



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.5.2006
COM(2006) 194 final

LIBRO VERDE

INICIATIVA EUROPEA EN FAVOR DE LA TRANSPARENCIA

(presentado por la Comisión)

LIBRO VERDE

INICIATIVA EUROPEA EN FAVOR DE LA TRANSPARENCIA

I. INTRODUCCIÓN

El compromiso de ampliar las oportunidades para que los interesados participen activamente en la configuración de la política de la UE forma parte de los “Objetivos estratégicos 2005-2009” con los que la Comisión Europea puso en marcha una “Asociación para la renovación europea”¹. En este contexto, la Comisión puso de relieve, en especial, que *“la consulta y la participación son inherentes al concepto de asociación”*.

Por la misma razón, la Comisión subrayó la importancia de un *“elevado nivel de transparencia”* puesto que *“la Unión debe someterse al control público y rendir cuentas de sus actividades”*.

La Comisión opina que un elevado nivel de transparencia forma parte de la legitimidad de toda administración moderna. El público europeo tiene derecho a contar con unas instituciones públicas eficientes, responsables y basadas en una cultura de servicio, y a esperar que el poder y los recursos con que cuentan los organismos políticos y públicos se gestionen cuidadosamente y no se produzcan abusos con fines de lucro personal.

En este contexto, la Comisión puso en marcha la “Iniciativa europea en favor de la transparencia” en noviembre de 2005².

La iniciativa debería en principio basarse en una serie de medidas relacionadas con la transparencia ya establecidas por la Comisión, y en especial las adoptadas en el marco de las reformas globales que se aplican desde 1999 y en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Entre las medidas más significativas figuran las siguientes:

- la legislación relativa al acceso a los documentos (Reglamento (CE) n° 1049/2001), que establece el marco para el acceso a los documentos no publicados de las instituciones y organismos de la UE. La Comisión también ha creado un registro de documentos (tal como exige el Reglamento), así como un registro especial para los documentos relacionados con el trabajo de los comités de la “comitología”;
- el lanzamiento de bases de datos que proporcionan información sobre los órganos consultivos y los grupos de expertos que asesoran a la Comisión;
- amplia consulta de los interesados y evaluaciones de impacto detalladas anteriores a la presentación de las propuestas legislativas. Esto contribuye a garantizar que se tengan adecuadamente en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos y de todas las partes interesadas. Supone una contribución esencial a la aplicación de la política “legislar mejor” de la Comisión;

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

- el “Código de buena conducta administrativa” de la Comisión, que constituye una referencia para un servicio de calidad en sus relaciones con el público. Las normas de deontología aplicables al personal de la Comisión figuran en el Estatuto y en sus normas de desarrollo. Por lo que se refiere al nivel político, el Tratado CE incluye disposiciones claras sobre las normas éticas que deben respetar los miembros de la Comisión. Éstas han entrado en vigor con la adopción del “Código de conducta para los Comisarios”.

Con la Iniciativa europea en favor de la transparencia, la Comisión ha iniciado una revisión de su enfoque global de la transparencia. El objetivo es identificar los ámbitos que se pueden mejorar y fomentar un debate al respecto. Por tanto, la Iniciativa cubre un amplio espectro de cuestiones, que van desde una mayor información sobre la gestión y el uso de fondos comunitarios, hasta la deontología en las instituciones europeas y el marco en el que funcionan los grupos de presión y las organizaciones de la sociedad civil.

Al poner en marcha la iniciativa el 9 de noviembre de 2005, la Comisión estableció una distinción entre tres ámbitos de acción.

En el primer ámbito, se decidió tomar las siguientes medidas inmediatas:

- A fin de poder controlar mejor el uso de los fondos de la UE que se gestionan de forma centralizada, se está creando al efecto un sitio de Internet, que proporcionará fácil acceso a la información existente sobre la identidad de los beneficiarios de los proyectos y programas. Este sitio también contendrá enlaces a páginas web de los Estados miembros, donde podrá encontrarse información sobre la identidad de los beneficiarios de los fondos de la UE objeto de gestión compartida.
- La Comisión ampliará su registro de documentos, en particular con vistas a que más documentos estén accesibles en línea.

