitado tanto en el Memorándum como en el Informe del Grupo Interdepartamental anteriormente presentados, para poder elevarlos al trámite de consulta pública tanto a los Estados miembros como a las organizaciones y grupos de interés que estuviesen ca-

21. Code of Conduct –Minimum criteria proposed by the Commission–

In their dealings with the EU, the practitioners shall:

- (a) Identify themselves by name and by company;
 - (b) Declare the interest represented;
 - (c) Neither intentionally misrepresent their status nor the nature of their inquiries to officials of the EU institutions nor create any false impression in relation thereto;
 - (d) Neither directly nor indirectly misrepresent links with EU institutions;
 - (e) Honour confidential information given to them
 - (f) Not disseminate false or misleading information knowingly or recklessly and shall exercise proper care to avoid doing so inadvertently;
 - (g) Not sell for profit to third parties copies of documents obtained from EU institutions
 - (h) Not obtain information from EU institutions by dishonest means;
 - (i) Avoid any professional conflicts of interest;
 - (j) Neither directly nor indirectly offer nor give any financial inducement to:
 - any EU official, nor
 - Member of the European Parliament, nor
 - their staff;
 - (k) neither propose nor undertake any action which would constitute an improper influence on them;
 - (l) only employ EU personnel subject to the rules and confidentiality requirements of the EU institution.
- Any signatory will voluntarily resign should they transgress the code.

22. COM (2006) 194 final.

lificados para poder emitir una opinión. De esta manera, en primer lugar, el Libro Verde determina que debe entenderse por «*actividad de los grupos de interés*», definiéndola como toda aquella actividad que se realice con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las Instituciones Europeas.

Los miembros de estos grupos de interés serían aquellos profesionales que realizaran tales actividades, trabajando en organizaciones diversas tales como: consultorías especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONGs, grupos de reflexión, representantes *in house* de empresas («representantes internos») o asociaciones profesionales. La Comisión además establece unos parámetros que deben guiar la relación entre las Instituciones Europeas y estos grupos:

- La actividad de los grupos de interés es una actividad legítima en un sistema democrático.
- Los grupos de interés pueden contribuir a llamar la atención de las instituciones europeas sobre asuntos importantes.
- No debería ejercerse una influencia indebida sobre las Instituciones Europeas mediante una actividad de presión inadecuada.
- El público general debe estar claramente informado respecto a cómo han contribuido y cuál ha sido la aportación de los grupos de interés respecto al desarrollo de una determinada política de la UE.
- La obligación de las Instituciones Europeas de establecer y garantizar el «*interés general de la Comunidad*» lleva aparejado el derecho a realizar deliberaciones internas sin interferencia de intereses exteriores.
- Las medidas en el ámbito de la transparencia deben ser efectivas y proporcionadas.

También proporciona la Comisión en este Libro Verde un pequeño elenco de qué actividades pueden calificarse como de «*método inadecuado de presión*»:

- Proporcionar información distorsionada a las Instituciones de la UE sobre las posibles consecuencias económicas, sociales o medioambientales de los proyectos de propuestas legislativas.
- Elaboración de campañas de comunicación por canales electrónicos que no se correspondan con inquietudes reales de los ciudadanos europeos.
- Supuesta falta de legitimación de algunas ONGs a nivel comunitario por el hecho de que dependan en parte de las subvenciones y de la financiación comunitaria para su sostenimiento, situándolas en una posición más débil que la que tendrían algunos grupos de interés empresariales más independientes financieramente.
- Falta de información relativa respecto a los grupos de interés que actúan a nivel de la UE, y en especial en relación con sus fuentes de financiación.

Respecto al control externo de los grupos de interés, se hace mención a que la Comisión ya tenía unos principios consolidados de transparencia a través de los «*Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*». Recuerda como las normas mínimas exigen que las contribuciones

de los participantes en las consultas públicas se publiquen en internet. CONNECS estaba plenamente vigente en ese momento, y el Libro Verde lo califica como base de datos sobre grupos de interés europeos. Pero pone de manifiesto como no existía obligación ni incentivo alguno para que un grupo de interés-organización de la sociedad civil se registrase, aunque tampoco podía identificar factores disuasorios respecto de la misma.

El libro Verde opta en lo que atañe al registro por un sistema voluntario pero que englobe incentivos para motivar al grupo de interés para que se registre.²³ Reconoce al mismo tiempo que las normas de integridad constituyen un elemento esencial para la transparencia de la actividad de los grupos de interés. Recuerda la Comisión como, hasta ese momento, se había optado por una política de autorregulación en este ámbito. En la Comunicación de 1992 sobre los Grupos de Interés especial²⁴, se invitó a los grupos de presión a que adoptaran sus propios códigos de conducta con base en unos criterios mínimos propuestos por la Comisión. En este marco, hay que citar que las dos organizaciones más relevantes de grupos de presión ante la UE, la *Society of European Affairs Professionals* (SEAP), y la *European Public Affairs Consultancies Association* (EPACA) adoptaron respectivamente dos códigos de conducta vinculantes para sus asociados, de conformidad a las normas mínimas expuestas por la Comisión. En ambos casos se recogen sanciones que van desde una mera amonestación a la expulsión temporal o definitiva.

Las preguntas que se planteaban en la consulta²⁵ dejaban un cierto margen de interpretación al consultado, ya que –por ejemplo– no quedaba claro si la pregunta implicaba que los grupos de interés deberían registrarse obligatoriamente, o la ambigüedad clara al preguntar sobre si debería haber una organización externa que gestionase y supervisase el cumplimiento del código, o la relativa a quién debería redactar las normas mínimas aplicables a los códigos de conducta de los grupos de interés.

23. «La Comisión podría establecer y gestionar un sistema de registro voluntario en Internet para todos los grupos de interés y grupos de presión que deseen ser consultados sobre iniciativas de la UE. A los grupos y miembros de grupos de presión que registren determinada información específica sobre ellos mismos se les dará la oportunidad de señalar sus intereses específicos y, a cambio, se les avisará cuando haya consultas sobre estos ámbitos que revisten para ellos especial interés. Por tanto, sólo los grupos de presión que se hayan registrado serán avisados por la Comisión de la organización de consultas. Para poder inscribirse en el registro, los solicitantes deberán proporcionar información sobre a quién representan, cuál es su misión y cómo se financian». [COM (2006) 194 final, págs. 8 y 9].

24. Vid. N. 1.

25. – ¿Opina que se deberían tomar medidas tendentes a reforzar la transparencia de las actividades de los grupos de presión?

- ¿Opina que los grupos de presión que deseen ser advertidos de las consultas por las instituciones de la UE deben registrarse y proporcionar información, particularmente sobre sus objetivos, situación financiera e intereses que representan? ¿Opina que esta información debe estar disponible para el público en general? Según usted, ¿quién debería gestionar este registro?
- ¿Opina que deberían reforzarse los códigos de conducta existentes mediante un conjunto de requisitos mínimos comunes? En su opinión, ¿quién debería redactar este texto?
- ¿Opina que es necesaria una nueva organización externa, dotada de una función de supervisión, para controlar el cumplimiento del código, y que deberían imponerse sanciones en caso de incumplimiento del código?

[COM (2006) 194 final, pág. 11].

– Consultas al Libro Verde

El 21 de marzo de 2007 se publicó una Comunicación de la Comisión titulada «*Seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea en favor de la Transparencia»*»²⁶, este documento recogía las conclusiones de las consultas que se habían planteado en relación con el Libro Verde sobre el mismo tema. La consulta se produjo entre mayo y agosto del 2006, y la Comisión recabó por internet más de 160 contribuciones, entre las que figuraban algunas procedentes de Estados miembros de la Unión Europea, de grupos de interés, de ONGs y de ciudadanos a título particular.

