

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 25. Índices de todos los números

El refuerzo del principio de la transparencia de las actividades  
comunitarias.  
Angel Boixareu Carrera

# El refuerzo del principio de la transparencia de las actividades comunitarias

Angel Boixareu Carrera\*

Democracia, subsidiariedad y transparencia: éstas son, sin duda, las tres palabras clave del reciente debate institucional comunitario, machaconamente repetidas a lo largo de los últimos meses.

Mientras la primera de ellas alude a una cuestión -la del "déficit democrático" del sistema institucional comunitario- que no es nueva y que se remonta a los mismos orígenes de la Comunidad (por más que la introducción del procedimiento de decisión previsto en el nuevo artículo 189b del Tratado de la Comunidad Europea hay venido, si no a eliminar, sí al menos a paliar dicho déficit), los otros dos temas, el de la subsidiariedad y el de la transparencia, se plantean abiertamente por primera vez, con carácter general, al hilo de las negociaciones conducentes al Tratado de la Unión Europea.

Por lo que respecta a la subsidiariedad (que, en el derecho Comunitario todavía en vigor, sólo se recoge expresamente en el art. 130R, apdo. 4 del Tratado CEE, en el sector de medio ambiente), es bien sabido que a ella se hace referencia explícita tanto en el Preámbulo como en el artículo B del Tratado de la Comunidad Europea el que la define y consagra como principio jurídico.

En cambio, la idea de la transparencia en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, que la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política -reunida en el transcurso del año 1991 sólo abordó de manera tangencial, quedó exclusivamente

\*Secretaría de Estado de la CE. Subdirector General de Coordinación Jurídica

recogida en la Declaración nº 17 aneja al Tratado de la Unión Europea, y han sido los acontecimientos posteriores, es decir, las dificultades que la ratificación de dicho Tratado ha encontrado en diversos Estados miembros (empezando por el resultado negativo en el referéndum danés a principios de junio de 1.992, que marca un auténtico punto de inflexión, y el apretado resultado registrado en el referéndum francés de septiembre del mismo año, aparte de los problemas que el proceso de ratificación está también conociendo en el Reino Unido), las que han motivado que la Comunidad haya trabajado activamente durante estos últimos meses en el desarrollo de unos métodos de trabajo para dar una concreción práctica a la idea de la transparencia, todo ello con el objetivo final -de conformidad con lo previsto en el artículo A del Tratado de la Unión Europea- de hacer la Comunidad más próxima a los ciudadanos.

La transparencia, por lo demás, no se limita o no debería limitarse al funcionamiento o a las actividades de las instituciones comunitarias, sino que, como veremos, también los Estados miembros deben asumir una responsabilidad de primer orden en esta materia, habida cuenta de su papel fundamental en la aplicación, transposición y difusión del Derecho Comunitario. De ahí que sea preferible hablar, en general, de la transparencia de las actividades comunitarias, sin circunscribirlas a la actividad de las instituciones de la Comunidad.

## EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Declaración nº 17 aneja al Tratado de la Unión Europea, relativa al derecho de acceso a la información, dice literalmente lo siguiente:

“La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1.993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones.”

Esta Declaración vincula la transparencia con un mayor acceso del público al proceso de decisión comunitario (sustancialmente, en lo que se refiere a los trabajos en el seno del Consejo) y con una mejora del acceso a la información de que disponen las instituciones comunitarias. Como veremos más adelante, la transparencia adquirirá, sobre todo en la declaración de Birmingham y en las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, un carácter más omnicompreensivo a fin de incluir también cuestiones como la simplificación y facilitación del acceso a la legislación comunitaria.

Por otra parte, también es interesante subrayar que esta Declaración liga la transparencia con la profundización en el carácter democrático de las instituciones, entroncando así dos de las tres cuestiones clave del debate institucional comunitario más reciente.

## EL CONSEJO EUROPEO DE LISBOA

Cuando se celebra el Consejo Europeo de Lisboa el 26 y 27 de junio de 1.992 ya ha tenido lugar el referéndum en Dinamarca sobre la ratificación del Tratado de Maastricht y, por consiguiente, se es consciente de la necesidad de impulsar decididamente el tema de la transparencia a fin de lograr una mayor adhesión de los ciudadanos de la Comunidad al proceso de integración comunitaria.

De ahí que las Conclusiones de dicho Consejo señalen en su punto 4, relativo a la "Unión próxima de sus ciudadanos", que "el Consejo Europeo está de acuerdo en que deben hacerse avances concretos para aumentar la transparencia en el proceso de adopción de decisiones en la Comunidad y aumentar el diálogo con los ciudadanos de Europa sobre el Tratado de Maastricht y su aplicación".

## LA DECLARACIÓN DE BIRMINGHAM

El Consejo Europeo extraordinario celebrado en Birmingham el 16 de octubre de 1.992 llega a un acuerdo sobre una Declaración, aneja a las Conclusiones de dicho Consejo, en la cual por primera vez, en su punto 3, se aborda la cuestión de la transparencia de una forma más detallada y global, haciendo referencia a una serie de medidas para desarrollar dicha idea.

Dichas medidas pueden resumirse del siguiente modo:

La apertura al público de algunas deliberaciones del Consejo, por ejemplo sobre futuros programas de trabajo.