El segundo ámbito consistirá en un debate con las otras instituciones europeas sobre las siguientes cuestiones:

- las reglas y normas deontológicas que deben respetar los mandatarios políticos, elegidos o designados, en las instituciones europeas;
- una revisión de la legislación sobre el acceso a documentos. La cooperación interinstitucional a este respecto se complementará con una consulta a los interesados hacia finales de 2006 o principios de 2007, que irá seguida de una propuesta de la Comisión;
- una revisión del marco jurídico de la Oficina de lucha contra el fraude de la UE (OLAF), a fin de garantizar que los Estados miembros notifiquen sistemáticamente a la Oficina los resultados finales de los casos de fraude comunicados a las autoridades nacionales.

Por último, la Comisión estableció tres elementos clave de la Iniciativa europea en favor de la transparencia que convendría desarrollar sobre la base de una consulta pública abierta en el futuro y que constituyen el objeto de este Libro Verde.

- **La necesidad de establecer un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés (grupos de presión)**

La apertura ha sido siempre el principio rector de la Comisión en los contactos con los grupos de interés. Estos últimos años, la Comisión ha reforzado y desarrollado su política sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados, en particular con la adopción del Libro Blanco sobre la gobernanza europea y los Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas³.

Al mismo tiempo, la Comisión ha subrayado el principio de que “*una mayor participación supone también una mayor responsabilidad*”⁴. Las relaciones entre la Comisión y los grupos de interés deben poder ser objeto de control externo. Por tanto, se consideró oportuno revisar el marco de las actividades de estos grupos y organizar una consulta sobre la necesidad de nuevas iniciativas.

- **Información de retorno respecto de la aplicación las normas mínimas para la consulta de la Comisión**

Las normas aplicables a las consultas de la Comisión contribuyen a garantizar unos intercambios transparentes entre los grupos de interés y la Comisión. Ya han pasado tres años desde que se aplicaron por primera vez las normas.

La Comisión desearía complementar su propio control interno de la aplicación de las normas buscando información de retorno del exterior.

- **Obligación de divulgar información sobre los beneficiarios de los fondos de gestión compartida de la UE**

Además del portal de Internet mencionado *supra*, se ha planteado la cuestión de si los Estados miembros deberían estar obligados legalmente a divulgar la identidad de los beneficiarios de los fondos de la UE objeto de gestión compartida.

Se invita a las partes interesadas a que den su opinión sobre estos temas respondiendo a las preguntas que figuran en los capítulos específicos dedicados a cada una de las tres cuestiones.

La consulta se iniciará el 3 de mayo y finalizará el 31 de agosto de 2006.

Los comentarios deberán enviarse a la Comisión a través de un sitio Internet específico, en el que figura más información sobre el proceso de consulta. La Comisión también consultará a los interesados a través de sus representaciones en los Estados miembros.

Todas las contribuciones se publicarán en el sitio de Internet.

³ COM(2002) 704.

⁴ Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea.

II. TRANSPARENCIA Y REPRESENTACIÓN DE INTERESES (GRUPOS DE PRESIÓN)

1. Definiciones y conceptos básicos

A efectos del presente Libro Verde, se entenderá por “actividad de los grupos de presión” todas las 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.

Por consiguiente, los “miembros de los grupos de presión” son las personas que realizan tales actividades, trabajando en organizaciones diversas tales como consultoría especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión, grupos de presión en empresas (“representantes internos”) o asociaciones profesionales.

Para iniciar un debate fructífero sobre cómo encuadrar la actividad de los grupos de presión a escala de la UE, es necesario definir el marco básico en el que debe basarse la relación entre las instituciones de la UE y los grupos de presión. La Comisión considera esenciales los siguientes elementos:

1. La actividad de los grupos de presión es una actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros (especialistas en asuntos públicos, grupos de reflexión y abogados).
2. Los grupos de presión pueden contribuir a llamar la atención de las instituciones europeas sobre asuntos importantes. En algunos casos, puede incluso ser necesario que la Comunidad ofrezca ayuda financiera para garantizar que los puntos de vista de determinados grupos de interés se expresen a nivel europeo (por ejemplo, intereses de los consumidores, personas discapacitadas, intereses medioambientales, etc.).
3. En cambio, no debería ejercerse una influencia indebida en las instituciones europeas mediante una actividad de presión inadecuada.
4. Cuando los grupos de presión actúan para contribuir al desarrollo de las políticas de la UE, el público general debe estar claramente informado de la aportación que realizan a las instituciones europeas. También debe estar claro a quién representan, cuál es su misión y cómo se financian.
5. La obligación de las instituciones europeas de establecer y garantizar el “interés general de la Comunidad”⁵ lleva aparejado el derecho a realizar deliberaciones internas sin interferencia de intereses exteriores.
6. Las medidas en el ámbito de la transparencia deberán ser efectivas y proporcionadas.