Una primera cuestión que hay que resaltar es que algunos de los que presentaron sus respuestas a la consulta se manifestaron en contra de que la Comisión hubiese utilizado la expresión «*actividad de los grupos de presión*» en su consulta, aclarando la Institución Comunitaria que esta expresión no contenía ningún juicio de valor negativo o peyorativo, siendo que se describía genéricamente como «*actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas*». Como veremos, el Registro de Transparencia no hace mención alguna a la expresión grupos de presión.

Vamos a pasar a comentar algunas de las contribuciones a la consulta más relevantes que se encuentran públicamente disponibles en internet, aunque hay que lamentar que algunas contribuciones importantes carecen de link para acceder a la respuesta de la consulta –la transparencia parece que sólo llega para algunas contribuciones, siendo evidente que por la importancia del tema deberían haberse puesto todas a disposición del público o ninguna–. Por ejemplo de los gobiernos de los 27 Estados miembros sólo presentaron alegaciones el Reino Unido –cuya contribución no es accesible–, Lituania, Dinamarca, Lituania y Eslovenia. Alemania formuló una respuesta a través de la Oficina Federal de Protección de Datos. También presentaron respuestas 34 organizaciones registradas en CONNECS a nivel comunitario, 50 ONGs, 10 organismos regionales, 5 empresas privadas, 17 ciudadanos a título particular, por resaltar sólo algunas entre las 160 respuestas recibidas. Si mencionar que España no hizo aportación alguna, ni a través del Gobierno de la Nación, ni a través de entes autonómicos, asociaciones profesionales o Cámaras de Comercio. Sólo hay dos contribuciones de dos ciudadanos españoles –a juzgar por los apellidos e idioma de la comunicación– que expresan su opinión a título particular, y que no merecen mayor mención.

– Posición de la *Better Regulation Commission* del Reino Unido

En primer lugar, respecto a la transparencia, esta agencia británica expresa con claridad su opinión de que hay que procurar que se profundice en la misma respecto de aquellos procesos en los que los lobistas quieren influir sobre una determinada política, para que se legitime los intereses que representan y para que se pueda mantener la confianza en los procesos de consulta en los que participen. La Comisión Europea también debería ser transparente en el sentido de poner a disposición

26. SEC (2007) 360.

del público información relativa a quién ha querido influir y sobre qué temas, qué intereses representaban y cómo y en qué medida se han podido tomar en consideración.

Respecto a la cuestión de la creación de un registro obligatorio de grupos de presión, la respuesta negativa que ofrecen es categórica. Entienden que no es necesario en absoluto porque no parece sencillo aportar evidencia de que un registro tal fomentase la transparencia en las relaciones entre la Comisión y los grupos de presión. En el caso de que se decidiese su instauración, la Comisión debería de justificarlo con un robusto análisis de coste beneficio que apoyase la medida.²⁷

Es interesante resaltar como señalan que un Registro central no permitiría saber quién ha respondido a cada propuesta legislativa en particular, algo que en opinión de esta agencia, sí es realmente relevante. El registro no serviría para saber qué grupos de presión están influenciando sobre la Comisión respecto de determinadas cuestiones o iniciativas. Lo importante es poder tener conocimiento de las influencias recibidas para poder calibrar y ponderar con certeza a quiénes se ha tomado en consideración.²⁸

Respecto al delicado tema de la información financiera necesaria para el registro, la Agencia británica opina que registrarse para poder recibir alertas tempranas respecto de las propuestas legislativas y las iniciativas de la Comisión no tiene nada que ver con la puesta a disposición de las autoridades europeas de información financiera de ningún tipo. Bastaría un registro en el cual se indicasen materias de interés y datos de contacto relevantes.

Respecto a la cuestión del Código de Conducta, entiende que la entidad pertinente para su elaboración sería la propia Comisión Europea, que debería recabar la colaboración y el acuerdo de los grupos de presión más relevantes para asegurarse de que existe un cierto consenso sobre los puntos básicos del mismo. Por supuesto, y muy en coherencia con la actitud británica en general respecto a los temas europeos, la Agencia entiende que no debería crearse ningún organismo suplementario que fomentase mayor burocracia para el control del Código de conducta y del Registro. Además de que la propia Comisión había declarado en el mismo Libro verde,

27. «Yes— transparency is one of our Principles of Good Regulation. We believe that the process by which lobbyists attempt to influence policy making should be more transparent, to legitimize their representations and maintain trust in the consultation process. The Commission should make clear who has lobbied it on particular issues, what their concerns are and how these concerns have been taken into account. (...) No —we do not believe that a register as described is necessary. We support greater transparency in the Commission's dealings with lobbyists but cannot find any compelling evidence to support a mandatory register. If the Commission is keen to create a register then it should be at least provide a robust cost/benefit analysis to support this suggestion». (Consultation on the European Transparency Initiative Green Paper— Response from the Better Regulation Commission http://ec.europa.eu/transparency/eti/contrib_1.htm).

28. «The Commission should be transparent about who has contributed to individual proposals, in order to gauge whether a balanced view has been Heard. We recognize that there may be occasions when respondents may want to stay anonymous when responding to individual consultations, for reasons such as commercial sensitivity. These wishes should be respected, but the Commission should be clear just how many of these sorts of responses it has received and include this information when publishing reviews of consultation exercises». (Consultation on the European Transparency Initiative Green Paper— Response from the Better Regulation Commission http://ec.europa.eu/transparency/eti/contrib_1.htm).

que en registro voluntario vigente (CONNECS) no se había reportado ninguna transgresión relevante.²⁹

– Posición de la Agencia Federal de Protección de Datos de Alemania

Esta agencia no se posiciona respecto de la consulta relativa al registro de los grupos de interés y al código de conducta. Sin embargo, parece relevante señalar aunque sea someramente su contribución en la medida en que trata sobre la importante cuestión de la protección de datos, y la puesta a disposición de los mismos respecto de las Instituciones Comunitarias, y esto en relación con la publicidad de los titulares de subvenciones y de ayudas de Fondos Estructurales y de la Política Agrícola Común.

Entiende la agencia alemana que la publicación de los datos de los titulares de estas subvenciones comunitarias es compatible con el derecho a la protección de datos de carácter personal vigente en la RFA, ya que se produce una ponderación entre el bien jurídico particular y el bien general manifestado en el interés comunitario en que se conozcan los beneficiarios, que conlleva además cuestiones anejas que están relacionadas con la protección del medio ambiente, la política económica o la mejora del mercado laboral. De esta manera, lo más apropiado sería que se llegase a un acuerdo con los receptores de subvenciones para determinar qué datos pueden ser públicos, sin que por ello se ponga en peligro la libre competencia ni la libertad de empresa.³⁰

En cierta medida, esta respuesta puede ser trasladable a la obligación de ofrecer información financiera y datos completos por parte de los grupos de interés respecto de la inscripción en el Registro.

– Posición de Eurochambres

Eurochambres es una organización que se crea en 1958 como la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria Europeas, representa a más de 2000 Cámaras de Comercio nacionales, regionales, locales y sectoriales, contando con presencia en 44 países y con un total de empresas afiliadas a sus socios de alrededor de 19 millones –de las cuales el 99,5% son PYMEs–, que cuentan con más de 120 millo-

29. (...) «The Green Paper states that no cases of misdemeanour have been reported in the context of the current voluntary codes of conduct and we strongly believe that a light-touch approach should be adopted wherever possible, especially as in this instance it has already proven to work». (Consultation on the European Transparency Initiative Green Paper– Response from the Better Regulation Commission http://ec.europa.eu/transparency/eti/contrib_1.htm).