La generalización por la Comisión de las consultas antes de transmitir al Consejo propuestas normativas, lo que podría incluir la consulta a todos los Estados miembros y una utilización más sistemática de documentos de consulta (Libros Verdes).

La mejora del acceso del público a la información de que disponen las instituciones comunitarias.

La simplificación de la legislación comunitaria.

## EL CONSEJO EUROPEO DE EDIMBURGO

Desde el Consejo Europeo de Birmingham hasta el Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1.992, el Coreper de Embajadores y el Consejo de Asuntos Generales trabajan activamente, sobre la base de una propuesta de la Secretaría General del Consejo, asumida por la Presidencia británica, al objeto de precisar y plasmar en una serie de medidas concretas las ideas sobre transparencia enunciadas en la Declaración de Birmingham.

Dichas medidas específicas figuran el Anexo 3 de la parte A de las Conclusiones de Edimburgo. Estas medidas incluyen tres grandes líneas de actuación; el acceso a los trabajos del Consejo, la información sobre el papel del Consejo y sus decisiones, y la simplificación y facilitación del acceso a la legislación comunitaria.

A continuación vamos a examinarlas con más detalle:

### **Acceso a los trabajos del Consejo**

Señalan las Conclusiones de Edimburgo que el proceso de apertura de los trabajos del Consejo, que se conseguirá en su caso mediante la transmisión televisada del debate a la sala de prensa del edificio del mismo, comenzará en tres sectores.

En primer lugar, con la celebración de debates abiertos sobre los programas de trabajo y sobre cuestiones fundamentales de interés comunitario.

La celebración de debates de orientación abiertos sobre, por un lado, los programas de trabajo de la Presidencia y la Comisión se limita a dos de las formaciones del Consejo, que son el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo Ecofin (Economía y Finanzas), siendo la Presidencia de turno la que decide el momento en que hayan de celebrarse estos debates abiertos en cada una de estas dos formaciones.

Tratándose, por otro lado, de debates abiertos sobre cuestiones fundamentales de interés comunitario, no existe en este caso una limitación a determinadas formaciones ministeriales del Consejo, sino que pueden tener lugar en cualquier formación del mismo. En este caso tanto la Presidencia como cualquier Estado miembro o la Comisión podrán sugerir los temas del debate. La decisión de celebrar un debate abierto sobre una cuestión fundamental de interés comunitario se tomará en todo caso por unanimidad del Consejo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento interno del mismo.

En segundo lugar, el proceso de apertura de los trabajos del Consejo podrá referirse también a las nuevas propuestas legislativas de importancia que la Comisión transmita al Consejo, las cuales se tratarán, cuando proceda, en un debate preliminar abierto de la formación ministerial correspondiente. Los temas concretos de debate podrán proponerlos la Presidencia, un Estado miembro o la Comisión. Lo mismo que en el caso de los debates abiertos sobre cuestiones fundamentales de interés comunitario, la decisión de celebrar un

debate abierto sobre nuevas propuestas legislativas de importancia se tomará por unanimidad del Consejo.

Por tanto, según las Conclusiones de Edimburgo, puede ser abierto el “debate preliminar” del Consejo sobre nuevas propuestas legislativas importantes de la Comisión, pero no -como añaden las Conclusiones- las negociaciones en cuanto tales del Consejo sobre dichas propuestas, las cuales deberán seguir siendo confidenciales.

En tercer y último lugar, el proceso de apertura se materializará en la publicación de las actas de las votaciones formales que celebre el Consejo, lo que constituye una innovación respecto a la práctica actual.

También se prevé la posibilidad de que se publiquen las explicaciones de voto, que en su caso, hayan solicitado las delegaciones de los Estados miembros. Hasta ahora, las explicaciones de voto, en caso de que se formularan, se consignaban en declaraciones unilaterales en el acta de la sesión del Consejo que hubiese adoptado una determinación propuesta, declaraciones que, en principio, como es bien sabido, no se publicaban.

### **Información sobre el papel del Consejo**

Aquí se incluyen una serie de medidas en tres ámbitos:

#### **Transparencia sobre las decisiones del Consejo**

Por lo que se refiere a las medidas que deberán tomarse antes de las sesiones del Consejo, las Conclusiones de Edimburgo hacen referencia tanto a la mejora de la información escrita como oral sobre las actividades del Consejo.

Por lo que respecta a la mejora de la información escrita, se establece la conveniencia de distribuir “notas de antecedentes” elaboradas por la Secretaría General del Consejo (en concreto, objetivos, evolución histórica y vinculación con otros temas de las mismas).

Estas notas de antecedentes podrían también abarcar en el futuro temas relativos a la política exterior y de seguridad común, así como a los asuntos de justicia e interior, teniendo en cuenta, en todo caso, la necesidad específica de confidencialidad en determinados sectores.

En cuanto a la información oral prevista antes de las sesiones del Consejo, las Conclusiones de Edimburgo aluden a la celebración de sesiones de información a la prensa sobre los antecedentes de las decisiones que previsiblemente adoptará el Consejo en la reunión ministerial de que se trate, sesiones que celebraría sistemáticamente la Presidencia, asistida por la Secretaría General del Consejo, toda vez que en la actualidad no todas las Presidencias celebran estas sesiones de información a la prensa que, a menudo, se limitan a la prensa nacional.