2. Prácticas que pueden ser fuente de problemas

Los medios de comunicación, el mundo académico y los grupos de interés han expresado su preocupación por las prácticas de los grupos de presión que se considera van más allá de la representación legítima de intereses. Esto se aplica no sólo a las prácticas que son claramente

⁵ Véase el artículo 213 TCE.

ilegales (como el fraude o la corrupción) sino también a otros métodos inadecuados de presión que abusan de la política de apertura de las instituciones de la UE o que son claramente engañosos.

Los ejemplos que se suelen citar en este contexto son los siguientes:

- Proporcionar información distorsionada a las instituciones de la UE sobre las posibles consecuencias económicas, sociales o medioambientales de los proyectos de propuestas legislativas.
- Las técnicas modernas de comunicación (Internet y correo electrónico) hacen muy fácil organizar campañas masivas a favor o en contra de una causa determinada, sin que las instituciones de la UE puedan comprobar hasta qué punto estas campañas reflejan las auténticas preocupaciones de los ciudadanos de la UE.
- A veces se cuestiona la legitimidad de la representación de intereses por parte de las ONG europeas, porque algunas ONG parecen depender de la ayuda financiera otorgada por el presupuesto de la UE, además de la ayuda política y financiera de sus miembros.
- En cambio, según muchas ONG, no existen unas condiciones equitativas en la actividad de los grupos de presión, porque el sector empresarial puede invertir más recursos financieros en esta actividad.
- En general, existe una crítica sobre la falta de información relativa a los grupos de presión que actúan a nivel de la UE, y en particular sobre los recursos financieros de que disponen.

3. Medidas existentes y opciones

La actual política de la Comisión en materia de transparencia de la actividad de los grupos de presión se basa en dos categorías distintas de medidas: por una parte se encuentra la información que se proporciona al público general sobre las relaciones entre los grupos de interés y la Comisión, a fin de permitir el control externo, y por otra parte se encuentran las normas sobre integridad que rigen la conducta que deben observar las personas que son objeto de los grupos de presión, y los propios grupos de presión.

3.1. Control externo

El control externo puede constituir una forma de disuasión para las prácticas irregulares de los grupos de presión. Gracias a las medidas de transparencia, se puede obtener información sobre las personas que realizan actividades de presión y las posiciones que adoptan al ejercer esta actividad ante las instituciones europeas.

La Comisión Europea está en contacto con una gran variedad de actores, expertos y grupos de interés. La presente sección trata de la participación de los representantes de grupos de interés en los procesos de consulta pública.

En este ámbito, la Comisión ya tiene una política consolidada de transparencia, establecida en los *“Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”*.

Las *normas mínimas* exigen que las contribuciones de los participantes en las consultas públicas se publiquen en Internet (véase también el capítulo III). Las normas de consulta

también contienen requisitos relativos a la transparencia por lo que se refiere a la naturaleza de los grupos de interés.

Principios generales y normas mínimas para la consulta

“La apertura y la responsabilidad son por tanto principios importantes para la conducta de las organizaciones a la hora de contribuir al desarrollo de las políticas de la UE. Debe quedar claro:

- *qué intereses representan;*
- *en qué medida es inclusiva la representación.*

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 organizaciones 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”⁶.

CONECCS⁷ es la base de datos voluntaria de la Comisión sobre organizaciones de la sociedad civil europeas. El concepto de “organizaciones de la sociedad civil” es un concepto amplio que incluye sindicatos y federaciones de empresarios, ONG, asociaciones de consumidores, organizaciones que representan a los medios socioeconómicos, asociaciones benéficas y organizaciones comunitarias⁸. Por tanto, CONECCS puede considerarse una base de datos sobre grupos de interés (presión) europeos.

CONECCS constituye una fuente de información para los servicios de la Comisión y el público general. Sin embargo, no existe obligación ni incentivo alguno para que una organización de la sociedad civil se registre, pero tampoco existen factores disuasorios.

La Comisión Europea no posee un sistema de acreditación ni un registro obligatorio de las organizaciones con las que trata.