30. «Eine abschließende Auflistung der Informationen, die von der Veröffentlichungspflicht umfasst sein sollen, last sich nach Ansicht der informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands am besten in Zusammenarbeit mit potenziell betroffenen Fördermittel- und Informationsempfängern erstellen. Sie muss die unterschiedlichen Förderpolitiken berücksichtigen. Dabei ist das jeweilige Informationsinteresse und das Erfordernis der Verhinderung einer Wettbewerbsverzerrung durch eine mögliche Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (z.B. genaue Informationen zu einzelnen Produktionsprozesse) miteinander in Einklang zu bringen. In jedem Fall hinsichtlich der veröffentlichten Informationen keine Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, um eine Vergleichbarkeit der Daten zu ermöglichen». (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens –Europäische Transparenzinitiative–).

nes de empleados. Es decir, es una organización de gran importancia y de carácter transnacional. Es evidente que la opinión de esta relevante organización no iba a ser obviada por la Comisión, ante la que este organismo está muy presente y tiene una gran actividad.

Comienza Eurochambres afirmando que la transparencia sólo puede repercutir de manera positiva en el entendimiento y confianza de los ciudadanos comunitarios respecto del funcionamiento de las Instituciones y en la eficiencia de los procesos de consulta. Aunque también entiende que esta iniciativa debería hacerse extensiva a todas las Instituciones Europeas, sin limitarla al proceso de consultas, haciéndola extensiva a la creación y composición de los grupos consultivos, al nombramiento de expertos y a las audiencias públicas.

A igual que resaltó la agencia británica en su opinión, Eurochambres entiende que la transparencia debe también aplicarse respecto de la Comisión, en el sentido de que deberían poder conocerse qué opiniones se han tomado en consideración en una determinada consulta, porqué, quién las ha emitido y en qué ámbito van a repercutir de la propuesta legislativa.³¹

Eurochambres opina que sería beneficioso que los grupos de interés –entre los que entiende deberían contarse los sindicatos y las organizaciones sociales activas ante las Instituciones Comunitarias– se inscribiesen obligatoriamente en un registro para poder recibir las alertas de propuestas legislativas e iniciativas comunitarias. Este registro debería incluir información sobre los intereses que representan, objetivos, situación financiera –información que ya estaba disponible a través de CONNECS–. También entiende que tanto el registro como el código de conducta debería ser común para todas las Instituciones Europeas.

Respecto a las **reglas mínimas de consulta de la Comisión**, entiende que la Comisión debe exigirse en la claridad en la formulación de las consultas, incluyendo toda aquella información relevante para poder presentar las respuestas pertinentes y adecuadas; al mismo tiempo, opina que a la hora de definir los grupos objetivos afectados por una determinada consulta, la Comisión debería asegurarse de que las partes afectadas pudiesen tener la oportunidad para expresar sus opiniones, siendo un canal adecuado el de las Cámaras de Comercio como representantes transversales de diversos sectores de actividad económica, y con implantación en la totalidad de los Estados miembros de la UE.

Respecto al nombramiento de los expertos que asesoran a la Comisión, y a la composición de los grupos de trabajo consultivos, Eurochambre entiende que en los mismos deberían estar representadas todas las organizaciones empresariales relevantes, de modo que pudiese garantizarse que los intereses de todos los partícipes fuesen tomados en consideración.

31. «It deals only with one side of the consultation process: rules and codes of conduct that lobby organisations will have to follow. It is also important, to guarantee the efficiency of the consultation, that EU institutions better communicate the results obtained. For the time being, the Commission just makes available the contributions received but no information is provided on which contributions and for what reasons will be taken into account in the Commission's final proposal». (Eurochambres' Contribution to the European Transparency Initiative, August 2006).

– **Posición de la SEAP –Society of European Affairs Professionals–**

Es interesante la opinión, aparte de su gran representatividad por la gran amplitud de sectores que abarca y el nivel de los afiliados, también porque es una asociación muy activa en el plano de la transparencia.

En concreto, SEAP está de acuerdo con que las opiniones emitidas por los grupos de interés en relación con los Libros Verdes sean publicados sistemáticamente en la página web de la Comisión, aunque también con que los plazos establecidos se cumplan, tomando en consideración que –en varias ocasiones– la Comisión ha comenzado los períodos de consulta establecidos de ocho semanas justo antes de las vacaciones estivales, de tal manera que se reduce la capacidad de reacción de los diversos interesados –esta misma consulta que nos ocupa terminó un 30 de agosto, iniciándose a primeros de julio–. También están a favor de que se amplíase el alcance de las consultas.

– **Dictamen del Comité Económico y Social**³²

El CES recuerda como el fracasado proyecto de Tratado de una Constitución Europea, en el artículo I-46.3, con el objeto de garantizar el principio de democracia participativa, establecía que: *«todo ciudadano tiene derecho a participar de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos»*. Y el artículo I-47.3 reconocía que *«con el objeto de garantizar la cohesión y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas»*.

Evidentemente, el CES acogió favorablemente la presentación por parte de la Comisión del Libro Verde sobre la Transparencia. Reconociendo que la existencia de un gran número de intereses que tratan de influir sobre la política comunitaria exige por parte de la Comisión del establecimiento de unas normas que regulasen, por un lado, las condiciones para que se pueda ejercer una correcta influencia y, por otro, los requisitos que deben respetarse por las personas e instituciones que representan determinados intereses.

Entiende el CES que la definición que hace el Libro Verde de los *«miembros de los grupos de presión»* es como mínima confusa, en cuanto que se refiere a las organizaciones profesionales, las ONGs, las asociaciones profesionales, etc., que *«realicen actividades con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones en las instituciones europeas»*.³³ Respecto a la inscripción

32. COM (2006) 194 final.

33. *«Las organizaciones que actúan como grupos de presión en la UE se diferencian en gran medida por sus objetivos, sus estructuras y por su forma de representación. Las federaciones industriales, las organizaciones empresariales y sindicales que representan los intereses de millares o millones de empresas o trabajadores europeos no deberían asimilarse a organizaciones que actúan como grupos de presión, que tienen intereses puramente comerciales o de otro tipo, porque aquellas representan intereses diversos, colectivos y públicos y promueven el desarrollo de la industria y de la actividad económica, así como el progreso económico y social. Estas organizaciones no tiene ánimo de lucro. Sus actividades, destinadas al interés general, son vistas de modo favorable por la ciudadanía, la prensa habla ampliamente de ellas y ellas mismas desean dar a conocer sus actividades en la mayor medida posible. Estas organizaciones son interlocutores sociales que, junto con las instituciones del Estado, participan en el diálogo social a nivel europeo»*. [C 324/76, (COM (2006) 194 final].

en un registro, **el CES indica que ese registro debe entenderse como una obligación para la adquisición de un derecho**, como es el de la consulta obligatoria de las partes interesadas en los asuntos que les conciernen. A este respecto, el CES considera que la exigencia de una obligación de registro debería constituir un requisito mínimo para la transparencia en la que debe desarrollarse cualquier consulta que se lleve a cabo respecto de las políticas e iniciativas comunitarias, para velar que estas no se realicen con la finalidad de conseguir beneficios contrarios al interés general.

En definitiva, el CES aconsejó la existencia de un Código de conducta vinculante, que garantizase la igualdad de trato, tanto de hecho como de derecho, para todas las partes interesadas, con un sistema de registro obligatorio, como el que tenía el Parlamento Europeo.

En relación con la información de retorno sobre las normas mínimas de consulta de la Comisión, entiende el CES que cada Dirección General debería realizar una evaluación de impacto de la consulta realizada, que acompañase una lista de las organizaciones consultadas, pero solamente en relación con las propuestas estratégicas de la Comisión. Esta evaluación debería llevarse a cabo respecto de todas las propuestas en las que se realizase una consulta pública. En este sentido, hay que llegar a un acuerdo respecto de los idiomas de la consulta, la neutralidad de las preguntas, y la distinta importancia que hay que otorgar a las posiciones y observaciones formuladas por las distintas organizaciones consultadas, y esto en función de la representatividad que tengan en el sector pertinente.