Como medidas tendentes a mejorar la transparencia sobre las decisiones del Consejo con posterioridad a la celebración de las sesiones del mismo, figura en primer lugar la idea de ampliar a todas las formaciones del Consejo la práctica establecida con los años en la mayoría de ellas de publicar en el comunicado de prensa que se distribuye después de las

mismas una relación completa de las conclusiones del Consejo, con excepción de los casos en que dicha información pueda perjudicar a los intereses de los Estados miembros, del Consejo o de la Comunidad (por ejemplo, en el caso de mandatos de negociación). También se hace alusión al proyecto de publicar sistemáticamente síntesis explicativas de los puntos "A" importantes adoptados por el Consejo.

En segundo lugar, se prevé la publicación de las posiciones comunes adoptadas por el Consejo con arreglo a los procedimientos de los artículos 189 B (codecisión) y del memorándum explicativo que las acompaña.

Se señala asimismo, con carácter general, que todo este material informativo debe estar rápidamente disponible en todas las lenguas comunitarias.

### **Incremento de la información general sobre el papel y las actividades del Consejo**

Se hace alusión aquí a dos medidas:

Por lo que respecta al Informe anual sobre las actividades del Consejo, que se publica en la actualidad con mucho retraso, se señala que deberá publicarse a partir de ahora a principios de cada año, bajo la responsabilidad del Secretario General, tratando de hacerlo más interesante y comprensible para el público e intentando que sea un complemento en lugar de una duplicación del Informe anual de la Comisión.

Se añade que debería hacerse también un breve resumen del Informe anual de la Comisión.

Se recoge la idea de un aumento de las actividades informativas del Consejo en general, incluido un refuerzo del servicio de prensa, así como el establecimiento de un programa de visitas de periodistas -en particular de los encargados de las noticias relativas a la Comunidad- no residentes en Bruselas en cooperación con la Comisión.

### **Cooperación y agilización de la transmisión del material**

En este contexto se prevén tres medidas:

La activación del actual Grupo de Información del Consejo y la ampliación de éste a las demás instituciones con vistas a desarrollar estrategias informativas coordinadas.

La cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias en el sector informativo.

El uso de nuevas tecnologías de comunicación (bases de datos, correo electrónico) para transmitir la información fuera de los lugares de reunión del Consejo (Bruselas/Luxemburgo).

### **Simplificación y Facilitación del acceso a la legislación comunitaria**

La necesidad de hacer más clara y sencilla, así como más accesible, la legislación comunitaria, ha sido siempre sentida por los utilizadores del Derecho Comunitario. De ahí que las Conclusiones de Edimburgo dediquen, en su anexo 3, una atención especial a una

serie de medidas para simplificar y facilitar el acceso a la legislación comunitaria. Estas medidas se estructuran del siguiente modo:

### **Medidas tendentes a lograr una mayor claridad y sencillez de la nueva legislación comunitaria**

Por lo que respecta a la nueva legislación comunitaria, aunque se reconoce que el carácter técnico y la necesidad de llegar a soluciones transaccionales entre las diversas posiciones nacionales suelen complicar la labor de redacción, al mismo tiempo se detallan una serie de medidas prácticas para mejorar la calidad de la legislación comunitaria, como son las siguientes:

La elaboración de directrices comunes para la redacción de la legislación comunitaria con criterios que permitan comprobar la calidad de la redacción de la misma.

El ruego de que las delegaciones de los Estados miembros hagan lo posible, en todas las fases de la labor del Consejo (es decir, Grupos de Trabajo, Coreper y sesiones ministeriales), por comprobar más detalladamente la calidad de la legislación.

El encargo al Servicio Jurídico del Consejo de que revise con regularidad los proyectos de actos legislativos antes de su adopción por el Consejo y presente, siempre que sea necesario, propuestas para una adecuada reformulación de dichos actos que los haga más claros y sencillos posible.

La petición al Grupo de Juristas-Lingüistas encargado de la formalización jurídica definitiva de toda la legislación antes de su adopción por el Consejo (con participación de juristas nacionales), de que haga sugerencias para simplificar y aclarar la redacción de los textos sin cambiar su contenido.

### **Medidas tendentes a lograr una mayor accesibilidad a la actual legislación comunitaria**

Dentro de las medidas encaminadas a hacer más fácilmente accesible la legislación comunitaria ya en vigor las Conclusiones de Edimburgo se refieren, por un lado, a la consolidación y codificación de la legislación comunitaria y, por otro, a la mejora de la base de datos CELEX.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la consolidación y codificación de la legislación comunitaria, se señala que ambas vías deberán seguirse en paralelo.

Tratándose de la consolidación oficiosa (que se define como un montaje redaccional, al margen de todo procedimiento legislativo, de los fragmentos dispersos de legislación sobre un tema determinado, que carece de efecto legal y respeta la vigencia de la totalidad de dichos fragmentos), se subraya el papel clave de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades, que es la encargada de la planificación de esta tarea y a la que se encomienda, a partir de 1.993, la aplicación de un nuevo sistema, gracias al cual se podrá disponer automáticamente, de la versión consolidada de todo texto legislativo comunitario que sufra modificaciones después de cada modificación. Dos años más tarde, es decir, en



1.995 este sistema debería poder abarcar la totalidad de la legislación comunitaria -incluida la del pasado-, siempre que se disponga de los fondos necesarios. La legislación así consolidada debería publicarse de inmediato en la serie C del Diario Oficial o distribuirse por medio del sistema CELEX.