Por el contrario, el Parlamento Europeo (EP) tiene un sistema de acreditación para todas las personas que necesitan acceder de forma frecuente a esta institución (por frecuencia se entiende cinco o más días al año). Este sistema permite el acceso físico al Parlamento. Los cuestores expiden pases especiales que tienen una validez de un año. En ellos figura el nombre del titular, el nombre de la empresa para la que trabaja y la organización a la que representa. En el sitio Internet del PE se publica un registro de los miembros de grupos de presión acreditados. Se trata de una mera lista alfabética con los nombres de los titulares de los pases y de la organización a la que representan. No se proporciona información alguna acerca de los intereses que defienden.

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS – **C**onsultation, the **E**uropean Commission and **C**ivil Society
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm

⁸ La Comisión se ha inspirado en gran parte en la definición utilizada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE).

En la UE, el Bundestag alemán es, de momento⁹, el único Parlamento que ha adoptado reglas formales específicas sobre el registro de los grupos de presión. Cada año se elabora una lista pública de todos los grupos que desean expresar o defender sus opiniones. Los grupos de interés deben proporcionar la siguiente información para poder registrarse: nombre y sede de la organización, composición del consejo de administración y del consejo de dirección, ámbito de interés, número de miembros, nombres de sus representantes y dirección administrativa. No es necesario proporcionar ninguna información financiera. El registro está disponible en Internet.

En principio, los miembros de los grupos de presión no pueden ser oídos por las comisiones parlamentarias ni se les puede expedir un pase para entrar en los edificios del parlamento, a menos que figuren en el registro. Sin embargo, el *Bundestag* también puede invitar a organizaciones que no estén en el registro a presentar información de forma puntual.

Algunos países terceros (EE.UU. y Canadá) han establecido un registro obligatorio de grupos de presión: obligan a las empresas de relaciones públicas y a los grupos de presión a que elaboren una lista de sus clientes, las cuestiones que tratan y el dinero que reciben de cada cliente por su trabajo. Los miembros de los grupos de presión también deben presentar un informe regularmente. Los datos se ponen a disposición del público en Internet.

Refuerzo del control externo

Por lo que respecta al refuerzo del control externo de las actividades de los grupos de presión, cabe considerar varias opciones. Las opciones que la Comisión Europea considera más adecuadas son proporcionar una amplia información sobre las personas que han contribuido al desarrollo de una política o de un marco jurídico, y el establecimiento de un sistema de registro basado en el incentivo.

Mayor información

En primer lugar, debería hacerse hincapié en la aplicación coherente de las normas existentes en el ámbito de las consultas públicas abiertas. Esto significa que la Comisión se asegurará de que, en el contexto de este tipo de consultas, se pida sistemáticamente a los grupos de interés que proporcionen información sobre sus objetivos, fuentes de financiación e intereses que representan.

La aplicación de estos requisitos de transparencia ya existentes podría reforzarse instaurando una herramienta electrónica (cuestionario) que permitiría a la Comisión recabar más información sobre los participantes en consultas públicas abiertas realizadas a través de Internet.

Esta herramienta sería utilizada por todos los servicios de la Comisión en sus consultas por Internet.

Registro - Sistema voluntario con incentivos para el registro

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

⁹ En algunos de los nuevos Estados miembros de la UE se está estudiando actualmente la posibilidad de establecer sistemas obligatorios.

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 serían 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. Los solicitantes también deberán suscribir un código de conducta (véase la sección 3.2.), que se aplicará de forma realista y transparente. Por lo que respecta al público general, el registro proporcionaría una descripción general, abierta al control público, de los grupos que realizan actividades de presión ante la Comisión.

3.2. Normas de integridad: Códigos de conducta para los grupos de presión

Además del control externo de los contactos con los grupos de presión, las normas de integridad constituyen otro elemento esencial para la transparencia de la actividad de los grupos de presión.

Situación actual

El concepto tradicional a escala europea sitúa la responsabilidad en el comportamiento ético de los representantes de las instituciones, en vez de establecer normas adicionales jurídicamente vinculantes sobre la conducta de los miembros de los grupos de presión. Por tanto, los miembros de la Comisión y el personal de las instituciones europeas están sujetos a normas estrictas que garantizan su imparcialidad. Las disposiciones pertinentes figuran en el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas y en el Estatuto de los Funcionarios, respectivamente (véase el anexo).

Estas normas cuentan para su aplicación con mecanismos especiales de supervisión y sanción.