Hay que reseñar que apenas dos meses con posterioridad a la publicación de este dictamen, el CES publicó un documento de un gran interés en el que se hacía referencia a la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil en el contexto del diálogo europeo.³⁴ En este el Comité recalcó la importancia de la democracia representativa a nivel europeo para que la ciudadanía pueda debatir, ser consultada e influir en el desarrollo de la UE³⁵.

Parece también relevante indicar **la matización que hace el CES entre los conceptos de consulta y participación**, entendiendo por la primera aquella que estaría abierta a todas las organizaciones que dispongan de conocimientos especializados en un ámbito determinado, reservándose la participación *a la posibilidad ofrecida a una organización de intervenir formal y activamente en un proceso colectivo de determinación de la voluntad, en el interés general de la Unión y de sus ciudadanos*. Este proceso debería reposar en principios democráticos, que permitiese a

34. Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil». (2006/C 88/11 de 11.4.2006).

35. 1.7 «El principio de la democracia participativa está consagrado asimismo por el artículo I-47 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En este sentido, y a pesar de los avatares del proceso de ratificación del Tratado constitucional, las instituciones de la UE deben plegarse a este enfoque e instaurar una auténtica democracia participativa. No obstante, para que esta pueda satisfacer las exigencias de una gobernanza europea moderna, todavía es necesario poner en funcionamiento los instrumentos que hagan posible que los ciudadanos europeos, y en particular las organizaciones en las que actúan, puedan debatir, ser consultados e influir realmente en el desarrollo de la Unión y sus políticas en el marco de un auténtico diálogo civil estructurado con la sociedad civil organizada». (2006/C 88/11 de 11.4.2006).

las organizaciones sociales estar presentes en la elaboración de las políticas y en la preparación de las decisiones relativas a la evolución y el futuro de la UE.

– **Dictamen del Comité de las Regiones**³⁶

El Comité de las Regiones lamentó en su informe que la dimensión local y regional no se hubiese mencionado en la iniciativa de la Comisión, recordando cómo ésta declaró en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea que velaría porque las realidades y experiencias regionales y locales se integrasen en la concepción de las políticas.

También señaló que los entes responsables de aplicar y transponer las políticas e iniciativas comunitarias son los entes regionales y locales, y que la UE es una asociación institucional a varios niveles que deben implicarse en la elaboración de las políticas europeas, de manera que la mejor manera de garantizar que la nueva legislación comunitaria sea relevante y viable consistiría en garantizar que la consulta, el diálogo y los espacios de participación y de toma de decisión de estos entes y organismos fuese fluida.

El Comité considera que hay distinguir entre la consulta de las Instituciones Europeas con los entes regionales y regionales elegidos, de una parte, y los grupos de interés que representen intereses especiales, de otra; de esta forma el Comité formaría parte integrante de la nueva gobernanza europea, y podría participar directamente en toda iniciativa de la Comisión Europea que estuviese destinada a mejorar el funcionamiento transparente del proceso de decisión de la Unión. De este modo, sería deseable que la Comisión adjuntase a toda propuesta legislativa una lista de las reuniones celebradas y de los documentos de posición recibidos durante la fase de preparación de la propuesta específica.

6. El Marco Vigente

La Comisión publicó en mayo del 2008 una Comunicación titulada «*Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta)*»³⁷. Comienza este informe con la importante aclaración relativa a las actividades que se esperaba que se registrasen en el registro de base voluntaria, aclarando que no quedarán englobadas en las actividades de representación de intereses las:

- Actividades de **asesoramiento jurídico y profesional** de otro tipo en la medida en que estén relacionadas con el ejercicio del derecho fundamental a un juicio justo o el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos.
- Actividades de los **interlocutores sociales** que participen en el diálogo social (sindicatos, asociaciones de empresarios).
- Actividades 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.

36. Proyecto de Dictamen «Iniciativa Europea en favor de la Transparencia» (CONST-IV-008).

37. [(SEC 2008) 1926, de 27.5.2008].

Tampoco podrán registrarse las personas físicas a título particular ni las autoridades locales, regionales u organismos internacionales.

Esta comunicación también incluye en anexo el Código de Conducta para los representantes de intereses; el Código recoge siete reglas básicas que definen la forma de actuar de los representantes a la hora de representar sus intereses. De este modo, las entidades que se registren deben someterse al Código de Conducta propuesto por la Comisión o, en su defecto, declarar que se encuentran sometidas ya a un código profesional que contenga unas reglas similares. Se definen las actividades de representación de intereses como aquellas «*actividades realizadas con el objetivo de influir en la formulación de las políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas*».

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 deberán respetar estrictamente las normas que garantizan su imparcialidad.

Las reglas a las que tienen que someterse los representantes de intereses de acuerdo al Código de Conducta son las siguientes:

- (1) Identificarse con sus nombres y el/los nombres de la entidad o entidades para las que trabajan o a las que representen;
- (2) Registrarse correctamente para no inducir a error a terceros o al personal de la UE;
- (3) Declarar los intereses y, en su caso, los clientes o miembros a los que representen;
- (4) Garantizar que, en lo que a ellos les consta, la información que suministran es objetiva, completa actualizada y no engañosa;
- (5) Procurar no obtener ni tratar de obtener ninguna información por medios deshonestos;
- (6) Procurar no inducir al personal de la UE a infringir las reglas y normativas de conducta que les son aplicables;
- (7) Al emplear a antiguos miembros del personal de la UE, respetar la obligación que tienen éstos de cumplir las normas de confidencialidad que les son aplicables.

Para el supuesto de que se produzca una infracción del Código, la Comisión informa de que la misma podría provocar la suspensión o exclusión del Registro al término de un procedimiento administrativo de la Comisión, durante el que se deberán respetar la proporcionalidad y el derecho a la defensa.

También se recoge la posibilidad de que cualquiera pueda presentar respecto de un ente registrado una queja a la Comisión, en la que los hechos sustanciales queden fundamentados, y en la que se ponga de manifiesto una presunta infracción.

La suspensión temporal del Registro será por un período determinado, hasta que la entidad registrada de solución a la situación que provocó la suspensión. Durante este periodo se suspenderán todas las ventajas derivadas del registro. La exclusión

del Registro sólo se podrá 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, hay que indicar que se explicita que las contribuciones de las entidades registradas a las consultas públicas quedarán publicadas en internet, haciéndose mención del nombre del que la 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 publicación de datos de carácter personal. En referencia al Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso a los documentos, la Comisión podrá 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 la página de consulta de las correspondientes Direcciones Generales, y que se anunciarían a través de un único punto de acceso «*Your Voice in Europe (YVIE)*». Para emitir una opinión sobre una consulta, el que la quiera presentarla deberá registrarse con carácter previo, siendo informado de esta posibilidad en la página de la propia consulta.

A finales de octubre del 2010 se publicó una Comunicación por la Comisión titulada «*European Transparency Initiative: the Register of Interest Representatives, one Year after*»³⁸ En este documento se han puesto de manifiesto cuestiones muy interesantes que deben ser resaltadas en este momento. En primer lugar, se recogía como en algo más de un año se habían logrado más de 2.000 registros, pero también se constataba como hay dos categorías de operadores que no habían participado en este proceso en el grado que hubiese sido considerado como aceptable: los despachos de abogados y los think-tanks, cada uno por razones distintas:

Los **despachos de abogados** en su mayoría no habían recurrido al registro, alegando que las normas de confidencialidad y de secreto profesional que obliga a la profesión jurídica impiden y les prohíbe que puedan declarar sobre sus clientes y los intereses que ostentan, y cuya mediación les ha sido encomendada. Además, pusieron de manifiesto que las actividades de asesoría legal en ocasiones no pueden ser deslindadas y desvinculadas fácilmente de otras periféricas, como pueden ser la propia labor representación de intereses ante las Instituciones Europeas.³⁹ El punto 2.1.2 del mismo documento explicita con mayor precisión qué actividades deben quedar fuera del registro⁴⁰: no deben registrarse aquellas actividades de aseso-

38. [COM (2009) 612 final, de 28.10.2009].