Si se decide recurrir a la vía alternativa de la codificación oficial (que se define como la realizada mediante la adopción de un acto legislativo comunitario formal por los procedimientos correspondientes y la simultánea derogación de todos los textos anteriores, con la consiguiente publicación del nuevo texto en la serie L del Diario Oficial), ésta sólo podrá efectuarse mediante los procedimientos legislativos correspondientes (es decir, a propuesta de la Comisión, etc.).

La codificación oficial deberá realizarse basándose en las prioridades que se acuerden, a cuyos efectos la Comisión propondrá dichas prioridades en su programa anual de trabajo una vez realizadas las consultas adecuadas. Además, deberá llegarse a un acuerdo entre las tres instituciones con poder legislativo sobre un método acelerado de trabajo, aceptable para todas las partes, que haga posible que la legislación comunitaria codificada (que sustituye a la existente sin cambiar su contenido) se adopta de manera rápida y eficaz; para ello un grupo consultivo constituido por representantes de los Servicios Jurídicos de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo ayudaría a llevar a cabo la labor de fondo necesaria para que se pueda adoptar la legislación comunitaria codificada lo antes posible con arreglo al procedimiento comunitario actual de toma de decisiones.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al refuerzo de la base de datos CELEX (*Communitatis Europae Lex*), sistema de documentación interinstitucional informatizada sobre el Derecho Comunitario creado en 1.970, accesible al público desde 1.981, y que contiene el conjunto de la legislación comunitaria, las Conclusiones de Edimburgo señalan que deberá mejorarse dicho sistema con vistas, por un lado, a recuperar el retraso en la legislación existente así como en la alimentación de las bases de datos en las lenguas griega, española y portuguesa, y, por otro lado, a hacer que el sistema sea de consulta más fácil y accesible para el público. A estos efectos deberán procurarse los medios económicos necesarios.

## REACCIONES A LAS CONCLUSIONES DE EDIMBURGO

Entre las tomas de posición que han suscitado las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo sobre transparencia conviene hacer mención de la Resolución del Parlamento Europeo, de fecha 16 de diciembre de 1.992, sobre dichas Conclusiones, que, por lo que respecta al tema de la transparencia, señala, en su punto 19, que si bien la apertura en esta materia constituye un progreso, no alcanza el nivel indispensable de publicidad de la

actividad legislativa del Consejo. Manifiesta también el Parlamento su indignación por el requisito de unanimidad a la hora de decidir sobre el acceso público a los trabajos del Consejo, habida cuenta de que para la adopción del Reglamento interno del mismo sólo se requiere mayoría simple.

Insiste el Parlamento, en el punto 20 de dicha Resolución, en línea con lo previsto en las Conclusiones de Edimburgo, en que las votaciones de los Estados miembros y las explicaciones de voto en el Consejo se hagan públicas.

## INICIATIVAS DE LA COMISIÓN

Las Conclusiones de Edimburgo, en que nos hemos centrado hasta ahora, se refieren sobre todo a la transparencia en relación con el Consejo, al menos en cuanto a las dos primeras partes de las mismas, relativas al acceso a los trabajos del mismo y a la información sobre su papel. En cambio, la parte dedicada a la simplificación y facilitación del acceso a la legislación comunitaria posee un carácter más institucional, según hemos podido comprobar más arriba.

La Comisión, por su parte, ha tomado también una serie de iniciativas con vistas a hacer más transparente su funcionamiento. Estas medidas empiezan por la atribución, en la Comisión que ha iniciado su mandato el 7 de enero de 1.993, de una nueva cartera titulada "relaciones con los Estados miembros en materia de transparencia, comunicación o información" a uno de sus miembros, en concreto al Comisario portugués Pinheiro.

Por otro lado, el Presidente de la Comisión ha difundido sendas comunicaciones internas, de carácter complementario, relativas, la primera de ellas, a una transparencia reforzada en las actividades de la Comisión, y, la otra, a las relaciones con los grupos de interés.

La primera de ellas, de fecha 2 de diciembre de 1.992, tiene por objetivo, según indica en su introducción, promover una primera discusión sobre la contribución que la Comisión puede aportar para hacer la Comunidad más abierta. Esta Comunicación se dirige específicamente a las personas exteriores que, en razón de sus actividades profesionales o universitarias, siguen de más cerca los asuntos comunitarios. No aborda, por tanto, la cuestión más general de la comunicación con el gran público ni la cuestión de un mejor acceso del público a las informaciones de que dispone la Comisión, cuestiones de tal importancia que exigen un examen detallado y profundo, razón por la cual la Comisión tiene la intención de tratarlas en un futuro inmediato, en principio antes del 31 de marzo de 1.993.

Esta primera comunicación propone una serie de medidas, que deberían ser puestas en práctica el 1 de enero de 1.993, con vistas a incrementar la transparencia de las actividades de la Comisión. La Comunicación las sintetiza del siguiente modo:

Tener listo el programa de trabajo anual de la Comisión como más tarde en octubre de cada año, así como lograr que el Consejo participe más intensamente en la realización de programa legislativo interinstitucional.