La Comisión considera que los códigos de conducta voluntarios para los grupos de presión pueden desempeñar un papel complementario útil. Hasta ahora, la Comisión ha optado por una política de autorregulación en este ámbito. En la Comunicación de 1992 sobre los Grupos de interés especial, se invitó a los grupos de presión a que adoptaran sus propios códigos de conducta sobre la base de unos criterios mínimos propuestos por la Comisión. Las principales características de estos criterios pueden resumirse del siguiente modo:

- los miembros de los grupos de presión deberán actuar de manera honesta y declarar siempre el interés que representan;
- no deberán difundir información engañosa;
- no deberán ofrecer ningún incentivo para obtener información o recibir un trato privilegiado.

A raíz del sistema de autorregulación fomentado por la Comisión, diversas organizaciones de coordinación de especialistas en asuntos públicos europeos (consultores y empresas de consultoría) han adoptado códigos de conducta voluntarios. Estos códigos se basan en las normas mínimas propuestas por la Comisión, y son muy similares en su espíritu y su contenido. En 2005, las organizaciones añadieron a sus códigos mecanismos internos de sanción, que van desde la amonestación hasta la expulsión temporal o definitiva.

Hasta ahora, no se ha comunicado ninguna infracción en el contexto de estos códigos de conducta voluntarios. También es importante señalar que sólo los consultores se adhieren a estos códigos. Ni los miembros de grupos de presión que son empleados permanentes de grupos de interés, ni otros representantes de grupos de interés que realizan ocasionalmente actividades de presión (por ejemplo, bufetes de abogados o grupos de reflexión) entran en el ámbito de estos códigos de conducta voluntarios. Si se tiene en cuenta la envergadura de la comunidad de grupos de presión de Bruselas, la aplicación de los códigos voluntarios es limitada. Además, dado que el sistema actual se basa en la autodisciplina, parece necesario consolidar los códigos existentes y establecer un sistema común de aplicación y sanción al que se adhieran todos los interesados. Esto podría incluir un código de conducta común, aplicable a todos los grupos de presión, supervisado por una organización especial que desempeñase una función de coordinación, y posiblemente unido a un sistema de registro gestionado por la Comisión. También se ha sugerido que las instituciones de la UE deberán estar dispuestas a imponer sanciones formales a cualquier grupo de presión que infrinja el código de conducta.

El Parlamento Europeo ha establecido un código de conducta obligatorio¹⁰ para todos aquéllos que deseen acreditarse (véase *supra*). Cualquier infracción puede conllevar la retirada de la acreditación, es decir, la autorización para acceder a los edificios del PE.

Actualmente no existen códigos de conducta obligatorios en los Estados miembros de la UE¹¹. Canadá parece ser el único país tercero que aplica este sistema. Esencialmente, el código canadiense abarca los mismos ámbitos que los criterios mínimos del código voluntario propuesto por la Comisión. La legislación canadiense prevé que cuando el “*Registrar of Lobbyists*” (secretario de los grupos de presión) tenga razones fundadas para creer que se ha infringido el código de conducta de los grupos de presión, investigará dicha infracción e informará al Parlamento. Los resultados de esas investigaciones están disponibles al público. (En 2003-2004 se investigaron cuatro denuncias, ninguna de las cuales resultó estar fundada). La violación de la ley puede conllevar pena de prisión o multa de hasta 66 000 €.

Perspectivas

En este contexto, la Comisión considera que es necesaria una mayor transparencia en el ámbito de los grupos de presión. Considera que un sistema realista consistiría en lo siguiente:

- Un sistema voluntario de registro, gestionado por la Comisión, con incentivos claros para que los grupos de presión se registren. Los incentivos podrían ser, entre otros, avisos automáticos de consulta sobre cuestiones de interés para los grupos de presión.
- Un código de conducta común para todos los grupos de presión, o al menos unos requisitos mínimos comunes. El código debería ser elaborado por los propios grupos de presión, posiblemente consolidando y mejorando los códigos existentes.
- Un sistema de control y sanciones que deberá aplicarse en caso de registro incorrecto y/o infracción del código de conducta.

¹⁰ Artículo 3 del anexo IX del Reglamento interno del PE.

¹¹ En dos de los nuevos Estados miembros se está estudiando la posibilidad de establecer sistemas obligatorios.

La Comisión no considera que un sistema de registro obligatorio sea una opción adecuada. Un sistema de autorregulación reforzado parece más apropiado. Sin embargo, pasado un cierto período de tiempo, debería realizarse un estudio a fin de examinar si funciona la autorregulación. En caso negativo, podría estudiarse un sistema de medidas obligatorias (código de conducta obligatorio y registro obligatorio).