39. «*Law firms engaged in activities of interest representation as defined by the Commission remain largely unregistered. Whilst lawyers and law firms quite rightly claim that rules on confidentiality specifically applying to them prohibit them from declaring who they represent in cases where they act as lawyers, i.e. advise and represent clients in legal proceedings and litigations, most –if not all– Brussels-based law firms also engage in lobbying on behalf of their clients in a similar fashion to other interest representatives covered by this initiative.*

40. «*N'entrent pas dans le champ du registre des représentants d'intérêts (quels qu'en soient les acteurs) les activités de conseil et les contacts avec les instances publiques, destinés à éclairer un client sur une situation de droit, sur sa situation juridique spécifique, sur l'opportunité ou la recevabilité d'une initiative*

ramiento 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.

Respecto de la actividad de los **think-tanks**, decir que 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 acogerse al registro porque entre lo que ofrecen a sus clientes está el acceso a posibilidades de networking al máximo nivel, y la participación en sus actos de personas relevantes del mundo comunitario.⁴¹

Es importante destacar como este documento pone de relevancia como se ha producido y logrado un cambio de mentalidad, pasándose de la cuestión sobre la necesidad de un sistema de registro a la de cómo puede mejorarse el sistema de registro. En este sentido, las cuestiones más relevantes tienen que ver con la comunicación en el registro de la información financiera pertinente, relacionada con los costes asociados a las actividades de representación directa e indirecta de intereses ante las Instituciones Europeas. En concreto, qué hay que entender bajo el calificativo de «*directo*». La Comisión pone de manifiesto que la pregunta clave que hay que plantearse es «¿**quién es el objetivo de la actividad, y cuál es el propósito de la misma?**», y también «¿**quién toma la iniciativa de iniciar y lanzar la actividad en cuestión?**».

La Comisión también indicó en este informe que se proponía abolir la posibilidad de presentar la información financiera a la hora de la inscripción a través de la expresión de porcentajes sobre la facturación, para exigir que se haga sólo de acuerdo a las cantidades económicas expresadas numéricamente. 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, pero no se lograba tanta transparencia como pudiéndose conocer las cantidades económicas percibidas (en tramos de 50.000 €).

7. El Acuerdo Interinstitucional⁴²

Este acuerdo interinstitucional supone el último paso a día de hoy en lo que hace referencia al Registro de Transparencia, ya que a través del mismo, la Comisión Euro-

de nature judiciaire ou administrative dans le cadre du droit en vigueur, y compris les conseils prodigués à un client en vue de l'aider à organiser ses activités dans le respect de la loi. Il en va de même des représentations faites dans le cadre d'une conciliation ou d'une médiation en vue d'éviter qu'un litige soit porté devant une instance juridictionnelle ou administrative. Cette approche vaut pour tous les secteurs d'activité de la Commission et n'est pas limitée à certaines procédures particulières (concurrence)». [Carta de VP Kallas a la Delegación de Colegios de Abogados francés (DBF), de 6 abril de 2009].

41. «A number of think-tanks promote membership by offering their potential members unparalleled networking opportunities and the chance to communicate directly with high-level personalities. They also offer guaranteed participation in a wide range of high-level events and debates to enable members to voice their opinion on a range of hot topics». [pág. 3 (COM (2009) 612 final)].

42. 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, de 22.7.2011).

pea y el Parlamento Europeo, acuerdan la creación de un Registro común para ambas Instituciones, y todo esto de manera congruente con los objetivos establecidos desde el Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Este Registro se basa en la experiencia adquirida en ambas Instituciones a través de sus respectivos registros, y también de la derivada de la que se ha adquirido desde la entrada en vigor en Junio del 2008 del Registro de Transparencia de la Comisión, y del que ya tenía el Parlamento Europeo. Se ha fundamentado asimismo en las directrices del Grupo de Trabajo conjunto.

Al ser un registro conjunto, las consecuencias de la inscripción repercuten en ambas Instituciones, es decir, que la acreditación para el acceso al Parlamento Europeo –que se lograba con el registro particular que tenía el Parlamento desde 1998– ahora hace que el mismo registro sirva para conseguir la identificación de acceso para el Parlamento, y también para poder 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, hace que los incentivos y alicientes que se ofrecen al particular para proceder al registro sean muy superiores. De hecho, la ausencia de registro impide la entrada al Parlamento Europeo más que como público observador.

En primer lugar, se definen con detalle las actividades que quedan englobadas por el registro, y que serán todas aquellas que directa o indirectamente estén dirigidas a influenciar la formulación o implementación de políticas o de procesos de ejecución de las mismas por parte de las Instituciones Europeas, y que impliquen un contacto con los funcionarios, miembros o agentes de las Instituciones Europeas, 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 deberán registrarse todos aquellos que quieran hacer llegar una opinión voluntaria, o participar en las consultas formales dirigidas a una propuesta legislativa comunitaria, o respecto de cualquier otro acto jurídico.⁴³

Quedan excluidas del registro las siguientes actividades:

- 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, al derecho a la defensa. Tampoco aquellas relacionadas con una situación jurídica del cliente y que necesita de indagaciones ante la administración comunitaria correspondiente.

43. «8. *The scope of the register covers all activities, other than those excluded in part IV, carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and the decision-making processes of the UE institutions, irrespective of the channel or medium of communication used, for example outsourcing, media, contracts with professional intermediaries, think tanks, platforms, forums, campaigns and grassroots initiatives. These activities include, inter alia, contacting Members, officials or other staff of the EU institutions, preparing, circulating and communicating letters, information material or discussion papers and position papers, and organizing events, meetings or promotional activities and social events or conferences, invitations to which have been sent to Members, officials or other staff of the EU institutions. Voluntary contributions and participation in formal consultations on envisaged EU legislative or other legal acts and other open consultations are also included*». (DOUE L 191/30, 22.7.2011).

- Las actividades de los partícipes en el diálogo social, tales como sindicatos, asociaciones patronales, etc., cuando estén llevando a cabo tareas que les han sido asignadas en los Tratados. *Mutatis mutandis* esto se aplicará a cualquier entidad u organización que deba desempeñar o tener un papel institucional.
- Las actividades relacionadas con solicitudes individualizadas de las Instituciones Europeas, o de los miembros del Parlamento Europeo, así como las derivadas de invitaciones para participar en comités consultivos o en audiencias públicas, que se hayan girado de manera personal e individualizada.

El registro no afectará ni a las iglesias ni a las comunidades religiosas, tampoco a los partidos políticos ni a las autoridades locales, regionales y municipales. Se aconseja el registro de aquellas redes, plataformas o cualquier otra forma de actividad colectiva que carezca de estatuto jurídico o de personalidad jurídica, pero que de hecho supongan una influencia organizada y lleven a cabo actividades que queden incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

Se entiende que quien proceda al registro de su grupo de interés acepta las siguientes condiciones: que la información proporcionada se haga pública, cumplir el código de conducta –o un código de conducta profesional que recoja similares obligaciones–; que la información proporcionada sea correcta, que si fuesen sometidos a alguna reclamación se sometan a las reglas asociadas al registro; someterse a las medidas aplicables en caso de incumplimiento del Código de conducta; aceptar tener que revelar la información que se detalla en el Reglamento (CE) n° 1049/2001, como sería comunicar la correspondencia o cualquier otro tipo de documentación que se solicite.⁴⁴

El Acuerdo Interinstitucional incluye cuatro Anexos importantes:

1. En el Anexo I se recogen seis categorías de registro para los agentes que tengan que inscribirse; van desde las consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores por cuenta propia (1ª categoría), a los grupos de presión *in company* (categoría 2ª), pasando por las ONGs (categoría 3ª), los grupos de reflexión e instituciones académicas (categoría 4ª) –en esta categoría quedarían englobados los think-tanks; las organizaciones eclesiales y religiosas (categoría 5ª), y las organizaciones que representan autoridades locales, regionales y municipales (categoría 6ª).
2. El Anexo II se refiere a la información que se requiere a los declarantes para la inscripción en el Registro de Transparencia.
3. El Anexo III recoge el Código de Conducta, que difiere del vigente para la Comisión en que introduce algunas especificidades relacionadas con el Parlamento Europeo, aunque en lo sustantivo mantiene los mismos preceptos que incluía el que estaba en vigor hasta el momento.