Además, estos dos programas deberían ser redactados en un estilo más claro y más accesible y deberían ser publicados en el Diario Oficial.

En el caso de iniciativas de la Comisión con implicaciones importantes, habría que efectuar consultas mucho más amplias de los sectores interesados en una fase inicial de la elaboración de la correspondiente propuesta. A estos efectos, la Comisión:

Hará referencia a estas propuestas en su programa de trabajo y en el programa legislativo anual.

Fomentará, en consonancia con la Declaración de Birmingham, la utilización de los Libros Blancos, audiciones y seminarios de información, todo ello al objeto de suscitar un debate más general sobre sus iniciativas propuestas.

En ciertos casos, podría ser útil introducir un "procedimiento de notificación", que se instrumentaría mediante la publicación en la serie C del Diario Oficial de un breve resumen de la iniciativa de que se trate, así como de informaciones sobre la forma de proceder para obtener ejemplares del documento, la indicación de un plazo de respuesta y el nombre y la dirección de la persona a la cual debería enviarse una eventual respuesta.

Examinará dónde y cuándo debería reconocerse un acceso más amplio a la información sobre los trabajos efectuados por los Comités Consultivos, en el bien entendido que, tratándose de Comités Consultivos que quedan incluidos en la Decisión sobre Comitología de 13 de julio de 1987 (es decir, Comités de ejecución de actos adoptados por el Consejo), las reglas relativas al acceso a la información para este tipo de Comité no sufrirían cambios, de manera que las actas de las reuniones y las opiniones expresadas por la Comisión y por los representantes de los Estados miembros en este tipo de Comités Consultivos seguirían siendo confidenciales.

Los documentos de la Comisión deberían ser puestos directamente a disposición del público, en las nueve lenguas oficiales de la Comunidad, tan pronto como hayan sido adoptados por la Comisión y transmitidos a las demás instituciones comunitarias. Para ello, la Comisión se compromete a:

Fomentar un mayor conocimiento de las bases de datos existentes (CELEX, RAPID, INFO 92, etc.)

Procurar que todos los documentos de interés público sean clasificados como documentos COM (es decir, como documentos consagrados a temas generales) más que como documentos SEC (o sea, como documentos de carácter más sectorial), toda vez que los primeros tienen una difusión mucho más amplia y son publicados en la serie C del Diario Oficial.

Encargará a la Secretaría General, al Servicio de Traducción, a las DG IX, XI y XIII, así como a la Oficina de Publicaciones Oficiales, que propongan otras mejoras específicas para la difusión de la información.

La Comisión proseguirá sus trabajos en los campos de la consolidación y de la codificación de los textos legislativos, y formulará propuestas con este fin en el programa legislativo anual.

La segunda de las Comunicaciones internas de la Comisión, de fecha 1 de diciembre de 1.992, adoptada de forma paralela a la anterior, aborda la cuestión de un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés.

Empieza señalando la Comisión que ésta es conocida por ser fácilmente accesible a los grupos de interés y *lobbies* y que debería seguir manteniendo esta accesibilidad. En efecto, la Comisión considera que ello redundaría en su propio interés, dado que dichos grupos pueden proporcionar a los servicios de la Comisión tanto información técnica como un asesoramiento constructivo. De ahí que esta Comunicación parta de la creencia de que, situando estas relaciones en un plano algo más formalizado, la Comisión las hará más transparentes en beneficio de todas las partes implicadas.

Entre las medidas que propone la Comisión para conseguir este objetivo destaca, en primer lugar, por lo que respecta a los grupos de interés sin ánimo de lucro, la elaboración de un directorio único en el que se incluyan todos los datos de que se dispone sobre dichos grupos y organizaciones. La información que este directorio debería contener sería la siguiente: nombre de la organización o grupo de interés; dirección, teléfono y telefax; fecha de creación; estatuto jurídico y estructura; nombres de los directivos de la organización; nombres de las organizaciones que puedan ser miembros de la organización; y principales objetivos de la misma. Aclara la Comisión que la inclusión en el directorio de una organización determinada no le atribuye ninguna forma de reconocimiento oficial por ella ni ningún otro tipo de privilegios como podría ser un acceso especial a la información de que dispone la Comisión, a sus edificios o a sus funcionarios.

Tratándose de grupos con ánimo de lucro (*lobbies*, consultorías, asesores jurídicos, oficinas de relaciones públicas y otro tipo de firmas privadas), la Comisión hará lo posible para que sea el propio sector privado el que establezca su directorio con toda la información que resulte relevante.

En segundo lugar, la Comisión señala que perseguirá una colaboración estrecha con el Parlamento Europeo en esta materia, habida cuenta de las iniciativas ya adoptadas por el Parlamento para regular sus relaciones con los grupos de interés. En este sentido, la Comisión precisa que el objetivo consistiría en establecer una base de datos común para ambas instituciones, aunque esto suponga que los datos en cuestión son usados con finalidades distintas por cada institución. Así pues, los datos de que dispone la Comisión respecto a las organizaciones sin ánimo de lucro y aquéllas con que cuenta el Parlamento respecto de los *lobbies* podrían ser consolidadas en una base de datos única.