Preguntas:

- *¿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 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?*

III. INFORMACIÓN DE RETORNO RESPECTO DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS MÍNIMAS PARA LA CONSULTA

Una consulta amplia permite la participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración de las políticas. Se trata de una herramienta esencial para mejorar la calidad de las propuestas legislativas de la Comisión. Las “normas mínimas” de la Comisión constituyen un elemento esencial del plan de acción “Legislar mejor”, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la legislación de la UE.

La Comisión adoptó las “normas mínimas para la consulta” en diciembre de 2002¹². El objetivo era crear un marco general transparente y coherente para la consulta, pero que fuera lo bastante flexible como para permitir a los servicios de la Comisión adaptar sus métodos de consulta a áreas concretas. La justificación general de esta medida era garantizar que las partes interesadas fueran oídas adecuadamente en el proceso de elaboración de las políticas de la Comisión.

Las normas mínimas se aplican a las consultas sobre las principales propuestas estratégicas de la Comisión, para las que se requiere una evaluación de impacto. Estas propuestas figuran en el Programa de trabajo anual de la Comisión¹³. Las normas mínimas también se aplican a las

¹² COM(2002) 704.

¹³ Sitio Internet de los programas de trabajo: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm
http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm

Sitio Internet de las evaluaciones de impacto:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

consultas sobre los Libros Verdes¹⁴. Se está fomentando que los servicios de la Comisión apliquen estas normas también a otros ejercicios de consulta. Sin embargo, determinadas herramientas específicas de consulta están fuera del ámbito de aplicación de las normas mínimas: entre éstas figuran las decisiones adoptadas mediante un proceso que implica la consulta formal de los Estados miembros (es decir, el procedimiento de comitología), la consulta a través del llamado “diálogo social” (artículos 137 a 139 del Tratado CE) y las consultas previstas por los acuerdos internacionales. Los principios generales y las normas mínimas no son jurídicamente vinculantes.

La Comunicación define el término “**consultas**” como los procedimientos a través de los cuales la Comisión trata de obtener aportaciones de partes interesadas externas, para dar forma a la política, antes de la decisión de la Comisión. “**Partes interesadas**” son todos aquellos que desean participar en las consultas realizadas por la Comisión, ya se trate de organizaciones o de ciudadanos privados.

Las normas mínimas están vigentes desde principios de 2003. A finales de 2005, la Comisión había concluido más de cien propuestas estratégicas¹⁵ a las que se aplicaron las normas mínimas. Además, la Comisión ha publicado 26 Libros Verdes¹⁶ durante estos tres años, a los que también se aplicaron las normas.

Durante este período, se estimó que el cumplimiento global de las normas había sido satisfactorio. Los informes “Legislar mejor”¹⁷ ponen de manifiesto que la mayoría de las normas mínimas han sido aplicadas correctamente por los servicios de la Comisión. En particular, el punto de acceso único para la consulta, el portal de Internet “Tu voz en Europa”¹⁸ se utiliza mucho para informar a los ciudadanos acerca de las nuevas consultas públicas abiertas. En la mayoría de los casos parecen haberse respetado los plazos mínimos para las respuestas. Los informes sobre las evaluaciones de impacto dan cuenta de forma transparente de los procesos de consulta y de sus resultados. Sin embargo, las contribuciones a las consultas públicas abiertas no se publicaron en Internet en todos los casos. Además, en algunos casos, no hubo una información de retorno suficiente sobre cómo se tuvieron en cuenta en la propuesta final de la Comisión los comentarios recibidos en el marco de las consultas.

Es importante que la Comisión trate de obtener información de retorno de los participantes en los procesos de consulta, pues son partes interesadas que tienen experiencia de primera mano en materia de consultas y de aplicación de las normas de consulta, teniendo en cuenta que estas normas se aplican solamente a (i) las principales propuestas estratégicas para las que se requiere una evaluación de impacto, y a (ii) los Libros Verdes. Esta información de retorno permitirá a la Comisión identificar posibles áreas en las que podría mejorarse la aplicación de estas normas, y estudiar nuevas medidas que permitan reforzar esta aplicación.

¹⁴ Sitio de Internet de los Libros Verdes: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm

¹⁵ Estas propuestas figuran en el sitio de la evaluación de impacto:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm

¹⁶ Los Libros Verdes figuran en el siguiente sitio: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm

¹⁷ Los informes denominados “Legislar mejor” tratan la aplicación de las normas mínimas para la consulta: Informe 2003: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.