44. 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 Comisión Europea.

4. El Anexo IV establece el procedimiento de investigación y de tramitación de las denuncias por incumplimientos derivados de las obligaciones derivadas de la pertenencia al Registro de Transparencia. Al establecerse un procedimiento pormenorizado se consigue un aumento en la seguridad jurídica, y también una mayor certeza en lo relativo a las reglas que deben seguirse en la tramitación de las transgresiones, quejas y denuncias.

III. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA TRANSPARENCIA

1. Evolución

Hasta llegar al Acuerdo Interinstitucional por el que se crea el Registro de Transparencia con la Comisión Europea –y que ha sido comentado con anterioridad–, el camino del Parlamento Europeo en relación con la transparencia ha sido largo y es necesario señalar algunos de los hitos más relevantes en el mismo para así lograr 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 Comisión Europea y en el Parlamento Europeo no puede ser la misma. Este último participa en el método comunitario de una manera muy diferente a la de la Comisión. Esta tiene 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 reseñado– la relación con los grupos de interés, las consultas a las partes interesadas, la evaluación del impacto de las consultas, constituyen elementos muy relevantes en cuanto a lo que la transparencia hace referencia.

Sin embargo, el Parlamento Europeo ostenta una posición muy distinta en el método comunitario, porque es una Institución que colegisla con el Consejo, y por lo tanto, enmienda, vota y aprueba o rechaza las propuestas elaboradas por la Comisión. La transparencia respecto del Parlamento Europeo hace referencia a cuestiones distintas y tiene unas repercusiones diferentes que las que se derivan para la Comisión. El sentido de voto de un Europarlamentario o de un Grupo político en el seno del pleno del Parlamento Europeo, la propuesta de introducción de una enmienda en el trámite de enmiendas, la decisiva labor del Parlamento Europeo en lo que hace referencia al control presupuestario y del gasto, y las repercusiones que esto pueda tener sobre algunos sectores de actividad receptores de fondos comunitarios, las ayudas públicas a sectores en crisis, etc., son cuestiones que hacen que la transparencia en la Comisión Europea y en el Parlamento Europeo tenga un cariz y una dimensión diferente, aunque subyaga la misma raíz del concepto, es decir, un aumento en la claridad, accesibilidad, permeabilidad, independencia y objetividad de la labor de las Instituciones Comunitarias.

El Parlamento Europeo en 1996 ya modificó su Reglamento Interno de funcionamiento para dar entrada a unas disposiciones relacionadas con el tratamiento de los grupos de interés⁴⁵, con posterioridad introdujo otra modificación relacionada con el

45. Decisión del Parlamento Europeo sobre la modificación de su Reglamento (Grupos de interés del Parlamento Europeo) 13.5.1997.

establecimiento de un incipiente código de conducta al que deberían someterse aquellos que quisiesen interactuar con el Parlamento Europeo.⁴⁶

En 2008 se aprueba una Resolución del Parlamento Europeo atinente al marco de desarrollo de las actividades de los representantes de intereses en las Instituciones Europeas⁴⁷. Este documento no hace más que reflejar la posición que esta Institución había ido consolidando durante un largo período de tiempo, y que se había reflejado en un Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de noviembre de 2007⁴⁸ y en un Documento de trabajo previo de abril de 2003, denominado «*Lobbying in the European Union: Current rules and Practices*».⁴⁹

En estos documentos el Parlamento Europeo deja constancia de dos hechos que son 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 de este modo han visto aumentar su capacidad de decisión, haciéndolas llegar al núcleo de la esfera de los derechos ciudadanos –ciudadanía de la Unión, medio ambiente, espacio Schengen, protección del consumidor, espacio europeo de justicia, por poner sólo algunos ejemplos–; en segundo lugar, el Parlamento ha incrementado su capacidad de codecisión en el proceso legislativo, de manera que de aquel primitivo procedimiento de consulta, se ha pasado a una capacidad de introducir modificaciones relevantes en las propuestas legislativas a través de la codecisión, que 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.⁵⁰

El Acuerdo marco aprobado en 2008⁵¹ reseña una serie de cuestiones importantes en relación con la transparencia, reconociendo en primer lugar que es básico para mejorar la transparencia en el ámbito del Parlamento Europeo que el diputado correspondiente pueda identificar a las organizaciones que subyacen en los grupos de interés que le contactan. Esto implicaba en el sistema anterior que el acceso al Parlamento se condicionase a la aportación de una serie de inputs de información que permitiesen conocer con antelación con qué tipo de intereses se iba a confrontar al Eurodiputado. Evidentemente, esta situación actualmente se ha mejorado y perfeccionado a través del vigente Registro de Transparencia, que desvela –como

46. Decisión del Parlamento Europeo sobre la modificación de su Reglamento (Código de Conducta aplicable a los representantes de grupos de interés) 7.7.1997.

47. Framework for the activities of lobbyists in the EU institutions (2009/C 271 E/06) de 8.5.2008.

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

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

50. «*One of the most significant issues facing interests groups is the shifting of balance of power among European institutions. Extension of qualified majority voting in the Council took the veto power from the Member States in some economic areas, the codecision procedure gave the EP a greater role in decision-making and the ability to reject legislation that the Council favours. These institutional changes helped to underpin the importance of non-state actors (now often called civil society) in the policy making process. In addition in the past ten years the EU has been given new competencies in areas such as consumer, social and environment policy and it has introduced a single currency*». (pág IV, PE 329.438).

51. Vid. N. 47.

hemos visto— hasta cuestiones financieras relevantes del representante del grupo de interés. En segundo término, se pone de manifiesto como la transparencia es una avenida de doble dirección, ya que la transparencia también debe predicarse de las actividades de las Instituciones Europeas, no sólo de los que pretendan influir sobre las mismas.⁵² Por último, se enfatiza en este documento como el Parlamento Europeo, al representar directamente a la ciudadanía comunitaria, tiene 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, que permita un intercambio de información fluida entre representante y representado, reflejo de un principio democrático básico.

Con anterioridad, un Reglamento del Parlamento y del Consejo de 2001⁵³ había establecido las reglas de acceso de los particulares a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, estableciendo algunas consideraciones importantes:

- La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye 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 parte del principio por el cual se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, al mismo tiempo que se preserva la eficacia del procedimiento de toma de decisiones. Hay que conceder un acceso directo a los documentos preparatorios de la mayor medida posible.
- Es evidente que, por razón de su contenido altamente sensible, determinados documentos deben recibir un tratamiento especial, en los casos de política de seguridad y defensa, o en aquellos que haya que garantizar secretos de Estado de Estados miembros de la UE, o que sean calificados conforme al Registro del Parlamento Europeo como documentos clasificados, de acceso restringido.
- Con objeto de aumentar la apertura de las actividades de las instituciones, conviene —afirma el Reglamento— que el Parlamento Europeo, el Consejo y

52. «1. Recognizes the influence of lobby groups on EU decision-making and therefore considers it essential that Members of Parliament should know the identity of the organizations represented by lobby groups; emphasizes that transparent and equal Access to all the EU Institutions is an absolute prerequisite for the Union's legitimacy and trust among its citizens; stresses that transparency is a two-way street that is needed both in the work of the institutions themselves and among the lobbyists; stresses that equal access for lobby groups to the EU Institutions increases the expertises available for running the Union; considers it essential that representatives of civil society have access to the EU Institutions, first and foremost to Parliament». (DOUE C 271 E/49 de 12.11.2009).