En tercer lugar, la Comisión fomentará la adopción por los grupos de interés -tanto los que actúan sin ánimo de lucro como los que se desenvuelven en el sector privado- de códigos de conducta voluntarios que deberán incluir los requisitos mínimos que la Comisión fija en el anexo II de su Comunicación. Estos requisitos mínimos se refieren en síntesis a las siguientes cuestiones:

Presentación pública: los grupos de interés no deberían inducir al público a error utilizando títulos, emblemas o símbolos que pudiesen crear confusión en sus clientes y/o en los funcionarios de la Comisión en cuanto a su estatuto preciso.

Comportamiento: los grupos de interés deberían comportarse siempre de acuerdo con los estándares profesionales más rigurosos posible. En particular, el representante de estos grupos, cuando entra en contacto con la Comisión, debería declarar el nombre del cliente para el que trabaja, así como informar de todos los contactos previos que hubiese podido tener con representantes de la Comisión en relación con la misma cuestión. Además, los grupos de interés no deberían de emplear ni intentar emplear funcionarios que estén trabajando para la Comisión ni fomentar situaciones en que un conflicto de intereses es inevitable o puede surgir con facilidad.

Acceso a la información de que dispone la Comisión: los grupos de interés no deberían obtener información de la Comisión por medios deshonestos ni intentar comerciar con copias de documentos de la Comisión.

Organizaciones: el establecimiento de una o más organizaciones, a través de las cuales los grupos de interés entrarían en contacto con la Comisión, sería bien acogido por ésta.

En cuarto y último lugar, a los funcionarios de la Comisión se les recordarán sus derechos y obligaciones con arreglo al Estatuto de funcionarios de la Comunidad, en particular las derivadas de los artículos 11, 12, 13, 16 y 17 del mismo. A partir del 1 de enero de 1.993 se creará en el seno de la Comisión un comité para fijar la posición de la Comisión cada vez que surja un posible conflicto de intereses derivado de la contradicción entre las responsabilidades de un funcionario mientras trabajaba para la Comisión y aquéllas que tiene la intención de asumir una vez deja de prestar sus servicios para dicha institución.

El paquete de medidas a que nos hemos referido no constituye más que un primer paso hacia una mejor estructura que posibilite un diálogo abierto entre la Comisión y los grupos de interés. La Secretaría General de la Comisión presentará un informe sobre el estado de los trabajos relativos a la puesta en práctica de estas medidas antes del 1 de mayo de 1.993; este informe incluirá una valoración de la adecuación de estas medidas respecto de los objetivos antes reseñados.

## ESPECIAL REFERENCIA AL SECTOR DEL MERCADO INTERIOR

No es de extrañar que, si se tiene en cuenta la importancia decisiva atribuida por la Comisión y los Estados miembros de la plena realización del mercado Interior de la Comunidad a partir del 1 de enero de 1.993, con arreglo al mandato previsto en el artículo

8A del Tratado CEE, la cuestión de la manera en que la transparencia debe jugar en este sector clave de la actividad comunitaria haya sido objeto de numerosos pronunciamientos y tomas de posición estos últimos meses.

En concreto, los textos más relevantes en que se hace referencia a la transparencia por lo que respecta al Mercado Interior comunitario son los siguientes:

## INFORME SUTHERLAND

El *Informe Sutherland*, sobre el “Mercado Interior después de 1.992: responder al reto”, encargado por la Comisión a un Grupo de Alto Nivel presidido por el antiguo Comisario de la misma Sr. Sutherland, contiene 38 Recomendaciones sobre la forma en que la Comisión y los Estados miembros deberían hacer frente al reto que supone la creación de este gran Mercado Interior comunitario.

Vamos a examinar a continuación las Recomendaciones que se refieren específicamente a esta cuestión de la transparencia en el contexto del Mercado Interior comunitario.

La Recomendación nº 1 del Informe empieza señalando que “cualquier propuesta de actuación comunitaria debe fundamentarse en un análisis de sus efectos políticos, sociales y económicos, comparando las ventajas y desventajas de la intervención y la no intervención. Dicho análisis se basará en los cinco criterios siguientes: necesidad, eficacia, proporcionalidad, coherencia y comunicación”.

Así pues, el criterio de la comunicación, mencionado en esta Recomendación, constituye uno de los cinco criterios de base que deberá respetar toda propuesta legislativa de la Comisión. Según el propio Informe, este criterio quiere decir que toda nueva propuesta de reglamentación deberá ser inmediatamente explicada a los ciudadanos, en particular a los consumidores y a las empresas; además, los detalles de la propuesta que se pretenda elaborar deberán ser revelados a las personas más directamente afectadas, y ello lo más pronto posible.

Esta estrategia de comunicación se desarrolla en otras Recomendaciones del Informe. Así, la Recomendación nº 5 señala que la Comisión deberá poner en marcha un plan en materia de información que implique de una manera sistemática y coordinada a las instituciones comunitarias, las Administraciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales. Este plan consistiría, por un lado, en la fijación de objetivos prioritarios (a partir de los sectores en los cuales se habría constatado una mayor carencia de información), y, por otro lado, en movilizar todos los recursos existentes a los niveles nacional y comunitario.