Informe 2004: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf y anexo: http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm

Pregunta:

En su opinión, ¿ha aplicado la Comisión los principios generales y las normas mínimas para la consulta de manera satisfactoria? Puede hacer referencia a las distintas normas (que, para mayor facilidad, figuran en el anexo 2).

Sírvase justificar su respuesta y, en su caso, proporcionar ejemplos.

IV. DIVULGACIÓN DE LA IDENTIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS FONDOS COMUNITARIOS

La Comisión Europea está determinada a llevar a cabo una acción de sensibilización por lo que respecta a la utilización de los fondos de la UE, particularmente explicando mejor la función de Europa y su importancia. La Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto de la UE. Debe rendir cuentas a los contribuyentes, y considera que es de interés público general proporcionar información sobre cómo se emplean los fondos de la UE.

Aunque las herramientas modernas de comunicación de masas abren oportunidades sin precedentes para el acceso del público a la información, los ciudadanos europeos sienten, lamentablemente, que tienen un conocimiento muy limitado sobre la Unión Europea. Al mismo tiempo, los ciudadanos esperan una mayor transparencia de las instituciones públicas. Como pasa en otras esferas de la vida, el público espera poder acceder a la información que les interesa "a la carta" y de forma sencilla. La UE, como motor del cambio y la modernidad, desea estar en la vanguardia de esta evolución.

La preparación de la información para su divulgación al público suele conllevar una carga administrativa adicional. La Comisión opina que es una inversión necesaria para obtener el apoyo de la opinión pública.

La Comisión ya proporciona esta información respecto de las políticas financiadas por la UE que gestiona de forma centralizada y directa, y se ha comprometido a hacerlo de manera que sea de más fácil utilización. Sin embargo, el grueso del presupuesto de la UE no lo gasta de forma centralizada y directa la Comisión, sino que se hace en asociación con los Estados miembros (la llamada "gestión compartida"). La política agrícola común y la política pesquera, los Fondos estructurales, el Fondo de cohesión y el Fondo Europeo para los Refugiados se aplican mediante este sistema de gestión compartida. En total, estas políticas gestionadas en asociación con las autoridades de los Estados miembros representan el 75,5% del presupuesto de la UE, lo que supone 86 600 millones de euros al año.

Es importante tener en cuenta que el término "beneficiario" varía considerablemente de una política a otra, y puede hacer referencia desde a agricultores, pescadores, etc., hasta a ONG, organismos de formación o ministerios nacionales, que inician o ejecutan determinadas acciones.

La información sobre los beneficiarios de los fondos comunitarios empleados en asociación con los Estados miembros depende actualmente de cada Estado miembro, y la divulgación de esta información se deja a su discreción. Esta divulgación al público varía considerablemente entre unos Estados miembros y otros.

A falta de una obligación general a escala de la UE, es difícil establecer un cuadro completo de la situación exacta de cada programa o proyecto en cada Estado miembro. En el caso de la

Política Agrícola Común, por ejemplo, la información sobre los beneficiarios está disponible actualmente en diez Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Estonia, Hungría, Italia, Lituania, Letonia, Países Bajos, Eslovenia y Reino Unido)¹⁹, pero con considerables variaciones en cuanto al nivel de detalle y los procedimientos para obtener esta información (que van desde un acceso total y directo hasta un acceso parcial previa petición). Por lo que respecta a los Fondos estructurales, los Estados miembros recogen la información básica sobre los beneficiarios, pero no la centralizan ni la ponen a disposición del público. La información sobre los beneficiarios del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca está disponible en algunos Estados miembros (por ejemplo, información en línea en Dinamarca, Irlanda, Lituania, España y Suecia).

Los ciudadanos suelen acudir a la Comisión Europea para obtener información que va desde el uso del presupuesto de la UE hasta la identidad de los beneficiarios, cuando esta información no se divulga a nivel regional o nacional. Esto sitúa a la Comisión en una posición difícil, puesto que bien no posee esta información, o no tiene derecho a divulgarla sin el acuerdo previo del Estado miembro en cuestión. El marco jurídico existente prohíbe explícitamente a la Comisión divulgar información sobre los beneficiarios.

Por otra parte, el enfoque restrictivo adoptado por algunos Estados miembros respecto de la publicidad suele basarse en prácticas o normas jurídicas en materia de protección de datos, que varían en cuanto a su alcance de un país a otro, por encima de los requisitos mínimos establecidos para la UE²⁰, y suelen estar determinadas por las distintas tradiciones, cultura y sensibilidad nacionales.