53. 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 31.5.2001).

la Comisión permitan el acceso no solamente a los documentos elaborados por las Instituciones, sino también a los documentos por ellas recibidos.

- En línea de principio, se parte de que todos los documentos de las Instituciones deben ser accesibles al público, aunque sea conveniente que –cuando sea necesario– las instituciones puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar la capacidad para ejercer sus funciones.⁵⁴

2. Reglamento del Parlamento Europeo

El Reglamento del Parlamento Europeo recoge una serie de disposiciones relevantes en relación con la transparencia y el funcionamiento del Registro de Transparencia común con la Comisión Europea.

- **Tarjetas de acceso:** establece el artículo 9 que las tarjetas de acceso de larga duración sólo podrán expedirse respecto de personas ajenas a las Instituciones de la Unión con una duración máxima de un año, y sólo podrán entregarse respecto de personas que estén inscritas en el Registro de Transparencia, o que representen a organizaciones inscritas en el mismo, sin que la inscripción otorgue un derecho automático a dichas tarjetas de acceso. Evidentemente, la cancelación de inscripción en el registro implicaría la retirada inmediata de las tarjetas de acceso obtenidas.
- **Trabajos en Comisión:** El Título III se dedica enteramente a la transparencia en los trabajos de la Comisión. El artículo 103 establece que los debates del Parlamento Europeo serán públicos, y que normalmente las Comisiones del mismo se reunirán públicamente, aunque podrán decidir en el momento de fijar el orden del día qué asuntos del mismo deberán discutirse a puerta cerrada. En este supuesto, la Comisión podrá permitir el acceso público a los documentos y al acta de la reunión. El artículo 104 establece que todo ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento.
- **Alcance del término documentos:** hay que señalar que el artículo 104 en su apartado 2 establece que por documentos habrá que entender «*documento del Parlamento*», es decir todo aquel que se haya **elaborado o recibido** por funcionarios del Parlamento, ya sea a través de órganos rectores del mismo, de las comisiones o delegaciones interparlamentarias, o por la Secretaría del Parlamento. En este sentido, el apartado 3 del artículo 104 establece que el Parlamento debe crear un registro de sus documentos, siendo que los documentos legislativos y algunas otras categorías de documentos deberán ser directamente accesibles de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento nº 1049/2001.
- **Grabación audiovisual de los debates:** el artículo 182 establece que los debates del Parlamento deberán retransmitirse en directo en su página web

54. Números (2), (6), (9), (10) y (11) del Reglamento nº 1049/2001 (DOUE L 145/43, de 31.5.2001).

en las lenguas en las que se desarrollen, junto con la banda sonora multilingüe de todas las cabinas de interpretación activas. Además la grabación audiovisual deberá ofrecer un enlace que permita acceder al acta literal multilingüe de los debates, tan pronto como esté disponible. Reseñar que el Parlamento Europeo es uno de los precursores en esta iniciativa que, por supuesto, repercute positivamente a favor de la transparencia, al permitir al ciudadano participar de una manera más cercana de la labor del Parlamento.

- **Audiencias públicas sobre iniciativas ciudadanas:** se recoge en el artículo 197 bis, que de conformidad con lo establecido en el Reglamento nº 211/2011⁵⁵, establece que el Parlamento Europeo deberá organizar una audiencia pública a través de la Comisión legislativa competente, cuando se haya recibido una iniciativa ciudadana en el registro correspondiente, y se hubiese publicado. Además, los organizadores de la iniciativa podrán ser recibidos por la comisión correspondiente del Parlamento para que expongan los motivos de la misma y sus objetivos. Todavía no se ha producido ninguna iniciativa de este tipo desde su entrada en vigor.
- **Registro de Transparencia:** el Anexo x del Reglamento recoge el Registro de Transparencia, con un artículo único que hace referencia a las tarjetas de acceso y su vinculación al hecho de la inscripción en el mismo, con las causas de retirada en los supuestos de infracción que provoquen la cancelación de la inscripción.

IV. PROPUESTAS DE MEJORA

El Registro de Transparencia vigente tanto para el Parlamento Europeo como para la Comisión Europea ha supuesto un paso adelante en el camino hacia la transparencia en las Instituciones Europeas y para la UE. Si a esto se añade 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, la accesibilidad a los documentos comunitarios, por citar sólo algunos hitos de la transparencia, parece plausible afirmar que el camino emprendido está siendo tomado en serio, y que el compromiso con este principio es real y permanente.

En pro de esta actitud de apertura, se adjuntan una serie de propuestas que entendemos podrían contribuir a la mejora del sistema, y que –aunque se han ido reseñando en el marco de cada apartado– puede ser útil englobarlas en un decálogo que se enuncia a continuación.

1. **La inscripción en el Registro de Transparencia debería considerarse obligatoria**, incluso para aquellos representantes de intereses que sólo de manera esporádica presenten sus opiniones, contribuciones o posturas

55. Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana. (DOUE L 65/1 de 11.3.2011).

a la Comisión Europea respecto de una iniciativa o propuesta legislativa, hoja de ruta o en el marco de la consulta de un libro verde.⁵⁶ También debería hacerse extensible el registro 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 pléyade de organismos comunitarios y de agencias cada vez más descentralizadas podría implicar que eludir el Registro respecto de estos, permitiese todavía actuaciones poco transparentes respecto de este tipo de agencias y órganos, muy relevantes a la hora de la aplicación descentralizada de las competencias comunitarias.
3. **Hay que crear y 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 –dada el carácter voluntario del mismo– por inscribirse. Quizá una medida factible podría constituir el compromiso por parte de la Comisión respecto de los registrados de hacerles llegar información complementaria respecto de las consultas, hojas de ruta e iniciativas legislativas de forma temprana y más allá de la información básica que sería la que estaría disponible para el público en general.
4. **La redacción del cuestionario de las consultas de la Comisión debe aumentar en transparencia,** en concreto en lo atinente a su formulación. No basta con preguntar de manera genérica, poco concreta, hay que redactar las preguntas de manera que sean muy claras, al mismo 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, entendemos que 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, que son exigibles conforme a la legislación de cada Estado miembro. Es decir, documentos que se correspondan con los criterios habituales contables y financieros vigentes.
6. **Respecto a la publicidad de los datos recogidos en el Registro** –que son bastante exhaustivos en algunas ocasiones, especialmente en lo que hace referencia al contenido económico de la relación que une al representante del interés con su cliente–, no entendemos porque esta información tiene que considerarse pública y accesible a todos aquellos que puedan

56. Sería aconsejable que el sistema comunitario tomase como guía algunos aspectos que están vigentes en Estados Unidos, porque otorga seguridad jurídica tanto para los representantes de grupos de interés como a los organismos públicos a los que vinculan. En este sentido la *Lobbying Disclosure Act* de 1995 dio un paso decisivo a la hora de restringir y acotar con claridad qué debe entenderse como *lobbyist*. La *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007 enfatiza y clarifica las obligaciones de transparencia a las que tienen que someterse los grupos de interés.

acceder al contenido del Registro. Esta información –importante y, en algunas ocasiones, no desvelable conforme a los Derechos internos de algunos Estados miembros, en la medida en que a la misma subyaga una relación confidencial, amparada por el secreto profesional– debe ser relevante a efectos de la Comisión y del Parlamento Europeo, y de sus funcionarios y agentes, que al tratar con el representante del interés deben tener la capacidad de poder saber frente a quién están, y qué intereses subyacen a la reunión o consulta. Pero no tiene porqué ser de acceso público a través del Registro y de la información disponible al público en el mismo. De este modo, los reparos de los despachos de abogados en inscribirse se verían en gran parte solventados.

7. Lo anterior no es óbice para que la transparencia de la Comisión en lo que se refiere a la ficha que adjunte en las propuestas legislativas que presente al Parlamento Europeo y al Consejo pueda ser mejorable. **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.** En este ámbito, entendemos que hay un amplio campo para la mejora de la transparencia, que como la misma 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 relevante de tiempo en nada en que hubiese participado en su calidad de miembro de la Comisión Europea. Esta cuestión además implica un punto de higiene respecto de la ciudadanía, muy susceptible ante situaciones que en ocasiones no son fácilmente comprensibles.
9. La Comisión debe 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, los Fondos de Cohesión). En la actualidad, las diferentes regulaciones nacionales permiten sólo un conocimiento parcial y disperso de los mismos, siendo que dadas las cuantías, la transparencia en este punto alcanza una gran importancia.
10. **El Parlamento Europeo debería presentar a la Comisión,** 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 la misma. Este informe debería ser accesible al público a través de un enlace en el portal del Registro de Transparencia.

V. CONCLUSIONES

Es evidente que los avances en el ámbito de la transparencia, después de todo lo expuesto hasta el momento, son evidentes y dignos de elogio. El sistema actual

instaurado tras el Acuerdo Interinstitucional con la creación del Registro de Transparencia ha supuesto un cambio de mentalidad: se ha pasado del oscurantismo con la falta de información que conllevaba, a una situación en la cual la transparencia se ha convertido en un lugar común, se ha saltado de considerarlo una posible cuestión regulable a una realidad constante y exigible.

Posturas como la adoptada por el Parlamento Europeo, al exigir el registro para conceder las tarjetas acreditativas de entrada en sus edificios, han provocado que el mismo sea casi inexcusable para aquellos que quieran tener una relación constante dotada de cierta continuidad con esta Institución comunitaria, que desde el Tratado de Lisboa ha alcanzado su mayor grado de participación en la elaboración y aprobación de la legislación y de las políticas comunitarias. Otro ejemplo, el Parlamento Europeo no concede más de cuatro tarjetas de acceso a la misma organización simultáneamente, antes el límite era de diez, además los datos identificativos de aquellos a quienes se han concedido son públicos a través de la página del Registro de Transparencia.

Sin embargo, en 2011 se concedieron algo más de 4.000 acreditaciones por parte del Parlamento Europeo, en el año 2012 esta cantidad se ha reducido a 3.121. Cabe ofrecer una interpretación a este dato, y es que esto se habría debido a la falta de registro de abogados cuyos despachos no han optado por la inscripción, y también a que las organizaciones regionales y locales quedan excluidas del mismo.

Hay que resaltar que la transparencia no es algo etéreo y ajeno a la actividad diaria, y para aumentar la conciencia de esta realidad, la Comisión y el Parlamento están llevando a cabo sesiones de información para sus funcionarios, agentes, eurodiputados y todos aquellos que trabajan para estas Instituciones y deban tomar constancia de las repercusiones que tiene el Registro de Transparencia en su actividad diaria y cotidiana. Esta labor es muy reseñable, porque las tendencias de conducta están arraigadas, y no se cambian de la noche a la mañana. De poco serviría someter a los representantes de intereses a gravosas cargas de suministro de información en favor de la transparencia, si los receptores de esa información no la tuviesen en cuenta a la hora de tomar sus relevantes decisiones.

Es difícil determinar cuántos grupos de interés están presentes ante las Instituciones Europeas en Bruselas: el Informe Stubb⁵⁷ afirma que la cantidad de personas que trabajan en el ámbito de la mediación de intereses es de unos 15.000, y los grupos de interés alrededor de 2.500. Tomando estos datos en consideración, el Registro de Transparencia a 22 de octubre de 2012 recogía 5.431 inscritos, que por categorías se estructuraban de la siguiente manera:

- Asesores profesionales, despachos de abogados, consultores independientes: 617 –señalar que los despachos de abogados sólo son 43–.
- La categoría más elevada son los representantes *in house*, es decir, aquellos que forman parte de una empresa respecto a la que representan sus intereses: 2.585 (48% del total de los registros, la mayor categoría del Registro).

57. Informe del Parlamento Europeo sobre la actividad de los grupos de interés, dirigido por el Eurodiputado alemán Alexander Stubb, y publicado el 8.10.2007.

- ONGs: estas organizaciones suman 1.540 registros, de los cuales think-tanks son 373, organizaciones eclesiales 34, y 282 organizaciones representado a autoridades municipales y regionales.
- 151 registros de entidades públicas o de carácter mixto.

De los datos anteriores hay que destacar las escasas 43 inscripciones de despachos de abogados, y los 172 registros de lobistas profesionales que declaran esta actividad.

Es evidente, que el sistema europeo no puede caer en el detalle de la legislación de Estados Unidos, donde se llega a matizar entre si un grupo de interés ha organizado una cena sentada o un buffet, siendo este último aceptable, mientras que la cena no es admisible, o donde se puede pagar un viaje a un funcionario para una conferencia de un día, pero no de dos. Las más de 500 páginas de regulación sobre la representación de intereses en EE.UU. hacen farragosa, inasequible y compleja esta actividad. También para las autoridades públicas, solo citar que recientemente en Washington DC., una agencia federal por no aceptar por parte de la delegación que le visitaba una invitación a un almuerzo, les *invitó* a un snack en la cafetería del edificio oficial, estando la delegación compuesta por importantes representantes de la industria española.

También hay que señalar que el control que se lleva a cabo sobre la información presentada en el Registro de Transparencia es aleatoria, es decir, se hace de manera casual e imprevista. En 2012 se llevaron a cabo 289 controles por parte de la Secretaría Conjunta del Registro de Transparencia, en 215 casos se comprobó que lo declarado no se correspondía con la realidad. En 33 casos se produjo la expulsión del registro. Nos parecen cantidades relevantes, en la medida en que casi un 75% de los investigados no habían declarado con exactitud sus datos en la inscripción.

En el Informe Anual del Registro de Transparencia⁵⁸ el 92% de los que se inscribieron declaran que lo hicieron motivados para favorecer este principio, y para poder interactuar de una forma ética y transparente con las Instituciones Europeas, opinando el 93% que el registro tendrá una repercusión positiva en su imagen. En cambio, el 76% declara que el registro les sirve para entrar en el mecanismo de alerta temprana de la Comisión respecto de las propuestas y las hojas de ruta de legislación, y el 66% que el Registro les permite el acceso al Parlamento Europeo. En este sentido, es importante resalta como el 84% de los inscritos opina que no sería útil ni conveniente aumentar el nivel de información que hay que aportar para el registro. Pero el mayor problema que se señala por los que han acudido al Registro de Transparencia es que las entidades que no se han registrado siguen teniendo acceso y reciben el mismo trato por parte de las Instituciones Comunitarias, algo que consideran muy desmotivador respecto al registro.

Para concluir, decir que sólo hay seis Estados miembros de los veintisiete que forman la Unión Europea, que tienen algún tipo de normas reguladoras referidas a la

58. Annual Report on the Operations of the Transparency Register 2012, presented by the Secretaries of the European Parliament and the European Commission to European Parliament Vice President Rainer Wieland.

transparencia en el trato con los grupos de interés: Alemania, Francia, Lituania, Austria, Polonia y Eslovenia, con muy diversos niveles y aspectos de regulación. Parece conveniente que la Comisión Europea se proponga una labor de armonización en este ámbito de algún tipo. No va a ser tarea sencilla porque cada país tiene un enfoque distinto sobre la cuestión, en la que influyen la mentalidad, la cultura, el enfoque del sistema jurídico, entre otros elementos. Pero construir el edificio por el tejado, es decir, exigir a nivel comunitario lo que no se exige a nivel interno es una manera muy deficiente de construir el edificio de la transparencia en este espacio común llamado Unión Europea.