La Recomendación nº 8 aborda una cuestión sobre la cual, como hemos visto, se ha pronunciado ya la Comisión en su Comunicación interpretativa de 2 de diciembre de 1.992

sobre una transparencia reforzada en los trabajos de la misma. En efecto, el *Informe Sutherland* hace hincapié en esta Recomendación en que resulta esencial que se produzca una amplia y efectiva consulta pública sobre las propuestas de la Comisión, para lo cual ésta debería instaurar un procedimiento tendente a hacer pública, en la fase más inicial posible, toda nueva propuesta legislativa. Esta Recomendación añade que la Comisión debería también proceder a celebrar audiciones de todas las categorías de personas afectadas por la propuesta de que se trata, sugerencia que ha sido recogida en la Comunicación de la Comisión antes mencionada.

La Recomendación nº 9 señala que el conjunto del procedimiento legislativo comunitario debería hacerse más transparente. A este respecto conviene recordar que las Conclusiones de Edimburgo, según ya hemos analizado, hacen referencia a toda una serie de medidas relativas al acceso a los trabajos del Consejo y a la información sobre el papel del mismo.

Otro aspecto fundamental de la transparencia que también se recoge en el Informe Sutherland en la Recomendación nº 10 -así como en las Conclusiones de Edimburgo- es la necesidad de que el esfuerzo de codificación del Derecho Comunitario sea más sistemático y más constante.

En su Recomendación nº 14 el Informe también alude a otro aspecto importante de la transparencia, cual es la necesidad de eliminar las contradicciones e incoherencias de la legislación comunitaria que sean susceptibles de impedir el funcionamiento del mercado y que derivan del ritmo especialmente rápido con que dicha legislación es adoptada.

Las Recomendaciones que hemos examinado hasta ahora se refieren a la transparencia aplicada al funcionamiento de la Comisión. Pero el *Informe* también alude a la necesidad de que los Estados miembros fomenten la transparencia a la hora de transponer y aplicar el Derecho Comunitario. Así se desprende de las Recomendaciones nº 7, 10 y 13. En particular, esta última señala que es indispensable que los Estados miembros emprendan una acción más sistemática a fin de promover el conocimiento de su legislación de transposición, asegurar la publicidad de sus estructuras de inspección, de control y de certificación y, en general, informar ampliamente a los consumidores y a los profesionales de los derechos y obligaciones que les reconoce la legislación comunitaria.

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE EL INFORME SUTHERLAND

Con fecha 2 de diciembre de 1.992 la Comisión adoptó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el seguimiento del *Informe Sutherland*. Según hizo saber la Comisión, dicha Comunicación constituía la primera reacción de la misma al *Informe*

*Sutherland* sobre el funcionamiento del Mercado Interior después de 1.992 en el ámbito de las mercancías, con vistas a proporcionar conclusiones sobre dicho punto al Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1.992. La Comisión se comprometía a preparar una Comunicación más completa sobre el *Informe Sutherland* durante el primer semestre de 1.993, Comunicación que todavía no ha sido hecha pública.

El tema de la transparencia es uno de los que recorre toda esta Comunicación. En efecto, la Comisión señala en el punto 5 de la misma que las líneas maestras de la gestión del mercado único presentadas en el *Informe Sutherland* se basa en la transparencia, la cooperación y la aplicación descentralizada.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la publicación de las intenciones legislativas y a los procedimientos de consulta de las partes interesadas, dentro del capítulo I de la Comunicación consagrado a la preparación de los actos legislativos comunitarios, la Comisión dedica a estas cuestiones los puntos 14 y 15 de su Comunicación. En particular, el punto 15 señala que toda la realización del mercado único se ha llevado a cabo con un esfuerzo de comunicación sin precedentes, pues conviene no olvidar que el punto de partida fue un Libro Blanco, con un programa preciso de trabajo que dio lugar a un número de informes periódicos que rebasó los dos informes prescritos por el artículo 8B del Tratado.

La Comisión también recuerda que, en relación con este programa de trabajo, se han publicado Libros Verdes sobre *Televisión sin fronteras* (1.984), *Telecomunicaciones* (1.987), *Derechos de autor* (1.988), *Satélites* (1.990), *Normalización* (1.991) y *Servicios de correos* (1.992), que han sido objeto de amplias consultas y audiencias de los medios interesados tanto dentro como fuera de la Comunidad.

La Comisión añade en el referido punto 15 que suele recurrir a sus actividades a la asistencia de grupos y comités que reúnen, en algunos casos, organizaciones profesionales. Además, al adjuntar, desde hace varios años, a las propuestas que pueden tener efectos significativos en las empresas una ficha de impacto sobre las consecuencias de tales propuestas para las empresas, se propone evitar cargas injustificadas para las mismas y, en especial, para las PYMES. La Comisión piensa reforzar este sistema para aumentar la transparencia y la eficacia de los procedimientos de trabajo internos de la Comunidad, de conformidad con lo anunciado en el segundo informe sobre simplificación administrativa en favor de las empresas y, en particular, de las PYMES.

En segundo lugar, en cuanto al capítulo V de la Comunicación, dedicado a la mejora de la calidad de los textos legislativos existentes, al punto 38 de la Comunicación considera que la Comisión ya ha tenido la oportunidad de manifestar su opinión respecto de la codificación y que, en el Séptimo Informe sobre la aplicación del Libro Blanco, ya anunció dos iniciativas relacionadas con la consolidación y la codificación, que deberán adoptar una nueva dimensión, habida cuenta de la importancia que les confiere el *Informe Sutherland*:

A partir del 1 de enero de 1.993, la Comisión dará acceso, por medio de la base INFO 92, a la legislación comunitaria adoptada en el ámbito del Mercado Interior, con una forma consolidada.



Además de las propuestas que anunciará en su programa de trabajo para 1.993, la Comisión publicará en febrero de 1.993 un programa de codificación constitutiva (programa que todavía no ha sido dado a conocer). Según la Comisión, el lanzamiento de este programa requiere que las distintas instituciones se comprometan claramente a no volver a iniciar debates de fondo.

Siempre que sea necesario, la Comisión procurará codificar los textos que aprueba, conforme vaya modificándolos.

La Comisión añade que esta actividad de codificación no le corresponde sólo a ella, sino que los Estados miembros tienen también su parte de responsabilidad, ya que deben incorporar los actos comunitarios en su normativa. El esfuerzo comunitario de transparencia debe producir efectos a nivel nacional: los Estados miembros deberían aceptar que la codificación comunitaria fuese acompañada de una transparencia equivalente a nivel nacional o de cualquier otra medida de información. A este respecto, la Comisión se compromete a fomentar las iniciativas cuyo objetivo sea hacer públicas las medidas de aplicación en los Estados miembros para ponerlas a disposición de todos los agentes.

En tercer y último lugar, en el ámbito de la transparencia, la Comunicación de la Comisión dedica el capítulo VI, sobre información y comunicación, a poner de relieve, en el punto 44 de la misma, que, tal como señala el *Informe Sutherland*, existe un reparto de responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros en la difusión de la información sobre las normas comunitarias y su aplicación, pues la Comisión no puede actuar sola, aun suponiendo que disponga de los medios necesarios.

Según explica la Comisión en el punto 45, éste ya dispone, por medio de sus oficinas en los Estados miembros, de un instrumento de relaciones activas con las Administraciones nacionales, los medios de comunicación y los agentes económicos. Por otra parte, la Comisión se compromete a recurrir a los distintos medios de comunicación, incluidas las bases de datos (por ejemplo, CELEX, INFO 92, diskettes, publicaciones diversas, incluido un informe anual) e incluso, si dispone de los medios necesarios, a anuncios de televisión.

En su actividad de información, la Comisión contará, en particular, con la base de datos INFO 92 del ordenador central de EUROBASES en Luxemburgo, a la que pueden acceder todos los usuarios, y que contiene 40.000 páginas pantalla (sin contar los textos codificados) con datos generales y técnicos sobre el conjunto de los actos adoptados, las referencias exactas de las medidas nacionales de incorporación y, a partir del 1 de enero de 1.993, los actos jurídicos integrales en su forma codificada. Será necesario mejorar el acceso a esta base, por lo que se lanzará una licitación para subcontratar esta acción (punto 46).

Finalmente, en su punto 47 la Comisión explica que, además de las actividades generales de publicación, los esfuerzos de transparencia y explicación en los distintos sectores del Mercado Interior requerirán iniciativas más técnicas de publicación para los agentes y las asociaciones profesionales. Estas iniciativas deben proceder tanto de la Comisión como de los Estados miembros, por lo que se organizará una concertación para evitar duplicaciones y para destacar y completar las iniciativas adoptadas.

## RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE 7 DE DICIEMBRE DE 1.992 RELATIVA AL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ÚNICO

El Consejo, en su Resolución nº 92/C 334/01, de 7 de diciembre de 1.992, relativa al funcionamiento del mercado único, invita a los Estados miembros y a la Comisión, en su punto 17, a que aumenten la claridad, la accesibilidad y la coherencia de la legislación comunitaria nueva y existente mediante una mayor consolidación y codificación, con el fin de que los consumidores y los agentes económicos puedan acceder más fácilmente a la información.

En el punto siguiente, el Consejo también les invita a que garanticen el suministro de información a los agentes económicos y a los consumidores sobre las medidas actuales y propuestas relativas al Mercado Interior, incluida una información completa y de gran difusión sobre la transposición nacional de dichas medidas y su ejecución.

Finalmente, el Consejo, por su parte, en el punto 23 de la Resolución, se compromete a estudiar detenidamente la manera de garantizar la transparencia, accesibilidad y coherencia de la legislación comunitaria, cuando estudie las propuestas de la Comisión, incluidas aquellas que deriven de revisiones acordadas de la legislación existente.

## CONCLUSIÓN

Parece incuestionable que la transparencia va a constituir un auténtico *leitmotiv* de la futura actividad comunitaria, así como un principio informador del funcionamiento de las instituciones de la Comunidad.

El distanciamiento de las opiniones públicas nacionales frente a un proceso de integración que se percibe teñido de tecnocratismo hace necesaria la puesta en marcha de un gran esfuerzo de explicación y de aproximación del ciudadano a las realidades de la construcción comunitaria, si no se quiere que se perpetúe el divorcio entre los electorados y sus dirigentes políticos.