Por tanto, toda obligación general coherente para los Estados miembros debería basarse en un nuevo marco jurídico de la UE, directamente aplicable en todos los Estados miembros, a fin de garantizar un enfoque uniforme respecto de todos los beneficiarios de los fondos de la UE.

Preguntas:

- *¿Opina que debe introducirse a nivel comunitario la obligación para los Estados miembros de divulgar información sobre los beneficiarios de los fondos de la UE objeto de gestión compartida?*
- *En caso afirmativo, ¿qué información debería exigirse a escala nacional? ¿Cuál sería la mejor forma de difusión de esta información (nivel de información, periodo cubierto y medio de información preferido)?*

¹⁹ Véase, por ejemplo, la información disponible en la siguiente dirección de Internet:
<http://www.farmsubsidy.org/60.html>

²⁰ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos - DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

Anexo 1

Integridad: Tratado CE y Estatuto de los Funcionarios

Artículo 213, apartado 2, del Tratado CE

“Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad.

En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. [...]

Los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios.”

Estatuto de los Funcionarios

Artículo 11: *“El funcionario deberá desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de las Comunidades, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona ajena a su institución. Realizará las tareas que le sean encomendadas con objetividad e imparcialidad [...].”*

Artículo 16: *“El funcionario estará obligado, después del cese de sus funciones, a respetar los deberes de probidad y corrección en cuanto a la aceptación de determinadas funciones o beneficios.*

Todo funcionario que se proponga ejercer una actividad profesional, retribuida o no, en los dos años siguientes al cese de sus funciones deberá notificarlo a su institución. En el supuesto de que dicha actividad guarde una relación con el trabajo realizado por el interesado durante los tres últimos años de servicio y pueda resultar incompatible con los intereses legítimos de la institución, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá, [...] bien prohibirle que ejerza tal actividad, bien subordinar su autorización a cuantas condiciones considere oportunas.”

Anexo 2

*Resumen detallado de los principios generales y las normas mínimas*²¹

Los principios generales para la consulta son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En la práctica, esto significa garantizar que la Comisión realizará amplias consultas y que los procesos de consulta serán transparentes, eficientes y coherentes.

Las cinco **normas mínimas** se centran en los distintos aspectos del proceso de consulta:

A. Claridad del contenido del proceso de consulta

“Todas las comunicaciones relativas a la consulta serán claras y concisas, e incluirán toda la información necesaria para facilitar las respuestas.”

B. Grupos destinatarios de la consulta

“A la hora de definir los grupos destinatarios en un proceso de consulta, la Comisión deberá asegurar que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones.”

C. Publicación

“La Comisión debería garantizar una publicidad adecuada dirigida a despertar la sensibilidad y debería adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deberían siempre publicarse en Internet y anunciarse en el "punto de acceso único.”²²

D. Plazos para la participación

“La Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones por escrito. La Comisión debería esforzarse en conceder al menos 8 semanas para recibir respuestas a las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborables para las reuniones.”

E. Acuse de recibo e información de retorno

“Se acusará recibo de las aportaciones. Los resultados de la consulta pública abierta se exhibirán en sitios web conectados con el punto de acceso único en Internet. [...] Las contribuciones a las consultas abiertas públicas se harán públicas en el punto de acceso único. Los resultados de otras formas de consulta, en la medida de lo posible, también se someterán a examen público en el punto de acceso único de Internet.

²¹ El contenido completo de los principios y normas figura en el documento COM(2002) 704, capítulo V: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm

²² El portal “Tu voz en Europa” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) se creó posteriormente como punto de acceso único de la Comisión para las consultas. Consta de dos partes: en su página principal, los servicios de la Comisión tienen la posibilidad de dar mayor visibilidad a sus consultas. La mayoría de las consultas figuran solamente en las páginas dedicadas a las actividades políticas individuales, que gestionan los servicios competentes de la Comisión y que también forman parte del punto de acceso único.

La Comisión facilitará el envío de información de retorno a las partes que respondan a las consultas y al público en general.”²³

²³ La información de retorno debería proporcionarse en las exposiciones de motivos que acompañan a las propuestas legislativas, en las comunicaciones publicadas a raíz de un proceso de consulta y en los informes de evaluación de impacto. Para consultar este tipo de documentos correspondientes a 2003-2005, véase el sitio la evaluación de impacto:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm