



Universidad de Oviedo

Programa de Doctorado en Derecho

**LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y
PERSPECTIVAS DE UN DIÁLOGO ABIERTO**

Doctorando:

Javier Ballina Díaz

Oviedo, 28 de enero de 2025



Universidad de Oviedo

Departamento de Derecho Público

Programa de Doctorado en Derecho

**LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y
PERSPECTIVAS DE UN DIÁLOGO ABIERTO**

Doctorando:

Javier Ballina Díaz

Director / Directora / Directores /Directoras:

Dra. Maria Paz Andrés Sáenz de Santa María

Dr. Javier Andrés González Vega

Oviedo, 28 de enero de 2025



RESUMEN DEL CONTENIDO DE TESIS DOCTORAL

1.- Título de la Tesis	
Español: LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE UN DIÁLOGO ABIERTO	Inglés: THE INTEREST GROUPS IN THE EUROPEAN UNION: EVOLUTION AND PERSPECTIVES OF AN OPEN DIALOGUE
2.- Autor	
Nombre: JAVIER BALLINA DÍAZ	
Programa de Doctorado: DERECHO	
Órgano responsable: COMISIÓN ACADÉMICA DEL PROGRAMA DE DOCTORADO	

RESUMEN (en español)

La relación de las instituciones comunitarias con los grupos de interés ha tenido lugar durante mucho tiempo en una suerte de estado de naturaleza. Un momento metajurídico, inaprensible para un derecho que carece incluso de un término para identificarlos. Son, en consecuencia, años oscuros, que dificultan cualquier aproximación rigurosa más allá de un sumario juicio moral sobre lo bueno o malo de su intimidad. Una oscuridad, incluso, estadística, respondiendo los 3.000 grupos identificados por la Comisión en 1993 más a lo legendario que a lo real.

Desde finales del pasado siglo algunas de las instituciones de la Unión comienzan una aproximación normativa a esta realidad. Acercamiento en el que pulsiona una creciente preocupación de la opinión pública ante lo que se intuye como un riesgo para la democracia. Sin embargo, la prevención frente a estos grupos no se limita a los ciudadanos europeos. También las instituciones sienten la urgencia de disciplinar una cercanía, ahora caracterizada como diálogo, imprescindible para obtener un conocimiento técnico en poder de aquellos e inalcanzable para las exiguas fuerzas institucionales.

La preocupación por estos grupos, auténtica revolución frente a su estado natural, implica, en primer lugar, una necesidad lingüística, unos términos capaces de expresar nuevas realidades. Esta tarea, en absoluto pacífica, desatará entre las instituciones una animada logomaquia, una guerra de palabras, teñidas de sutiles connotaciones. Sin embargo, esta aproximación no se limita a un mero ejercicio reflexivo, pavimentando múltiples desarrollos normativos durante el último cuarto de siglo. Unos desarrollos que, carentes de un plan maestro, se suceden bajo el patrocinio de principios como la transparencia o la ética, teniendo como expresión más acabada la puesta en marcha de un Registro de Transparencia común a la Comisión y el Parlamento Europeo.

Si bien la comprensión del diálogo entre las instituciones y los grupos de interés ha sido objeto de numerosas aportaciones académicas que han sido tomadas en consideración a lo largo de esta obra, el presente trabajo opta por una perspectiva considerada original: la del estudio sistemático de aquella relación, más allá de sus múltiples manifestaciones concretas. Para ello se apuesta por un acercamiento



original, basado en tres dimensiones diferenciadas: la transparencia, protagonista de la mayor parte de las aproximaciones normativas a los grupos; la ética, que extrema su interés gracias a su protagonismo en formas como los códigos de conducta; y la participación, cabiendo plantearse si la perspectiva colaborativa recientemente alentada por las instituciones y en la que los grupos juegan un papel decisivo ha supuesto un repensar de su concepto. Un estudio que, por otra parte, se concentra en la observación de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, instituciones en las que la práctica con los grupos resulta más abundante.

Sobre esta base, la presente obra pretende abordar los siguientes objetos de estudio: a) la acuñación normativa y el significado del concepto de grupo de interés; b) las expresiones en que se concreta su desarrollo, con especial atención a sus interacciones; c) la naturaleza (unitaria o institucional) de la aproximación de la Unión a este fenómeno, así como, en su caso, la existencia de elementos que permitan identificar una cultura institucional compartida; d) la evolución de la noción y sus posibles mutaciones; y e) las oportunidades ofrecidas por un proceso esencialmente abierto.

De cara a lograr estos objetivos, el presente trabajo se beneficia, junto a las aportaciones doctrinales, de un abundante acervo institucional en el que destaca la labor del Defensor del Pueblo Europeo. En especial, la obra persigue abordar la cuestión planteada desde una dimensión europea, apegada a las instituciones y su práctica, si bien con el auxilio constante de las tradiciones de los Estados miembros, en especial de la española, francesa e italiana.

A lo largo de la tesis se pone de manifiesto que las instituciones comunitarias han venido realizando desde finales del pasado siglo un esfuerzo continuo de cara a plasmar normativamente su relación con los grupos de interés, si bien aquel aparece lastrado con frecuencia por su falta de coherencia y sistematización. Se advierte también de la conveniencia de adoptar un nuevo enfoque de cara a la comprensión de aquellos, capaz de integrar el relevante papel que en la consecución del interés general europeo están llamados a desempeñar.

RESUMEN (en Inglés)

The relationship between EU institutions and interest groups has for a long time taken place in a sort of state of nature. A meta-legal moment, inapprehensible to a law that lacks even a term to identify them. Consequently, these are dark years, which make any rigorous approach beyond a summary moral judgement on the good or bad of their privacy difficult. They were even statistically obscure, with the 3,000 groups identified by the Commission in 1993 being more legendary than real.

Since the end of the last century, some of the Union's institutions have begun a normative approach to this reality. This approach is driven by growing public concern about what is perceived as a risk to democracy. However, prevention of these groups is not limited to European citizens. Institutions also feel the urgency of disciplining a closeness, now characterised as dialogue, which is essential to obtain technical knowledge in their power and unattainable for the meagre institutional forces.

Concern for these groups, a real revolution compared to their natural state, implies, first and foremost, a linguistic need, terms capable of expressing new realities. This task, by no means peaceful, will unleash a lively logomachy among the institutions, a war of words, tinged with subtle connotations. However, this approach is not limited to a mere



reflexive exercise, paving the way for multiple normative developments over the last quarter of a century. Developments that, lacking a master plan, have followed one another under the auspices of principles such as transparency or ethics, the most recent expression of which is the implementation of a Transparency Register common to the Commission and the European Parliament.

Although the understanding of the dialogue between institutions and interest groups has been the subject of numerous academic contributions that have been taken into consideration throughout this work, the present work opts for a perspective considered original: that of the systematic study of this relationship, beyond its multiple concrete manifestations. To this end, an original approach is adopted, based on three differentiated dimensions: transparency, the protagonist of most of the normative approaches to groups; ethics, which is of extreme interest thanks to its prominence in forms such as codes of conduct; and participation, which raises the question of whether the collaborative perspective recently encouraged by institutions and in which groups play a decisive role has led to a rethinking of its concept. A study which, moreover, concentrates on the observation of the Commission, the Council and the European Parliament, the institutions in which the practice with groups is most abundant.

On this basis, the present work aims to address the following objects of study: a) the normative coinage and meaning of the concept of interest group; b) the expressions in which its development takes shape, with special attention to its interactions; c) the nature (unitary or institutional) of the Union's approach to this phenomenon, as well as, where appropriate, the existence of elements that allow for the identification of a shared institutional culture; d) the evolution of the notion and its possible mutations; and e) the opportunities offered by an essentially open process.

In order to achieve these objectives, this work benefits, together with the doctrinal contributions, from an abundant institutional acquis in which the work of the European Ombudsman stands out. In particular, the work seeks to approach the issue from a European dimension, attached to the institutions and their practice, although with the constant help of the traditions of the Member States, especially the Spanish, French and Italian ones.

Throughout the thesis, it is made clear that the EU institutions have been making a continuous effort since the end of the last century to shape their relationship with interest groups in terms of legislation, although this has often been hampered by a lack of coherence and systematisation. It also warns of the advisability of adopting a new approach to understanding them, capable of integrating the relevant role that they are called upon to play in the pursuit of the general European interest.

**SR. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ACADÉMICA DEL PROGRAMA DE DOCTORADO
EN DERECHO**

ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I. LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO INTERLOCUTORES INSTITUCIONALES.....	17
1. Una nueva relación entre Estado y sociedad.....	17
1.1. Estado y sociedad como realidades diferenciadas.....	17
1.2. La separación entre Estado y sociedad.....	21
1.3. El Estado social.....	23
1.4. El Estado <i>garante</i>	27
1.4.1. Una sociedad fragmentada	28
1.4.2. El repliegue de lo público.....	31
2. Los grupos de interés: entre el recelo y la oportunidad.....	33
2.1. La necesidad de una aproximación neutral a los grupos sociales.....	33
2.2. La singularización de los grupos de interés públicos.....	39
3. Un referente imprescindible: la aproximación normativa a los grupos de interés en los Estados Unidos	42
3.1. La protección de los grupos a través de la Primera Enmienda constitucional.....	42
3.2. La regulación federal de los grupos de interés.....	47
4. La atención a los grupos de interés en España.....	51
4.1. Una <i>eterna promesa</i> de regulación.....	51
4.2. El Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés de 2022	53
CAPÍTULO II. LAS INFLUENCIAS NORMATIVAS EN LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	57
1. La democracia representativa como fundamento de la relación con los grupos de interés.....	57

2. Las exigencias derivadas de una <i>buena gobernanza</i> y una <i>buena administración</i>	62
2.1. La buena gobernanza como anhelo de la Unión.....	62
2.2. La apuesta comunitaria por una buena administración.....	67
2.3. La preocupación por los grupos de interés como imperativo de una buena administración.....	71
2.4. El Defensor del Pueblo, <i>artesano</i> de una buena administración.....	75
3. El protagonismo de los grupos en la búsqueda del interés general.....	81
3.1. Los grupos, colaboradores en la precisión del interés general.....	82
3.2. La igualdad de los grupos de interés ante las instituciones.....	86
4. La forma como condicionante en la relación con los grupos de interés	90
4.1. El código de conducta como referente normativo: entre lo ético y lo jurídico	90
4.1.1. Código de conducta y <i>soft law</i>	90
4.1.2. Código de conducta y ética.....	95
4.2. Los acuerdos interinstitucionales y su trascendencia en la conformación del Registro de Transparencia de la Unión.....	98
4.2.1. Los acuerdos interinstitucionales como expresión del principio de <i>cooperación leal</i>	98
4.2.2. Algunas precisiones en torno a los acuerdos interinstitucionales relacionados con los grupos de interés.....	101

CAPÍTULO III. PRIMERAS APROXIMACIONES A UNA NOCIÓN JURÍDICA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS 105

1. Un tiempo nuevo.....	105
2. La maduración de la posición del Parlamento respecto a los grupos de interés	111
2.1. Primeras reflexiones	112
2.2. El <i>Informe Galle</i>	114
2.3. El <i>Informe Ford</i>	120

3. La formalización de las relaciones de la Comisión Europea con los grupos de interés.....	124
4. El obstinado enroque del Consejo.....	130

CAPÍTULO IV. LA TRANSPARENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO IMPERATIVO 131

1. La paulatina afirmación del principio de transparencia en la Unión Europea...	131
1.1. Del secreto a la transparencia.....	131
1.2. La transparencia al servicio de un buen gobierno y una buena administración.....	138
1.3. La transparencia como principio general del derecho de la Unión.....	142
2. Una <i>nueva frontera</i> para la transparencia de los grupos de interés.....	148
2.1. Primeros pasos.....	149
2.2. El Libro Verde de la <i>Iniciativa Europea en favor de la Transparencia</i> .	155
3. El Registro de Transparencia común a la Comisión y al Parlamento Europeo	160
3.1. Superando las hostilidades: el Acuerdo de 2011 relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia	160
3.2. El Acuerdo de 2014: entre la <i>revisión</i> y la <i>revolución</i>	166
3.3. La revolución pendiente: el nuevo Acuerdo de 2021	173
3.4. La universalización del Registro	178
3.4.1.El compromiso del Consejo de la Unión Europea.....	178
3.4.2.El supuesto carácter <i>obligatorio</i> de la inscripción registral.....	181
3.5. ¿Un nuevo enfoque para el Registro de Transparencia?.....	184
3.6. El diseño de una nueva política de incentivos como prioridad.....	189
4. Desarrollos conexos	192
4.1. La transparencia de los encuentros con los grupos de interés.....	193

4.1.1. Hacia la publicidad de las agendas.....	193
4.1.2. La singular posición de la industria tabacalera.....	196
4.1.3. La transparencia activa como buen uso administrativo.....	202
4.1.4. La atención a las reuniones de los grupos de interés en el Parlamento Europeo	204
4. 2. La apuesta del Parlamento por una <i>huella debilitada</i>	206
5. El potencial disruptivo del <i>big data</i>	211

CAPÍTULO V. EL PROTAGONISMO ÉTICO EN LA RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS: HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA

1. La emergencia de la ética pública.....	219
1.1. Devolver la confianza a la ciudadanía	220
1.2. La ética pública como <i>cuestión palpitante</i>	226
1.3. El <i>Informe Nolan</i>	229
2. El Código de Conducta del Registro de Transparencia: un <i>oxímoron jurídico</i>	234
2.1. Las <i>orientaciones</i> a los declarantes	235
2.2. Seguimiento, investigación y medidas ante un eventual incumplimiento	237
2.3. Una cohabitación potencialmente conflictiva	241
3. La conducta de los miembros de las instituciones y del personal a su servicio en su relación con los grupos de interés	243
4. Las <i>puertas giratorias</i>	254
4.1. Concepto.....	254
4.2. La influencia estadounidense: el <i>cooling off period</i>	257
4.3. La regulación de las <i>puertas giratorias</i> en la Unión Europea.....	262

CAPÍTULO VI. ¿UNA DIMENSIÓN PARTICIPATIVA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS?.....

1. La apuesta de la Unión por un paradigma <i>colaborativo</i>	273
1.1. La participación y sus tipos	273

1.2. Hacia un paradigma <i>colaborativo</i> en la Unión Europea	277
1.2.1. El <i>descubrimiento</i> de las ONG por la Comisión	278
1.2.2. La juridificación de la sociedad civil.....	283
2. El diálogo entre la Comisión y la sociedad civil europea: la política de consulta	288
2.1. Una cultura reforzada de consulta y diálogo.....	288
2.2. La alianza con la política de mejora normativa.....	291
2.2.1. Simplificación y mejora del marco regulador.....	292
2.2.2. La promesa de una normativa inteligente.....	294
2.2.3. La identificación de la participación con la política de consultas.....	296
3. Los intergrupos como espacios de participación en el Parlamento Europeo	299
CONCLUSIONES.....	303
I. BIBLIOGRAFÍA.....	323
Monografías.....	323
Colaboraciones en obras colectivas.....	337
Artículos de revistas	347
Tesis doctorales	362
II. FUENTES DOCUMENTALES	364
Unión Europea.....	364
Tratados internacionales.....	383

Otros textos internacionales	383
Estados.....	384
Otras fuentes documentales.....	387
III. FUENTES LITERARIAS	395
IV . JURISPRUDENCIA CITADA.....	395

ABREVIATURAS

AADI: Anuario Argentino de Derecho Internacional

ALR: Alabama Law Review

AEAP : Annuaire Européen d'Administration Publique

AEDI: Anuario Español de Derecho Internacional

AJCL: American Journal of Comparative Law

AJDA: Actualité juridique. Edition droit administratif

AJIL: American Journal of International Law

APR: American Politics Research

APSRev: The American Political Science Review

ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy

BPEJ: Business & Professional Ethics Journal

CDL: Cuadernos de Derecho Local

CE: Constitución Española

CEBDI: Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CED: Cuadernos Europeos de Deusto

CEP: Comparative European Politics

CEPS: Centre for European Policy Studies

CL&P: Communication Law and Policy

CLR: Columbia Law Review

CMGA: Cuadernos Manuel Giménez Abad

CMLRev: Common Market Law Review

DA: Diritto Amministrativo

d a: Documentación Administrativa

DO: Diario Oficial de la Unión Europea

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

EBJ: European Business Journal

EIPA: European Institute of Public Administration

EJIL: European Journal of International Law

ELJ: European Law Journal

EP: European Papers

EPRS: European Parliamentary Research Service

ERDAL: European Review of Digital Administration & Law

EUI: European University Institute

FCTC: Framework Convention on Tobacco Control

FYBIL: Finnish Yearbook of International Law

GPP: Gestión y Política Pública

HC: Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional

ICLQ: International & Comparative Law Quarterly

IG&A: Interest Groups & Advocacy

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

JCMS: Journal of Common Market Studies

JEI: Journal of European Integration

JEPP: Journal of European Public Policy

JIEL: Journal of International and European Law

JLE: Journal of Legal Education

JOCE: Journal Officiel des Communautés européennes

JPP: Journal of Public Policy

JPPT: Journal of Public Policies and Territories

KLJ: Kentucky Law Journal

MIT: Massachusetts Institute of Technology

MJIL: Michigan Journal of International Law

NDLR: Notre Dame Law Review

NULR: Northwestern University Law Review

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OLAF: Office Européen de Lutte Anti-Fraude

OUP : Oxford University Press

PA : Parliamentary Affairs

PE: Parlamento Europeo

PUF: Presses Universitaires de France

PS: Policy Studies

PSo: Policy and Society

RA: La Revue Administrative

RAP: Revista de Administración Pública

RAAP: Revista Aragonesa de Administración Pública

RCDI: International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional

RCDP: Revista Catalana de Dret Públic

RCG: Revista de las Cortes Generales

RDDA: Revista Digital de Derecho Administrativo

RDUE: Revue du Droit de l'Union Européenne

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo

REE: Revista de Estudios Europeos

RET: Revista Española de la Transparencia

REP: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)

RIDP: Revista de Internet, Derecho y Política

RFAP: Revue Française d'Administration Publique

RFD: Revista Federal de Derecho

RFSPo: Revue Française de Science Politique

RGD: Revue Générale du Droit

RGDA: Revista General de Derecho Administrativo

RICS: Revista Internacional de Ciencias Sociales

RIDPC: Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario

RIE: Revista de Instituciones Europeas

RJE: Revue Juridique de l'environnement

RRJ: Revue de la recherche juridique

RSGP: Rivista di Studi Giuridici e Politici

RTDH: Revue trimestrielle des droits de l'homme

RTM: Revista de Derecho Público: Teoría y Método

RUE: Revista de Derecho de la Unión Europea

RVAP/ HAEA: Revista Vasca de Administración Pública/ Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria

R&G: Regulation & Governance

SCRT: Secretaría Común del Registro de Transparencia de la Unión Europea

TC: Tribunal Constitucional

TIAC: Transparência e integridade Associação Cívica

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TRC: Teoría y Realidad Constitucional

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN

La relación de las instituciones comunitarias con los grupos de interés ha tenido lugar durante mucho tiempo en una suerte de *estado de naturaleza*. Un momento *metajurídico*, inaprensible para un derecho que carece incluso de un término para identificarlos. Son, en consecuencia, *años oscuros*, que dificultan cualquier aproximación rigurosa más allá de un sumario juicio moral sobre lo *bueno* o *malo* de su intimidad. Una oscuridad, incluso, estadística, respondiendo los 3.000 grupos identificados por la Comisión en 1993¹ más a lo legendario que a lo real.

Desde finales del pasado siglo algunas de las instituciones de la Unión comienzan una aproximación normativa a esta realidad. Acercamiento en el que pulsiona una creciente preocupación de la opinión pública ante lo que se intuye como un riesgo para la democracia. Sin embargo, la prevención frente a estos grupos no se limita a los ciudadanos europeos. También las instituciones sienten la urgencia de disciplinar una cercanía, ahora caracterizada como *diálogo*, imprescindible para obtener un conocimiento técnico en poder de aquellos e inalcanzable para las exiguas fuerzas institucionales.

La preocupación por estos grupos, auténtica revolución frente a su *estado natural*, implica, en primer lugar, una necesidad lingüística, unos términos capaces de expresar nuevas realidades. Esta tarea, en absoluto pacífica, desatará entre las instituciones una animada logomaquia, una *guerra de palabras*, teñidas de sutiles connotaciones. Sin embargo, esta aproximación no se limita a un mero ejercicio reflexivo, pavimentando múltiples desarrollos normativos durante el último cuarto de siglo. Unos desarrollos que, carentes de un *plan maestro*, se suceden bajo el patrocinio de principios como la *transparencia* o la *ética*, teniendo como expresión más acabada la puesta en marcha de un Registro de Transparencia común a la Comisión y el Parlamento Europeo.

¹ Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés (DOCE, C 63, 5.3.1993).

Si bien la comprensión del diálogo entre las instituciones y los grupos de interés ha sido objeto de numerosas aportaciones académicas que serán tomadas en consideración a lo largo de esta obra, el presente trabajo opta por una perspectiva considerada original: la del estudio sistemático de aquella relación, más allá de sus múltiples manifestaciones concretas. Para ello se apuesta por un acercamiento original, basado en tres dimensiones diferenciadas: la *transparencia*, protagonista de la mayor parte de las aproximaciones normativas a los grupos; la *ética*, que extrema su interés gracias a su protagonismo en formas como los códigos de conducta; y la *participación*, cabiendo plantearse si la perspectiva colaborativa recientemente alentada por las instituciones y en la que los grupos juegan un papel decisivo ha supuesto un repensar de su concepto. Un estudio que, por otra parte, se concentra en la observación de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, instituciones en las que la práctica con los grupos resulta más abundante.

Para ello, el primer capítulo busca asentar la noción de *grupo de interés* desde distintos enfoques, estimados complementarios. En primer lugar, el de su contextualización en la siempre procelosa relación *Estado-sociedad*. En segundo, mediante una tentativa de caracterización que incida en su condición de interlocutor institucional. Y, finalmente, a través de una descripción de la atención normativa a los grupos tanto en los Estados Unidos como en España.

A su vez, el capítulo segundo atiende al contexto normativo en el que emerge la regulación de los grupos, dominado por distintas influencias, auténticas *corrientes de fondo* que justifican una cierta *mirada* a aquellos. Entre ellas destacan la irrupción de la *democracia participativa*, la centralidad de la *buena administración*, la siempre esquivada noción de *interés general* y el creciente protagonismo de formas, como los códigos de conducta, que emparentan con el denominado *soft law*.

Por su parte, el tercer capítulo se centra en el momento *performativo* protagonizado por las instituciones a finales del pasado siglo y que alumbra el concepto mismo de *grupo de interés*. Una circunstancia que, como se indicará, ocasiona una solidificación normativa que la práctica se muestra reacia a modificar. A la hora de abordar este momento se

atenderá al detalle de las instituciones mencionadas, enormemente dispar en atención a su experiencia y necesidades.

El capítulo cuarto gira en torno a la transparencia, principal eje vertebrador de la relación con los grupos de interés. En especial, se centra en el Registro de Transparencia común, en el que se adivina una fuerza capaz de superar un acusado *autismo* institucional, regalando un generoso caudal de datos cuyo tratamiento por el *big data* promete compensar una endémica debilidad institucional en la relación con aquellos. Se prestará atención también a otros desarrollos protagonizados por la transparencia, como la publicidad de las reuniones con los grupos o la huella normativa impulsada por el Parlamento Europeo.

A su vez, el quinto capítulo aborda los ejemplos en los que refulge un auxilio ético recurrente en la relación con los grupos. En especial, el Código de Conducta anudado al Registro de Transparencia y el fenómeno de las *puertas giratorias*, de máxima actualidad en la práctica.

Finalmente, el capítulo sexto analiza si el paradigma colaborativo propugnado recientemente por las instituciones ha sido aprovechado por estas para avanzar en nuevas traducciones normativas del diálogo con los grupos de interés y, singularmente, para reformular su mismo concepto.

En resumen, el programa expuesto podría tratar de sintetizarse en los siguientes objetos de estudio: a) la acuñación normativa y el significado del concepto de *grupo de interés*; b) las expresiones en que se concreta su desarrollo, con especial atención a sus interacciones; c) la naturaleza (*unitaria* o *institucional*) de la aproximación de la Unión a este fenómeno, así como, en su caso, la existencia de elementos que permitan identificar una *cultura* institucional compartida; d) la evolución de la noción y sus posibles mutaciones; y e) las oportunidades ofrecidas por un proceso esencialmente abierto.

De cara a lograr estos objetivos, el presente trabajo se beneficia, junto a las aportaciones doctrinales, de un abundante acervo institucional en el que destaca la labor del Defensor del Pueblo Europeo. En especial, la obra persigue abordar la cuestión planteada desde una dimensión *europaea*, apegada a las instituciones y su práctica, si bien con el auxilio constante de las tradiciones de los Estados miembros, en especial de la española, francesa e italiana. La recopilación de los documentos manejados se ha realizado tanto a través de las bases de datos de las instituciones como de dos estancias de investigación, en el Parlamento Europeo y en la italiana *Libera Università Mediterranea "Giuseppe Degennaro"*. Inestimable en esta última ha sido la ayuda del profesor Ángel Giuseppe Orofino, cuya sabiduría y amabilidad han resultado decisivas para la aproximación al sistema italiano y el descubrimiento de valiosos materiales.

La investigación realizada trata de equilibrar un método inductivo, sistematizando la práctica y las distintas aportaciones hasta identificar unos puntos de referencia institucionales, con un enfoque deductivo, capaz de aplicar los mismos a la valoración crítica de esa misma práctica y como referencias en la siempre arriesgada senda de la prospectiva.

A lo largo de la tesis se pone de manifiesto que las instituciones comunitarias han venido realizando desde finales del pasado siglo un esfuerzo continuo de cara a plasmar normativamente su relación con los grupos de interés, si bien aquel aparece lastrado con frecuencia por su falta de coherencia y sistematización. Se advierte también de la conveniencia de adoptar un nuevo enfoque de cara a la comprensión de aquellos, capaz de integrar el relevante papel que en la consecución del interés general europeo están llamados a desempeñar.

CAPÍTULO I. LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO INTERLOCUTORES INSTITUCIONALES

Como adelanta su título, la noción de *grupo de interés* resulta esencial a la hora de abordar el presente trabajo. Por ello, este primer capítulo tratará de asentar aquella desde tres enfoques complementarios. En primer lugar, el de su contextualización en la siempre procelosa relación Estado-sociedad. En segundo, mediante una tentativa de caracterización que incida en su condición de interlocutor institucional. Y, finalmente, a través de una descripción de la atención normativa a la misma tanto en los Estados Unidos como en España.

1. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

La atención a las nociones de *Estado* y *sociedad* y, en especial, a su intensa relación dialéctica, supone un preludio necesario a la hora de abordar la aproximación de las instituciones comunitarias a los grupos de interés. Y es que dicha relación, inicialmente ajena a la Unión, perfila en todo caso el *paisaje de fondo* en el que aquella aproximación se enmarca y comienza a tomar forma.

1.1. Estado y sociedad como realidades diferenciadas

La dialéctica *Estado-sociedad* presupone el despertar de ambas nociones como realidades propias y diferenciadas. Fenómeno que tiene lugar en Occidente a través de un reconocimiento recíproco, mediante el cual el Estado toma conciencia de sí mismo por oposición a la sociedad, y esta se reivindica paulatinamente frente a aquel y sus poderes.

Este proceso remonta su origen a la emergencia de la *sociedad civil* en la Europa del siglo XVIII. Una sociedad caracterizada inicialmente como *civilizada*, opuesta a la *barbarie*.

Esta percepción, evidente en HOBBS, hace de la sociedad una realidad omnicomprendiva que engloba también al Estado, llamado a superar la situación de naturaleza². Así, cabe distinguir dos tipos de sociedad: la *societas civilis sine imperium* y *cum imperium*. Esta última, dotada de poder coactivo, vendría a identificarse plenamente con el Estado.

Es sobre todo ADAM SMITH quien con sus aportaciones desde la economía política revela una dinámica propia de la sociedad³, conectada a las leyes del mercado. Una realidad

«que se articula y desenvuelve de manera natural, siguiendo las decisiones voluntarias de sus miembros, que se manifiestan sobre todo en el mercado, en el libre juego de la oferta y la demanda, y que cristalizan también en asociaciones libremente constituidas para la tutela de intereses comunes»⁴

Ese orden natural⁵ y su dinámica económica no deben verse perturbados por la intervención del Estado, justificada solo para atajar la injusticia y la violencia,

² Como resume KEANE, «Hobbes subraya que no puede haber paz y confort material en la tierra a menos que los individuos, que no tienen respeto «natural» hacia sus semejantes, estén sometidos a un Estado soberano bien visible y muy armado, cuya función es imponer el orden y pacificar permanentemente a esos individuos. *Ese orden pacífico reforzado por la seguridad estatal se llama Sociedad Civil* [sin énfasis en el original]. Se considera la negación radical de una situación natural de competencia violenta entre individuos pugnaces y codiciosos. La justificación que Hobbes hace de la seguridad estatal descansa, pues, sobre un contraste dramático entre sociedad civil y guerra. Al mundo moderno se le ofrece una elección: la confusión y la violencia del estado de naturaleza o «la existencia pacífica, social y confortable» [...] gracias a un sometimiento casi total de los individuos a un ilimitado poder estatal» (KEANE, J., *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 59).

³ Que TAYLOR enlaza con el pensamiento de Locke. Así, si bien el inglés «todavía utiliza el término «sociedad civil» en su sentido tradicional, como sinónimo de «sociedad política» [...] prepara [ya] el terreno para la aparición del nuevo y opuesto significado del siglo siguiente». Y es que «el estado de naturaleza de Locke no es la devastada escena descrita por Hobbes. Al estado de naturaleza le falta seguridad - razón por la que los humanos se sienten impulsados a establecer gobiernos -, pero, por otra parte, es la posible escena del gran progreso de lo que más tarde se denominará civilización, del desarrollo económico, de la división del trabajo, de la evolución del dinero y de la acumulación de propiedad. En el siglo XVIII, esta idea fue desarrollada en una imagen de vida social humana, en la que mucho de lo valioso se considera que tiene lugar en un dominio pre-político o no político, a lo sumo bajo la protección de la autoridad política, pero en modo alguno bajo su dirección» (TAYLOR, C., *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1997, p. 280).

⁴ ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 35.

⁵ Cuya función legitimadora había sido reivindicada ya por los fisiócratas franceses, al propugnar un modelo económico materialmente basado en la agricultura y entregado a sus leyes naturales. Idea brillantemente matizada por FOUCAULT en sus lecciones en el *Collège de France*, al precisar que nos hallamos ante «la

particularmente contra la propiedad. Para SMITH, el progreso individual conduce naturalmente al bienestar del conjunto de la sociedad⁶.

Esta renovada concepción de la sociedad civil⁷ se ve impulsada asimismo por las transformaciones sociales y económicas que se producen en Occidente desde finales del siglo XVIII, entre las que destacan la disolución del orden estamental y el desarrollo de la economía capitalista. Así, la emancipación social permite la formación de asociaciones libres, tanto para la protección de intereses económicos como para otros fines. Por otra parte, la *liberación* de la economía, su entrega a los agentes privados⁸, aviva un

naturalidad de los mecanismos que, cuando los precios suben, y si se los deja subir, permiten que se detengan por sí solos [...] Es entonces una naturalidad que [...] ya no es en modo alguno del mismo tipo que la naturalidad del cosmos que enmarcaba y sostenía la razón gubernamental de la Edad Media o el siglo XVI. Es una naturalidad que se opondrá justamente a la artificialidad de la política, de la razón de Estado, de la policía. Se les opondrá, pero de una manera específica y particular. No se trata de procesos de la naturaleza misma, entendida como naturaleza del mundo; es una naturalidad específica de las relaciones de los hombres entre sí, de lo que sucede cuando cohabitan, cuando están juntos, cuando hacen intercambios, cuando trabajan, cuando producen [...]. Es decir, que se trata de una naturalidad de algo que, en el fondo, no tenía existencia hasta entonces y que, si no nombrado, sí comienza al menos a ser pensado y analizado como tal: la naturalidad de la sociedad». Afianzada esta base, el francés avanza su razonamiento, caracterizando magistralmente a la sociedad civil, ya autónoma, como *correlato necesario* del Estado. Así, «La sociedad como una naturalidad específica de la existencia en común de los hombres es lo que los economistas empiezan a presentar como dominio, como campo de objetos, como ámbito posible de análisis, como dominio de saber e intervención. La sociedad como campo específico de naturalidad propio del hombre pondrá de relieve como contracara del Estado lo que se denominará sociedad civil. ¿Qué es la sociedad civil, si no, justamente eso que no puede pensarse como el mero producto y resultado del Estado? Pero tampoco es algo que pueda concebirse como la existencia natural del hombre. La sociedad civil es lo que el pensamiento gubernamental, las nuevas formas de gubernamentalidad nacidas en el siglo XVIII, ponen de manifiesto como correlato necesario del Estado» (FOUCAULT, M., *Seguridad, territorio y población*, Madrid, Akal, 2008, pp. 332-333).

⁶ LASKI puntualiza que «Adam Smith completa una evolución que fue continua desde la Reforma. Ésta sustituyó a la Iglesia por el Príncipe como fuente de las normas reguladoras de la conducta social. Locke y su escuela sustituyeron al Príncipe con el Parlamento como más adecuado para que los fines sociales permearan aquéllas. Adam Smith dio un paso más y añadió que, con excepciones menores, no había necesidad de que el Parlamento interviniese en absoluto» (LASKI, H. J., *El liberalismo europeo*, México-Buenos Aires, 3.ª ed., Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 155).

⁷ Sobre la sociedad civil, su historia y sus fundamentos teóricos y conceptuales, véase COHEN, J. L. y ARATO, A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1992, pp. 83-174. En relación a su caracterización como concepto eminentemente sociológico, PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004 y APPADURAI, A., «La globalización y la imaginación en la investigación», *RICS*, núm. 166, 1999, pp. 229-238.

⁸ A los que SMITH había concedido «carta de ciudadanía». Y es que «ver sus propios afanes elevados a la dignidad de ley natural era dotarlos de una fuerza impulsora que jamás había sido tan potente. No es un resumen injusto de *La riqueza de las naciones* el *Sic vos non vobis*. [...] El liberalismo tiene ahora una misión económica plenamente analizada. Dejad al negociante libertarse a sí mismo, que él libertará a la humanidad» (LASKI, H. J., *El liberalismo europeo*, op. cit., p. 156). Una misión que trasciende ya en buena medida a la moral: «El hombre, en cambio [a diferencia de otras especies animales], está casi permanentemente necesitado de la ayuda de sus semejantes, y le resultará inútil esperarla de su benevolencia. Es más probable que la consiga si puede dirigir en su favor el propio interés de los demás, y mostrarles que el actuar según él demanda redundará en beneficio de ellos. Eso es lo que propone cualquiera que ofrece un trato. Todo trato es: dame esto que deseo y obtendrás esto otro que desees tú; y de esta manera conseguimos mutuamente los bienes que necesitamos. No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o

capitalismo de mercado engalanado, gracias a la Revolución Industrial, por espectaculares resultados productivos⁹.

Otro componente fundamental de esta moderna sociedad civil es la emergencia de una opinión pública, espacio de información abierto a todos sus miembros en el que participan con unos conocimientos e intereses comunes sobre los que son capaces de articular un debate. La aparición de la prensa resultará fundamental para difundir esta opinión y cohesionar a la sociedad que en torno a ella comienza a arremolinarse¹⁰.

el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio. No nos dirigimos a su humanidad sino a su propio interés, y jamás les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas» (SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 45-46). Esta elevación resulta más acusada si se recuerda que poco antes Hobbes caracterizaba a estos mismos individuos, enfangados en el estado de naturaleza, como «pugnaces y codiciosos». Frente a este enfoque, AMARTYA SEN destaca que la posición del escocés en torno al *egoísmo* está cargada de matices. Y es que «la mala interpretación de la compleja actitud de Smith respecto a la motivación y a los mercados, y el abandono de sus análisis de los sentimientos y del comportamiento, se ajusta muy bien al distanciamiento de la economía y de la ética que se ha producido con el desarrollo de la economía moderna. De hecho, Smith realizó unas aportaciones pioneras al analizar la naturaleza de los intercambios mutuamente beneficiosos y el valor de la división del trabajo, y dado que estas aportaciones son perfectamente consistentes con el comportamiento humano *sin* [cursivas en el original] bondad y ética, las referencias a estas partes de la obra de Smith han sido abundantes y profundas. Otras partes de los escritos de Smith sobre la economía y la sociedad que tratan de las situaciones de miseria, la necesidad de comprensión y el papel de las consideraciones éticas en el comportamiento humano, especialmente la utilización de normas de comportamientos, se han pasado de moda en economía» (SEN, A., *Sobre ética y economía*, Madrid, 3.^a ed., Alianza editorial, 2020, pp. 51-52).

⁹ Capitalismo indispensable, según HAYEK, para la democracia. Sin embargo, la intención del autor no es hacer de ella un «fetiche», dado que la «democracia es esencialmente un medio, un expediente utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual. Como tal, no es en modo alguno infalible o cierta» (HAYEK, F. A., *Camino de servidumbre*, Madrid, 3.^a ed., Alianza editorial, 2011, p. 129).

¹⁰ TAYLOR resalta el carácter marcadamente disruptivo de la opinión pública. Así, a través de la «circulación de periódicos, revistas y libros entre las clases cultas y los dispersos intercambios personales a pequeña escala, en los salones, los cafés y (en algunos casos) las reuniones políticas, aparece una idea de nación, o su segmento culto, una opinión que merece ser llamada «pública» [...] El nuevo aspecto es que la opinión pública se elabora totalmente fuera de los canales y los espacios públicos de la estructura política. Dicho con mayor radicalidad, se desarrolla fuera de los canales y los espacios públicos de cualquier otra autoridad, ya que es también independiente del segundo centro de las sociedades europeas, la Iglesia. Los gobiernos estaban acostumbrados a enfrentarse al poder independiente de la opinión religiosa, expresada por las Iglesias. Lo nuevo era la opinión, presentada como propia de la sociedad, elaborada a través de órganos de definición no oficiales ni establecidos ni jerárquicos» (TAYLOR, C., *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, op. cit., p. 284). Opinión que actuaría, junto con la economía, como aglutinante social, al permitir «cierta unidad o coordinación fuera de las estructuras políticas». Ambas darían «cuerpo a la idea de Locke -que, a su vez, tiene raíces medievales-, según la cual la sociedad tiene su propia identidad más allá de la dimensión política. De esto parece desprenderse que la autoridad política debe respetar la autonomía de la sociedad en todas las esferas en las que se manifiesta. Esto implica [asimismo] un nuevo tipo de limitación de la autoridad» (*ibidem*, p. 285). STEINER, en un afán por anclar esta idea en la realidad, cobija a la opinión pública en los *cafés*, a los que considera constitutivos de su idea de Europa. Y es que «el café es un lugar para la cita y la conspiración, para el debate intelectual y para el cotilleo, para el *flâneur* y para el poeta o el metafísico con su cuaderno. Está abierto a todos; sin embargo, es también un club, una masonería de reconocimiento político o artístico-literario y de presencia programática. Una taza de café, una copa de vino, un té con ron proporcionan un local en el que trabajar, soñar, jugar al ajedrez o simplemente mantenerse caliente todo el día. Es el club del espíritu y la

Destacado papel desempeña también HEGEL, quien inaugura la relación dialéctica entre Estado y sociedad, pavimentando una futura aproximación entre ambas¹¹. Más allá de su significado en un sistema filosófico concreto, la oposición Estado-sociedad no puede reducirse a partir de aquel a una de las *grandes dicotomías* utilizadas por las ciencias sociales para delimitar, representar y ordenar su campo de investigación. Se trata de una relación discursiva, evolutiva, frecuentemente polémica, viva en todo caso¹².

1.2. La separación entre Estado y sociedad

La fase inicial de la relación entre ambas realidades, ahora ya nítidamente diferenciadas, viene marcada por su estricta separación, característica del Estado liberal del siglo XIX. Un distanciamiento evidente en la Europa continental tras la segunda década del siglo, momento en el que la restauración monárquica, con la Carta constitucional francesa de

poste-restante [apartado de correos] de los *homeless*. En el Milán de Stendhal, en la Venecia de Casanova, en el París de Baudelaire, el café albergó a la oposición política que existía, al liberalismo clandestino. Tres cafés principales de la Viena imperial ofrecieron el ágora, el centro de la elocuencia y la rivalidad, a escuelas contrapuestas de estética y economía política, de psicoanálisis y filosofía. Quienes quisieran conocer a Freud o a Karl Kraus, a Musil o a Carnap, sabían exactamente en qué café buscarlos, a qué *Stammtisch* [mesa] se sentaban. Danton y Robespierre se reunieron por última vez en el Procope. Cuando las luces se apagaron en Europa, en agosto de 1914, Jaurès fue asesinado en un café. En un café de Ginebra escribe Lenin su tratado sobre el empiriocriticismo y juega al ajedrez con Trotski» (STEINER, G., *La idea de Europa*, Madrid, 4.ª ed., Siruela, 2012, pp. 38-39). La importancia de la prensa a la hora de influir en la opinión pública es tempranamente advertida en los Estados Unidos. Así, con ocasión de la campaña de ratificación de la Constitución de Filadelfia de 1787, «Hamilton decidió lanzar un intenso debate público, concebido como un «bombardeo masivo». Se alió con dos delegados amigos, John Jay y el virginiano James Madison, para publicar bajo el seudónimo de *Publius* una serie de artículos, en cuatro o cinco diarios locales, a favor de una organización federal capaz de responder con eficacia a los desafíos planteados a partir del examen de experiencias tanto antiguas como modernas. [...] La polémica se estableció con los antifederalistas, defensores de la Confederación inicial y opositores a un gobierno central fuerte, encabezados por *Cato*, seudónimo del gobernador de Nueva York, George Clinton, que cambió de postura tras la inclusión de un *Bill of Rights* – Declaración de Derechos- y que más tarde fue vicepresidente de Estados Unidos. Le acompañaron *Brutus* -Robert Yates-, *Centinel*-Samuel Bryan- o el *Federal Farmer*. [...] El resultado, conocido como *El Federalista*, fue una serie de ochenta y cinco cartas a los lectores, a las que correspondieron otras tantas de respuesta de los antifederalistas. Se trata de uno de los argumentarios políticos más completos y sugestivos para interpretar la Constitución de Estados Unidos como primer intento de creación de una república compuesta» (BARÓN CRESPO, E., *La era del federalismo*, Barcelona, RBA, 2014, pp. 42-44).

¹¹ BOBBIO precisa que «la sociedad civil hegeliana representa el primer momento de la formación del Estado, el Estado jurídico-administrativo cuya tarea es la de regular las relaciones exteriores, mientras que el Estado propiamente dicho representa el momento ético-político, cuya tarea es efectuar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte, de tal manera que se pueda llamar Estado interno o interior [...] La distinción hegeliana entre sociedad civil y Estado, más que representar la sucesión entre la fase pre-estatal y la fase estatal de eticidad, representa la distinción entre un Estado inferior y un Estado superior» (BOBBIO, N., *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza & Janés editores, 1987, p. 45).

¹² *Ibidem*.

1814 como mascarón de proa, enfría la exaltación revolucionaria de ruptura con el Antiguo Régimen¹³. Se abre entonces un periodo, que se prolonga durante buena parte de la centuria, en el que coexisten separadamente una estructura estatal, administrativa, organizada en torno al monarca, y una sociedad que dispone de su propio ámbito de libertad. Un orden dualista cuyos protagonistas, arropados por distintas legitimidades, pugnarán hasta la extenuación por la supremacía¹⁴.

Estas luchas tendrán un escenario privilegiado en las primeras Constituciones, cuyas aportaciones determinantes serán precisamente sus catálogos de derechos y libertades, *frontera* entre ambas realidades al actuar como «una sucesión de puntos por la que discurre la línea divisoria entre Estado y sociedad»¹⁵.

Una frontera que no se limita a la mera demarcación sino que se planifica y ejecuta defensivamente, al modo de

«los bastiones o las torres de una muralla que se levanta para proteger la libertad de los individuos, y la sociedad que forman, de las injerencias del poder público, del Estado»¹⁶

¹³ JESCH, D., *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1978, p. 97. Los términos de la *Charte* no pueden ser más claros: «Une Charte constitutionnelle était sollicitée par l'état actuel du royaume, nous l'avons promise, et nous la publions. Nous avons considéré que, bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du roi, ses prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence des temps» (Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814; disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814>) [Última consulta 30-1-2025 ; todas las fuentes digitales han sido consultadas por última vez en dicha fecha].

¹⁴ En un juego de palabras, cabría hablar de un orden *duelista*, en el que Estado y sociedad, como los Feraud y D'Hubert de Joseph Conrad, se retan sin descanso a lo largo del siglo como «dos artistas dementes empeñados en dorar el oro o teñir una azucena».

¹⁵ ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, op. cit., p. 39. Como novedad, estos catálogos se recogen en un nuevo tipo de norma, la Constitución, que por vez primera «fija unos límites infranqueables a los poderes del Estado».

¹⁶ *Ibidem*. Este sistema defensivo, como cualquier otro, se concibe frente a un sujeto identificado como amenaza. El entonces más intimidante para los derechos individuales, el de la propiedad en especial, no es otro que «el poderoso Estado a través de su Administración pública o de la Justicia y su aparato» (*ibidem*, p. 144). Como se desarrollará, andado el tiempo será el propio Estado el que se sienta en riesgo frente a la sociedad, precisando ajustar este sistema con un matiz marcadamente *reflexivo*.

Pero, más allá de la Constitución, el ordenamiento en pleno se encuentra marcado por esta doble legitimación, de la que manan potestades normativas diferenciadas. Así, se reconoce una potestad autónoma de la Administración que preside el monarca, la reglamentaria, que se opone a las normas emanadas del Parlamento, las leyes. Ambas, sin embargo, no compiten sino que señorean su propio ámbito: el interno, doméstico, del Estado, en el caso del reglamento; el de la sociedad, en el de la ley¹⁷.

Finalmente, esta separación es objeto de una intensa reflexión durante el siglo, combinándose planteamientos marcadamente abstractos, sin pretensiones de inmediata plasmación institucional¹⁸, con otros cuyos seguidores ostentan relevantes responsabilidades políticas, facilitando con ello su presto servicio en los textos legales y constitucionales¹⁹.

1.3. El Estado *social*

El Estado liberal fue incapaz de adaptarse a la Revolución Industrial y a las profundas transformaciones sociales que se suceden desde mediados del siglo XIX. Las declaraciones constitucionales de derechos y libertades reconocían una igualdad formal entre los ciudadanos, pero se abrían ante ellos desigualdades materiales, económicas, sociales... que la industrialización y el sistema capitalista no hicieron sino agigantar²⁰. Se

¹⁷ Proyectándose la ley a su vez sobre dos ámbitos distintos: el de regulación de las relaciones entre particulares y el de autorización de las injerencias más gravosas del Estado sobre la sociedad, que exigirían una cobertura expresa de aquella. Técnica esta que acabará categorizándose como *reserva de ley*.

¹⁸ Así VON GIERKE, quien, desde el historicismo, asienta esta separación en la metáfora según la cual «la humanidad constituía un cuerpo místico, cuya Cabeza era Cristo» (VON GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Editorial Huemul, Buenos Aires, 1963, pp. 110-111). Cabeza, a su vez, identificada con el monarca, «representación limitada de una soberanía divina sobre el mundo» (*ibidem*, p. 120).

¹⁹ Tal es el caso del *liberalismo doctrinario*, de raíz francesa y que cuenta en nuestro país con seguidores de la talla de Donoso Cortés, Martínez de la Rosa, Javier de Burgos, Alcalá Galiano, Cánovas del Castillo... La influencia de esta corriente se dejará sentir decisivamente en el Estatuto Real de 1834 (DIEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945, pp. 459-465). Para un análisis en profundidad de esta corriente de pensamiento, ROSANVALLON, P., *El momento Guizot: el liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*, Buenos Aires, Biblos, 2015.

²⁰ La reforma del Estado liberal se plantea así en términos de necesidad. En este sentido GARCIA-PELAYO, para quien «la corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues, hay que optar necesariamente entre la revolución o las reformas sociales» (GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, p. 15). De este modo, «el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional [identificado con el liberal-burgués] a las condiciones sociales de la civilización industrial con sus nuevos y complejos

impone entonces una transformación profunda de lo público, asentada en la convicción de que:

«sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado»²¹

Una acción ambiciosa, en virtud de la cual el Estado

«no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social inmanente, ni a vigilar los disturbios de un mecanismo autorregulado, sino que, por el contrario, ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas o indirectas»²²

Este modelo de Estado, caracterizado como *social*, acaba por generalizarse en Europa Occidental en el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad²³. Se difuminan entonces hasta

problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos» (*ibidem*, p. 18). No es casualidad que la elaboración doctrinal más definida del Estado social, su primera cristalización constitucional y sus primeras realizaciones se hayan producido en la Alemania de Weimar, un Estado con un poderoso movimiento obrero (STOLLEIS, M., «El proyecto social de la Constitución de Weimar», *HC*, n.º 20, 2019, pp. 233-251, pp. 234-235).

²¹ GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, *op. cit.*, p. 23.

²² *Ibidem*. Esta ambición se explica (y, tal vez, resulta posible) por la situación político-social tras la II Guerra Mundial. En palabras de JUDT, la «propia magnitud de la calamidad europea abrió nuevas oportunidades. La guerra lo cambió todo. La vuelta a cómo habían sido las cosas antes de 1939 era imposible. Ésta era naturalmente la visión de los jóvenes y los radicales, pero resultaba igual de evidente a los observadores perspicaces de la generación anterior. Charles de Gaulle, que tenía 54 años cuando Francia fue liberada y que había nacido en el seno de una familia de la burguesía católica conservadora del norte de Francia, lo expresó con su precisión característica: «Durante la catástrofe, bajo el peso de la derrota, se había producido un gran cambio en la mente de la gente. Muchos interpretaron el desastre de 1940 como el fracaso de la clase dominante y del sistema en todos los aspectos» » (JUDT, T., *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Barcelona, Penguin Random House, 2020, pp. 105-106). El fin de la guerra supuso, pues, en acertada expresión alemana, una *Stunde Null*, una *hora cero* continental, que permitió soñar un orden renovado. La intensidad de esta intervención permite distinguirla de la más contenida del Estado *garante*, a la que se hará referencia con posterioridad.

²³ Pese a que la expresión «Estado social de Derecho» había sido acuñada ya por HELLER durante el periodo de entreguerras (HELLER, H., *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 289), no será hasta la Ley Fundamental de Bonn (arts. 20 y 28) cuando encuentre eco constitucional.

casi desaparecer²⁴ las antiguas fronteras, normalizándose entre Estado y sociedad un animadísimo tránsito. De este modo, ambos no serían ya

«sistemas autónomos, autorregulados, unidos por un limitado número de relaciones y que reciben y envían insumos y productos definidos, sino dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí a través de relaciones complejas, con factores reguladores que están fuera de los respectivos sistemas y con un conjunto de subsistemas interseccionados»²⁵

Esta porosidad conduce en primer lugar a una *estatización* de la sociedad, interviniendo decididamente el Estado sobre aquella para corregir sus disfunciones estructurales²⁶. Lo público se enfrenta así con una demanda social exuberante, para cuya satisfacción ensaya vías hasta entonces heterodoxas: fortalecimiento de sus propios medios; transformación de los municipios en Administraciones²⁷; integración, al menos parcial, de distintas corporaciones en el Estado²⁸; apuesta por un poderoso sistema tributario, tolerado por la sociedad como esperanza frente a las desigualdades entre sus miembros...

Pero, además, el Estado se *socializa*, vivificado por la participación democrática en sus instituciones. El Estado no se sustenta ya en una doble legitimidad sino en una sola soberanía popular, triunfante. Orientación apuntalada por una renovada burocracia, no copada ya por las antiguas élites, promotora de una muy concurrida vía de promoción social²⁹.

²⁴ De hecho, la mayor parte del siglo pasado estuvo dominada por la convicción de que esa fusión entre Estado y sociedad se produciría con la consecuencia de que un omnipotente y omnipresente Estado acabaría integrando, dominando y dirigiendo todos los espacios y estructuras de la sociedad. Parafraseando la traducción española de la obra maestra de KOESTLER, se avanzaba necesariamente hacia un abismo entre el *cero* (el individuo y su dimensión social) y el *infinito* (el Estado). La resiliencia de la sociedad frente a este embate dice mucho de su fiabilidad como categoría social.

²⁵ GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit., p. 25.

²⁶ El título clásico de intervención liberal, la policía de seguridad, muestra ya su extenuación en este periodo. La novedosa interrelación Estado-sociedad permite ya que la consideración de una actividad o servicio como de interés público justifique el dominio del aparato administrativo del Estado. Se afirma así el *servicio público* como nuevo título de intervención.

²⁷ Necesidad motivada por las demandas prestacionales surgidas a raíz de la Revolución Industrial, acuciantes en las ciudades.

²⁸ Señaladamente, los colegios profesionales y las cámaras de comercio.

²⁹ Afianzada en Europa mediante el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Esta igualdad revolucionaria no solo al Estado sino a la propia sociedad civil, enriqueciéndola con sectores no vinculados a la riqueza (comercial, agrícola), que durante el periodo liberal habían servido para andamiarla. La carrera administrativa se convierte así en «una posibilidad

Este planteamiento genera también críticas. En especial, recelos frente a una *masa* caracterizada como incapacitada, irresponsable y sin altura de miras³⁰. La juridificación de estas prevenciones encuentra su mejor expresión en SCHMITT y su fórmula de las garantías institucionales, que otorga protección constitucional a instituciones consideradas esenciales, impidiendo su *desnaturalización* por los poderes públicos y, en especial, por el legislativo³¹.

ofrecida a los más aptos, que sustituirán a los anteriores notables del Antiguo Régimen» (GARCIA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Cizur Menor, 3.^a edición, Thomson Reuters Civitas, 2009, p. 219).

³⁰ Una exposición sistemática de esta corriente de pensamiento en SLOTERDIJK, P., *El desprecio de las masas. Ensayo sobre las luchas culturales de la sociedad moderna*, Valencia, Pre-Textos, 2009. *Masa* íntimamente ligada, según el autor, al *desprecio*. Así, «Si cabe considerar a Spinoza como el descubridor del problema político de la multitud en su significado moderno de masa, también es, en la misma medida, el primer autor que puso de manifiesto la perplejidad moral y estética surgida con la manifestación en el espacio público de lo que no es digno de ser visto. En su definición de los afectos, Spinoza define el desprecio (*contemptus*) como el fracaso de un objeto en su intento de conseguir la atención del alma» (*ibidem*, p. 46). No obstante, cabría discutir si no es el más prosaico miedo a la pérdida del poder por parte de las élites lo que conduce al «proyecto de la Modernidad encaminado a desarrollar la masa como sujeto» (*ibidem*, p. 31). Sujeto que atraparía, como el ámbar al insecto, a una realidad potencialmente revolucionaria del orden social en un momento de su evolución considerado adecuado para favorecer su *desprecio*. Con su habitual maestría, ISHIGURO concentra esta aversión (y el subyacente miedo a la pérdida del poder) en el personaje del Sr. Spencer, cuando, tras unas serie de tendenciosas preguntas al mayordomo Stevens sobre distintos temas de actualidad en la Inglaterra de entreguerras (situación en África, política monetaria...) y después de obtener en todas sus preguntas la respuesta: «Lo siento mucho, señor, pero es un problema en el que no puede ayudarlo», concluye lapidariamente: «-¿Ven ustedes, caballeros? [...] Nuestro amigo no puede ayudarnos a este respecto. [...] -Sin embargo- [...] aún seguimos insistiendo en la idea de que habría que dejar el destino de la nación en manos de este buen hombre y de millones de personas como él. No es de extrañar, por tanto, que con la carga que supone nuestro sistema parlamentario actual, seamos incapaces de resolver los numerosos problemas que nos aquejan. ¿Por qué no le piden también a un comité de la asociación de madres que organice una campaña militar?» (ISHIGURO, K., *Los restos del día*, Barcelona, 9.^a ed., Anagrama, 2017, pp. 203-205). Aunque no relacionada expresamente, CANETTI destaca una nota de la *masa* que bien podría identificarse como correlato de aquel *desprecio*: el *impulso de destrucción*. De este modo, «El mismo ser singular tiene la sensación de que en la masa sobrepasa los límites de su persona. Se siente aliviado, ya que todas las distancias que lo volvían a sí mismo y lo encerraban en sí quedan abolidas. Al levantar las cargas de distancia se siente libre y su libertad le empuja a sobrepasar esas fronteras. Lo que le sucede también ha de suceder a los otros y espera lo mismo de ellos. Le irrita que en un jarrón de gres todo sean límites. De una casa le molestan las puertas cerradas. Ritos y ceremonias, todo lo que mantiene distancias, le amenaza y le resulta insoportable. Se intentará volver a llevar la masa fragmentada a esos recipientes preformados. Ella odia sus futuras prisiones que siempre le fueron cárceles. A la masa desnuda todo le parece la Bastilla» (CANETTI, E., *Masa y poder*, Barcelona, Muchnik Editores, 1981, p. 13).

³¹ CIDONCHA MARTÍN, A., «Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial», *TRC*, núm. 23, 2009, pp. 149-188, pp. 150-151. Con esta formulación, SCHMITT no hace sino actualizar la categoría del *mandarín europeo*. RINGER, bajo la declarada influencia de WEBER define a esta figura como «una élite social y cultural que debe su estatus fundamentalmente a sus calificaciones académicas, en lugar de a derechos hereditarios o a la fortuna heredada. El grupo lo integran médicos, abogados, sacerdotes, funcionarios, profesores de segunda enseñanza y catedráticos de universidad, todos ellos con títulos académicos avanzados, obtenidos después de completar unos cursos mínimos y de haber aprobado una serie de exámenes convencionales. Los «intelectuales mandarines», que son fundamentalmente los catedráticos de universidad, tuvieron como función proveer a las necesidades educativas de la élite» (RINGER, K. F., *El ocaso de los mandarines alemanes. La comunidad académica*

1.4. El Estado *garante*

Desde hace aproximadamente tres décadas asistimos a una profunda reordenación de las relaciones Estado-sociedad. Un proceso, en gran medida pendiente, fruto de un extraordinario protagonismo de lo social, que

«de ser un sujeto en cierto modo pasivo, objeto de intervención y configuración por el Estado, ha pasado a tener una posición activa y transformar un orden que está por recomponer en muchos aspectos»³²

La comprensión de este fenómeno, inflamado por la globalización³³, aconseja una renovada mirada a ambas realidades. De un lado, a una sociedad ahora distinta, más

alemana. 1890-1933, Barcelona, Pomares-Corredor, 1995, pp. 21-22). Los intelectuales mandarines tenderían «a desarrollar un complejo de teorías para defender e incrementar la porción de poder de la élite en la gestión del Estado, que se hace en parte a expensas del monarca. De este modo, lanzan un ataque concertado en contra de la «arbitrariedad» del gobierno en nombre de la legalidad. Insisten en que el Gobierno no puede seguir siendo considerado como un asunto privado entre los príncipes y los aristócratas, ni tampoco como un feudo del gobernante. Para convertir estas nociones crean entonces la idea de un Estado abstracto y racional «que se autodirige» de acuerdo con los principios fijos y lógicos que están por encima de gobernantes y gobernados. Es natural su inclinación en este asunto ya que son ellos los que estarán al final en posición de interpretar la razón y la ley del Estado» (*ibidem*, p. 25). Si el *torcedor* para su progreso había sido tradicionalmente «el gobierno puramente personal del príncipe, y en concreto su arbitrio impredecible», la llegada de la *masa* resulta una oportunidad inmejorable. Especialmente, si se tiene en cuenta que se trata de un actor que pugna por un poder que también los mandarines codician.

³² ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, *op. cit.*, p. 115.

³³ La bibliografía sobre la misma resulta abundantísima. Desde un enfoque internacionalista y sin ánimo exhaustivo cabría citar, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Globalización y Derecho Internacional», en ORTIZ HERNÁNDEZ, E., SALAT PAISAL, M., y VILLACAMPA ESTIARTE, C. (DIRS.), *Sociedad global y Derecho Público*, 2022, pp. 105-130; ARENAL, C., «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2008, pp. 181-168; FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., «Luces y sombras de la globalización», *El Derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 233-271; MANGAS MARTÍN, A., «Integración, soberanía y globalización: reflexiones», *AADI*, 2004, pp. 141-154; REMIRO BROTONS, R., «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada», *CEBDI*, vol. V (2001), pp. 45-381; *Id.*, «En torno a la globalización y la crisis mundial», *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón* (HINOJO ROJAS, M. (COORD.)), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, pp. 699-716; RIQUELME CORTADO, R., *Derecho internacional entre un orden global y fragmentado*, Madrid, 2005; TSAGOURIAS, N., «Globalization, Order and the Rule of Law», *FYBIL*, 2000, pp. 247-264. Desde una óptica marxista, SOTELO MARTÍNEZ aclara que la globalización es «un concepto reciente para describir fenómenos que, sin embargo, ocurren desde hace mucho tiempo; en rigor, desde el primer capitalismo comercial con la expansión ultramarina de Europa del siglo XVI» (SOTELO MARTÍNEZ, I., *El Estado social*.

*madura*³⁴ si bien intensamente fragmentada. De otro, al Estado, que abandona apresuradamente muchas de sus antiguas zonas de influencia al tiempo que se interroga sobre su misma *raison d'être*.

1.4.1. Una sociedad fragmentada

Como se adelantaba, una nueva mirada a la sociedad, indispensable ante su creciente protagonismo, nos la muestra ya alejada de la uniformidad descrita por ADAM SMITH. Se trata de una realidad fragmentada, dispersa en multitud de sistemas cohesionados por una causa común (un espacio, un objeto, una actividad), un impulso propio³⁵ y unas referencias privativas³⁶. Una sociedad, en fin, poseedora de

Antecedentes, origen, desarrollo y declive, Madrid, Trotta, 2010, pp. 298-299). Esta internacionalización del comercio y del capital se materializa en torno a la globalización y la crisis mundial en «fenómenos distintos, aunque emparentados, como la rapidez con que se traslada de un país a otro un capital financiero, por lo general de carácter especulativo; la expansión del comercio internacional, en rápido crecimiento; las inversiones directas de empresas multinacionales por todo el planeta; la unificación de los modos de vida y pautas culturales a nivel planetario, con la correspondiente reacción política y cultural de las distintas civilizaciones. Cuatro contenidos [...] referidos al ámbito económico, político, tecnológico y cultural, que tienen en común un mismo proceso de desregulación de las economías, si se prefiere, de liberalización, hasta el punto de que desregulación y globalización terminan por confundirse como fenómenos reales, obviamente no como conceptos» (*ibidem*, p. 297). Término sometido a una intensa *erosión*, ya que «desde comienzos de los noventa tal vez el concepto más manido, y desde luego más confuso y peor entendido, que ha levantado los mayores elogios, como si nos fuera a librar de todos los males sociales, y los denuosos más acerbos, como si fuera la causa última de las injusticias y desgracias que acosan tanto a los países más pobres, como a los pobres de los países ricos, ha sido sin duda el de globalización. No sólo se discuten sus efectos, es que no existe ni siquiera acuerdo sobre su alcance» (*ibidem*, pp. 296-7).

³⁴ Fruto de su *educación sentimental*, en esencia *traumática*. Así, en un razonamiento que, pese a referirse a la *humanidad*, cabría aprovechar para la *sociedad*, GOMÁ LANZÓN señala que «La Humanidad cambia y, aunque con desesperante lentitud y no pocos retrocesos, genéricamente progresa, lo que quiere decir que, de hecho, sí aprende lecciones. Por supuesto, no es una lección conceptual, como la que se estudia en un libro, ni moral, el florecimiento instantáneo de una costumbre virtuosa. Se trataría de un aprendizaje sentimental, como el que sigue a esos acontecimientos trascendentales en la vida de una persona: un gran amor, la muerte de un hijo, una larga enfermedad. Los lances traumáticos son propicios para esta mutación íntima porque durante la ruptura de la cotidianeidad se abre el corazón a emociones desconocidas mientras está absorto en la monotonía de los días» (GOMÁ LANZÓN, J., «Chuparse el dedo», *El Cultural*, 7-13 de enero de 2022, p. 12).

³⁵ *Élan vital* avivado, como se detallará, por el conocimiento del grupo.

³⁶ Que gravitan, de nuevo, en torno al conocimiento. Desde el nacimiento de una *casta* grupal, los expertos, al perfeccionamiento de un lenguaje propio.

«características totalmente nuevas, fruto de la heterogeneidad y complejidad de los actores que la integran, de sus dinámicas y del papel que desempeñan en la actualidad en el espacio público»³⁷

Clave para la cohesión de estos sistemas resulta su novedosa capacidad de autorregulación. En ella se asientan las *normas técnicas* de los diversos sectores industriales, los *códigos de conducta* de las empresas, los *protocolos de actuación* de distintos colectivos profesionales, las *buenas prácticas* de los mercados financieros ... Expresiones observadas frecuentemente con recelo ante el déficit de legitimidad y representatividad que lastra a los sistemas desde su mismo nacimiento³⁸.

Pese a su pujanza, la autorregulación no alcanza a convertirse en alternativa a la legislación estatal. Falta en los sistemas una visión de conjunto, un deseo de definir y

³⁷ GONZÁLEZ VEGA, J. A., «La sociedad civil y su papel en la realización de los derechos humanos en el seno de la UE y en sus Estados miembros», en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (COORD.), *Una contribución a la europeización de la ciencia jurídica. Estudios sobre la Unión Europea. Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo al Profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2019, p. 129. Especialmente útil para su comprensión resulta la noción de *sistema autopoietico* ofrecida por LUHMANN. Como señala GIMÉNEZ ALCOVER, «Los conceptos de **Autopoiesis** y **auto-reproducción**, que Luhmann utiliza indistintamente, aparecen junto a los de **auto-referencia**, **auto-observación** y **auto-descripción** para designar diversas operaciones sistémicas, todas ellas relacionadas, como muestra el prefijo, con la idea central de cierre del sistema [énfasis en el original]» (GIMÉNEZ ALCOVER, P., *El derecho en la teoría de Niklas Luhmann*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 1993, p. 80). Por tanto, en una primera aproximación, los autopoieticos son «sistemas cerrados». Sin embargo, simultáneamente, se muestran «abiertos» en el sentido de que «sólo pueden operar en un ambiente», en este caso, el social, con el que se relacionan en términos nuevos (el llamado *empalme por clausura*), no ya causales ni basados en el *input/output* (*ibidem*, pp. 80-81). Es decir, los sistemas no serían en último extremo autosuficientes. Para LUHMANN, la autopoiesis es resultado de la evolución social. Sin embargo, desgraciadamente «no establece con claridad el punto que marcaría el nacimiento de un sistema autopoietico, excepto la existencia de un código propio del sistema» (*ibidem*, p. 80). WILKE apura este razonamiento al concluir que el Estado (y su Derecho) no pueden actuar como aglutinante social toda vez que su función se reduce a la *autodescriptiva* de un subsistema, el político. Como señala, «The political system of a society is one of the many subsystems following the functional differentiation of society. Its rationality is a partial one, just like that of all other societal subsystems and it has an "inclusive" dynamic just like all other subsystems. And this is the reason why on the one hand as subsystem it cannot transcend its particularity and its rationality; and why on the other hand, the State has to fill in the gap and satisfy the quest for societal unity. Untangling this tangled hierarchy means to realize that the State cannot fulfill the function of the superstructure of society, but instead operates as the infrastructure of the political system. This is what is meant by conceptualizing the State as the self-description of the political system. Mixing up the levels of society and the level of societal subsystems means to burden the State with the sum of societal problems whereas as an institution it is built to handle the problem of the political system alone» (WILKE, H., «The tragedy of the State: prolegomena to a theory of the State in polycentric society», *ARSP*, Vol. 72, 1986, n.º 4, pp. 455-467, p. 463).

³⁸ Y que la propia teoría de sistemas no ayuda a superar al tratar de «quitarse de encima» el problema de la legitimación (HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 426).

servir al interés general o al bien común³⁹, más allá del privativo del sistema. Esta fragmentación tampoco puede ser articulada eficazmente por el Estado, al configurarse los sistemas sin tomar como referencia sus estructuras, pudiendo operar en gran medida al margen de ellas.

Finalmente, la atomización descrita resulta en extremo novedosa, no hallando precedentes históricos claros, ni siquiera en la sociedad estamental o en el sistema gremial. En una búsqueda de referencias se sustituye incluso el patronazgo de la *sociedad* por el de la *comunidad*, hacia la que aquella transitaría, o, más precisamente, a la que retornaría⁴⁰.

³⁹ Pese a mostrarse con frecuencia hermanados, ambos conceptos no son plenamente coincidentes. Así, mientras que «el concepto de bien común presenta un carácter marcadamente ético, la idea de interés general posee una índole instrumental y, por así decirlo, técnica» (LLANO, A., *Humanismo cívico*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 28 y ss.). MARCO PERLÉS aprecia una paulatina prevalencia del «interés general» en la práctica jurídico-política, hasta el punto de advertir un «eclipse» del bien común, cuya explicación encuentra en la «contraposición entre “bien común” y “libertad”, a los que se concibe como si fueran términos antagónicos» (MARCO PERLÉS, G. S., «“Bien común” e “interés general” en la retórica de los poderes públicos: ¿conceptos intercambiables?», *Anuario Filosófico*, XLII/3, 2009, pp. 613-625, pp. 618-619). La relación de los grupos de interés con la noción de interés general será abordada con mayor detalle en el Capítulo II de esta obra.

⁴⁰ La contraposición entre *comunidad* y *sociedad* toma como referencia la obra de TÖNNIES. En una primera aproximación, «toda convivencia íntima, privada, excluidora, suele entenderse [...] como vida en *Gemeinschaft* (comunidad). *Gesellschaft* (sociedad) significa vida pública, el mundo mismo. A través de la *Gemeinschaft* (comunidad) que uno mantiene con la propia familia, se vive desde el nacimiento en unión con ella tanto para bien como para mal. Sin embargo, se accede a la *Gesellschaft* (sociedad) como se llega a un país extraño. Al joven se le previene contra la mala *Gesellschaft* (sociedad), pero hablar de mala *Gemeinschaft* (comunidad) viola el significado del término» (TÖNNIES, F., *Comunidad y asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida social*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, p. 86). Más concretamente, la característica fundamental de la asociación frente a la comunidad sería la *negación*. En este sentido, «La teoría de la *Gesellschaft* o asociación trata de la construcción artificial de una amalgama de seres humanos que en la superficie se asemeja a la *Gemeinschaft* o comunidad en que los individuos conviven pacíficamente. Sin embargo, en la comunidad permanecen unidos a pesar de todos los factores que tienden a separarlos, mientras que en la *Gesellschaft* permanecen esencialmente separados a pesar de todos los factores tendentes a su unificación. En la *Gesellschaft* [...] cada uno se mantiene por sí mismo y de manera aislada, y hasta se da cierta condición de tensión respecto a las demás. Sus esferas de actividad y dominio se encuentran separadas tajantemente, tanto que todos en general rechazan el contacto con los demás y la inclusión de éstos en la esfera propia; por ejemplo, la intrusión es considerada un acto hostil. Tal actitud negativa del particular para el otro se vuelve relación normal y primera en estos individuos dotados de poder, y caracteriza a la asociación en estado de reposo; nadie quiere conceder ni producir nada en función de otro individuo, ni tampoco se encuentra dispuesto a darle nada siquiera de mala gana como no sea mediante el intercambio de una dádiva o un trabajo equivalente que considere igual por lo menos a lo ofrecido» (*ibidem*, p. 136). Estableciendo una relación con CANETTI, el *miedo a ser tocado* se convierte así en el epítome de la *Gesellschaft*: «La rapidez con que nos disculpamos cuando entramos involuntariamente en contacto con alguien, la ansiedad con que se esperan esas disculpas, la reacción violenta y, a menudo incluso cuando no hay contacto, la antipatía y el odio que se sienten por el «malhechor», aunque no haya modo de estar seguro de que lo sea, todo este nudo de reacciones psíquicas en torno al ser tocado por lo extraño, en su extrema inestabilidad e irritabilidad, demuestra que se trata de algo muy profundo que nos mantiene en guardia y nos hace susceptibles de un proceso que jamás abandona al hombre una vez que ha establecido los límites de su persona» (CANETTI, E., *Masa y poder*, op. cit., p. 6). Sólo inmerso en la *masa* puede el hombre redimirse de este temor al contacto, lo que plantearía el paralelismo (y, en su caso, el alcance del mismo) entre *masa* y *comunidad*. Sin embargo, esta pretendida

1.4.2. El repliegue de lo público

Una segunda muestra de esta reordenación Estado-sociedad, analizada con intensidad desde lo jurídico, se concreta en la paulatina *contracción* de lo público frente a una sociedad triunfante, que señorea extensas áreas de poder y regulación.

Este repliegue resulta evidente, en primer lugar, en lo organizativo, donde se produce un verdadero repensar de la estructura estatal: recuperación de la raíz social de los municipios y las administraciones corporativas, que tras ser reclutadas para la tarea del Estado social retornarían a su reducto clásico; búsqueda de posiciones institucionales equidistantes entre el Estado y la sociedad a través de las administraciones independientes; afirmación del principio de cooperación en la realización de las funciones propias del Estado social... Esta novedosa ordenación repercute incluso en la propia actividad estatal, que se desdibuja a consecuencia del traslado masivo de responsabilidades a la sociedad: prestación de grandes servicios públicos de contenido económico por el sector privado⁴¹; gestión de riesgos a través de nuevos sujetos⁴²;

vuelta a las comunidades no puede ser sino metafórica al resultar extraños los sistemas autorreferenciales a la tipología tradicional de aquellas, organizada en torno a la *sangre*, el *lugar*, el *pensamiento*, el *parentesco*, la *vecindad* o la *amistad*. La contraposición entre *sociedad* y *comunidad* resulta fundamental también para el derecho internacional, en el que «La referencia a la noción civilizadora de comunidad internacional tiende a sustituir la visión clásica de la sociedad internacional (como medio social interestatal, atomizado y fragmentado, compuesto por un tejido de relaciones bilaterales dominadas por los intereses nacionales, la reciprocidad y el *do ut des*), por la idea de una comunidad interdependiente, unida y solidaria» (CARRILLO SALCEDO, J.A., «Algunas reflexiones sobre la noción de comunidad internacional», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N.º 85, 2008, pp. 373-386, p. 383).

⁴¹ Estos servicios, que en buena medida habían justificado la formación del Estado social, no son ya las actividades agrícolas y comerciales que contemplaban SMITH o los fisiócratas cuando desarrollaban su idea de la sociedad civil y de un mercado capaz de actuar como un mecanismo de autorregulación perfecto. Se trata, por lo general, de servicios en red, lastrados por limitaciones congénitas y asentadas posiciones de ventaja. La intervención del Estado en estos sectores toma entonces otra orientación. Se trata de *recrear el mercado* donde no existe y de recomponer, en su caso, la pugna de los operadores para que compitan de manera efectiva. En la Unión Europea esta entrega a la competencia viene exigida inequívocamente por el TFUE cuando establece que los operadores de estos servicios no deben disponer de ninguna ayuda pública o posición de ventaja sobre posibles competidores (arts. 101 y ss.).

⁴² En la sociedad posindustrial, la noción de *riesgo* ha desplazado a la de *peligro*. Así, el «peligro remitía a fenómenos naturales o acciones humanas bien perceptibles por cualquier persona con un conocimiento medio entre los que se encuentran, por supuesto, cualquier funcionario, gestor o responsable de la Administración. El riesgo por su parte tiene un marcado componente tecnológico y se envuelve por lo general en la complejidad característica de la sociedad postindustrial. Su detección y valoración requiere por lo general de un conocimiento experto del que carecen las Administraciones ordinarias; un conocimiento que se encuentra en el propio tejido tecnológico de las empresas y de los centros de investigación privados». De este modo, la «gran decisión que corresponde ahora a las instancias públicas [...] es el riesgo que se acepta. No es posible en nuestra sociedad el riesgo cero: ello supondría el total desmantelamiento del tejido industrial del que la ha dotado el progreso científico y que tanto confort y

privatización de la justicia, deconstrucción del régimen de intervención pública en actividades económicas...

A resultas de ello, se propone una nueva caracterización del Estado en su relación con la sociedad, el Estado *garante*, en el que lo público se acantona en posiciones supuestamente estratégicas⁴³ desde las que proyectar una actividad que no es ya una:

beneficios le reporta, para volver al estado de naturaleza y a enfrentarse crudamente con los peligros -que no riesgos- naturales» (ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, op. cit., pp. 95-96). Riesgo que llega a caracterizar a la sociedad global de acuerdo con un nuevo paradigma que BECK resume del siguiente modo: «¿Cómo se pueden evitar, minimizar, dramatizar, canalizar los riesgos y peligros que se han producido sistemáticamente en el proceso avanzado de modernización y limitarlos y repartirlos allí donde hayan visto la luz del mundo en la figura de «efectos secundarios latentes» de tal modo que ni obstaculicen el proceso de modernización ni sobrepasen los límites de lo «soportable» (ecológica, médica, psicológica, socialmente)?» (BECK, U., *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998, p. 26). Dos serían actualmente los sujetos protagonistas de esta crucial gestión de riesgos: las administraciones independientes y, especialmente relevantes aquí, las entidades privadas que cuentan con un reconocimiento público formalizado. En relación con este tema cabe mencionar algunos trabajos de la doctrina italiana, como por ejemplo las tesis de SAVONA, P., *La regolazione del rischio nell'Unione Europea. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Università Degli Studi Di Roma, anno accademico 2007-2008, y PATRIZI, E., *Il principio di precauzione nella società del rischio*, Università degli studi di Macerata, 2014; los artículos de BARONE, A., «Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale», *ERDAL*, Vol. 1, 2020, pp. 63-67 y «Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato», *Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 29 aprile 2020, pp. 2-9; el libro de DAGOSTINO, R., *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020; en España, por ejemplo, ESTEVE PARDO, J., *Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del Riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999; DOMENECH, G., *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho de los ciudadanos de ser protegidos por los poderes públicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; DE LA TORRE MARTÍNEZ, L., *Derecho e incertidumbre: disputas metodológicas de ayer y hoy*, Madrid, Iustel, 2020; o, en Francia, el estudio del CONSEIL D'ÉTAT, *La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse*, París, La Documentation Française, 2018; o a nivel doctrinal, por ejemplo, AUBY, J-B., «Observaciones teóricas, históricas y comparadas sobre la incerteza del Derecho», *RTM*, vol. 1, 2020, pp. 207-222, entre muchos otros. Con un enfoque más amplio y centrado en el derecho internacional, GONZÁLEZ VEGA, J. A., «El derecho internacional frente al reto científico y tecnológico», en FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A. (COORD.), *Derecho y nuevas tecnologías*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2020, pp. 93- 125.

⁴³ Desde la crítica, PONCE SOLÉ, para quien la «retirada propuesta puede parecer una *huida* de la Administración en determinados ámbitos, no ya del Derecho Administrativo, sino de su obligación constitucional de servir con objetividad a los intereses generales y no vulnerar, proteger y promover los derechos constitucionales, con un trasfondo ideológico que excedería de la mera técnica. Transcurridos ahora ya años suficientes para efectuar una evaluación objetiva, la retirada no aparece ya como la presunta panacea que iba a permitir gozar de una Administración *adelgazada*, pero *musculosa*. En realidad [...] la Administración ha adelgazado, pero para devenir en ocasiones *anémica* y transferir su *sangre* -en forma de funciones públicas, gestión de servicios públicos, *expertise* y dinero proveniente del presupuesto público - a agentes económicos con un legítimo ánimo de lucro como única meta, resintiéndose así, en ocasiones, el servicio objetivo a los intereses generales» (PONCE, J., «El fracaso de la Administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las Administraciones Públicas, el Derecho Administrativo y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *RGDA*, 2021, n.º 58, p. 4).

«actividad material directa -de control, de prestación o de otro tipo- para la que no dispone de medios o conocimientos, pues se encuentran éstos en la sociedad, sino de garantizar que sus cometidos se realizan ahora adecuadamente, con los niveles de objetividad, accesibilidad y calidad exigibles, por los agentes privados que disponen de los medios. El Estado ha de mantener en lo posible, garantizar, sus fines sin disponer de los medios e instrumentos que tenía hasta tiempos recientes»⁴⁴

Pese a que, como se indicaba, este diálogo entre Estado y sociedad puede antojarse en principio ajeno al ámbito comunitario, su influencia se dejará sentir en él de manera decisiva, especialmente a partir del momento en el que la Unión tantea su propia relación dialéctica con la sociedad civil a resultas del impulso político generado por Maastricht.

2. LOS GRUPOS DE INTERÉS: ENTRE EL RECELO Y LA OPORTUNIDAD

La identificación de los grupos de interés como interlocutores de las instituciones de la Unión aconseja tanto una tentativa de caracterización como, más ampliamente, el estudio de los motivos que justifican su concreta elección como categoría de referencia. Complementario a este enfoque resulta el reconocimiento de su profusa heterogeneidad, en la que destacan, por su potencial aportación a lo común, los denominados grupos de interés *públicos*.

2.1. La necesidad de una aproximación *neutral* a los grupos sociales

La caracterización de los grupos que anhelan influir en el espacio público ha venido adoptando diversos matices, teñidos con frecuencia de connotaciones⁴⁵ negativas⁴⁶. Si

⁴⁴ ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, op. cit., p. 170.

⁴⁵ Entendidas como «the associations, or associated conceptions brought to mind by the use of a word» (SARTORI, G., «Concept Misformation in Comparative Politics», *APSR*, Vol. 64, 1970, n.º 4, pp. 1033-1053, p. 1041).

⁴⁶ Se habla así de «*vested interests*, *special interests*, and *pressure groups*, each implying unsavory tactics or a lack of concern for a broader public interest [cursivas en el original]» (HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, Londres y Nueva York, 3.ª ed., Routledge, 2015, p. 8). Estas connotaciones negativas resultan especialmente intensas en el caso del *lobby* (*ibidem*). Reparo constatado por la OCDE al señalar que «while lobbying is widely considered a legitimate activity *per se* across OECD countries and

bien esta nota suele vincularse a la recurrente asociación de aquellos con el despliegue de prácticas indebidas⁴⁷, cabe apreciar también una dimensión más *atávica*, refractaria al papel de los grupos en el proceso político, que les tacharía con un *pecado original*, extraordinariamente difícil de purgar.

El origen de esta intransigencia ha de remontarse según BURDEAU a la identificación entre *pueblo* y *nación*, fruto de los publicistas del XVIII y consagrada por los constituyentes franceses de 1791. De acuerdo con ella, el *pueblo* se revelaría como

«una colectividad de la que se ha sacado todo lo que se distingue, divide u opond: la condición social, el nacimiento, los recursos, los gustos. Es un pueblo de hombres idénticos: los ciudadanos, y, por tanto, es un pueblo fundamentalmente unido porque ignora las clases. Se llega así a asimilar la entidad nacional con una colectividad de individuos igualmente abstractos, ya que sólo se considera como título, para su participación en el ser nacional, su igual naturaleza humana»⁴⁸

Esta noción responde a una clara finalidad práctica, al asentar al flamante poder revolucionario en una *utopía*, un *no lugar* capaz de equilibrar el trilema entre garantía de la libertad, prevención frente a los cuerpos intermedios⁴⁹ e independencia de los

beyond, it continues to have negative connotations in many societies» (OECE, *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing transparency through legislation*, Vol. 1, 2009, p. 19). Acerca del origen histórico de la expresión *pressure groups*, véase DE CELIS, J. B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1963, p. 37.

⁴⁷ HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, op. cit., p. 8.

⁴⁸ BURDEAU, G., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p. 241. La misma existencia de esta naturaleza humana, fundamento último del *pueblo-nación*, es sin embargo cuestionada con habilidad por algunos autores. Como describe BERLIN, «Estos pensadores [los *philosophes* de la Ilustración] (tanto si estaban influidos por la física de Newton como si aceptan las doctrinas igualitarias e intuicionistas de Rousseau) hablaban del «hombre» en sí, el hombre tal como había sido creado por la naturaleza; esto es, hablaban de algo idéntico en todos los seres humanos, cuyos atributos, necesidades, capacidades y constitución básicas podían descubrirse y analizarse con métodos racionales. Algunos explicaban que la civilización constituía un desarrollo de este hombre natural, otros decían que la primera pervertía al segundo, pero todos ellos estaban de acuerdo en que todo el progreso -moral, político, social e intelectual- se basaba en la satisfacción de las necesidades de dicho hombre. Sin embargo, Maistre, como Burke, rechazaba la idea misma de semejante criatura. [Para el saboyano] «La Constitución de 1795, exactamente igual que sus predecesoras, se hizo para el *hombre*, pero no existe en el mundo tal cosa como el *hombre*. A lo largo de mi vida he visto franceses, italianos, rusos, etcétera; y gracias a Montesquieu, sé también que *uno puede ser persa*. Pero en lo que atañe al *hombre*, declaro que no lo he conocido en toda mi vida; si existe, es para mí un desconocido» [cursivas en el original]» (BERLIN, I., *Joseph de Maistre y los orígenes del fascismo*, Barcelona, Página Indómita, 2021, pp. 26-27).

⁴⁹ Que MONTESQUIEU había imbricado con la Corona al señalar que «Los poderes intermedios, subordinados y dependientes [especialmente, la nobleza], constituyen la naturaleza del Gobierno

gobernantes⁵⁰. Sin embargo, cabe adelantar que esta disociación de lo real resulta profundamente traumática, cimentándose en una represión que, además de alienante⁵¹, priva al régimen de un caudal de legitimación que el discurrir del tiempo revelará indispensable.

La unidad e indivisibilidad de la nación imponen como corolario la imposibilidad de aceptar que los grupos sociales, denostados como *facciones*, desplieguen cualquier poder en la esfera pública. Y es que:

«Con la idea de pueblo-nación no se pueden admitir otros soportes del poder popular que la nación misma. Precisamente el concepto nación ha sido imaginado para servir de asiento a este poder. La unidad e indivisibilidad de la nación hacen que en ella y solo en ella se concentre toda fuerza política. De hecho, los teóricos de la soberanía nacional han denunciado siempre, bajo el nombre de facciones, a los grupos que pretendían tener ciertas categorías de intereses o ciertas concepciones particulares del orden social deseable. La nación debe ignorar a los partidos, lo

monárquico, es decir, de aquel Gobierno en que uno solo gobierna por medio de leyes fundamentales» (MONTESQUIEU, *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 16-17). La prevención frente a estos poderes, inicialmente asentada en su naturaleza vicaria, se refina posteriormente gracias al credo individualista. En este sentido y desde un óptica marxista, EHRLICH indica que «[...] la bourgeoisie avait pour arme idéologique une philosophie politique individualiste, se méfiant non seulement du droit de coalition mais aussi de toutes les organisations susceptibles de brimer l'individu, surtout dans le domaine professionnel. La bourgeoisie se sentait menacée par l'éventualité d'un retour au régime féodal qui avait si douloureusement muselé l'ingéniosité individuelle. L'idéologie bourgeoisie plaçait tous ses espoirs dans les valeurs morales de l'individu, son énergie et son esprit d'initiative. En Angleterre, ce courant fut élaboré par Hobbes qui comparait les organisations privées tentant d'influer sur les affaires publiques à «vers solitaires». Plus tard, le mythe de Robinson Crusoé, de tout être énergique qui, à force d'ingéniosité et d'assiduité, finit par faire fortune, devait peser pendant de longues années sur l'évolution de la pensée économique et politique» (EHRLICH, S., *Le pouvoir et les groupes de pression. Étude de la structure politique du capitalisme*, Paris, Mouton, 1971, p. 6).

⁵⁰ La nación sería capaz de satisfacer «bastante bien [a] esta triple preocupación: en tanto que unidad global, el pueblo es libre, ya que ninguna voluntad podría prevalecer contra la de la nación; no hay tampoco por qué temer que una facción o una clase trate de hacer prevalecer sus deseos, ya que sería una usurpación de un poder que sólo pertenece a la colectividad unificada; por último, como la nación sólo puede expresarse por sus representantes, los gobernantes disfrutan de una confortable libertad» (BURDEAU, G., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, op. cit., p. 241).

⁵¹ En especial, cuando la nación sirve de sustento a un régimen democrático. Cabría hablar entonces de una democracia *gobernada*, un «régimen en el cual el pueblo es indudablemente soberano, ya que es dueño de la idea de Derecho, que orienta la actividad de los órganos del Estado. Pero, como este pueblo sólo está compuesto de ciudadanos y el ciudadano no es un hombre real, sino la encarnación estereotipada de la inmutable naturaleza humana, resulta que la colectividad sociológica, la que engloba los seres diferenciados por su condición de existencia, está gobernada por la nación, centro al que se imputan las voluntades ciudadanas» (*ibidem*, p. 243).

mismo que a los cuerpos intermediarios. Su unidad los excluye, su homogeneidad los descalifica»⁵²

Frente a esta *nación*, BURDEAU opone un pueblo *real*, el cual:

«Rompiendo la homogeneidad ficticia que le imponía el marco nacional, aparece con sus divisiones en clases sociales, sus intereses fraccionados, sus aspiraciones divergentes»⁵³

Un pueblo, en especial, cuyo poder

«no está ya alienado. No se imputa a una entidad transcendente, permanece en él; lo conserva a su disposición. Su soberanía ya no es el hábito con que uno va a votar; es un poder del que no se despoja uno jamás»⁵⁴

En este renovado marco la proyección pública de los grupos no solo resulta legítima⁵⁵, sino incluso consustancial al propio sistema. Unos grupos que, en cuanto depositarios de

⁵² *Ibidem*, p. 244. Sin embargo, conviene advertir que algunos sistemas, como el estadounidense o el británico, orillan *ab initio* una «condena [de los grupos] virtuosa, pero ineficaz» para esforzarse «en reglamentar el uso que hacen del personal y de los mecanismos políticos» (*ibidem*, pp. 249-250). A la experiencia estadounidense se hará referencia con mayor detalle en el siguiente epígrafe.

⁵³ *Ibidem*, p. 242. La pujanza de lo *real* resulta evidente tras la II Guerra Mundial «bajo la influencia de innumerables factores, en la primera categoría de los cuales hay que colocar las transformaciones sociales nacidas del desarrollo de la industrialización y la familiarización de los electores con los recursos que les ofrece la papeleta de voto». Fenómeno íntimamente ligado, asimismo, al advenimiento del Estado *providencia*, ya que «[...] desde el momento en que el Estado interviene poco en la vida social, los individuos no tienen ningún motivo para hacer prevalecer sus exigencias particulares. Personalmente no tienen nada que esperar de él y les basta disfrutar de la libertad política abstracta que les proporciona su título de miembros de la nación» (*ibidem*, p. 243). Esta primacía de lo *real*, avizorada por el autor a finales de los años 70, se acelerará exponencialmente a resultas de la mundialización de los mercados y las comunicaciones desatada tras la caída del Muro de Berlín.

⁵⁴ Emerge entonces una democracia *gobernante*, cuyo «origen es el pueblo real en toda su complejidad sociológica. Su expresión es la que le da directamente el pueblo y no las decisiones discutidas, reflexionadas, elaboradas por los órganos estatales y que le serían a continuación imputadas; su sustancia es el contenido bruto del deseo popular, por muy contrastado que sea, y no un compromiso entre los imperativos racionales y las aspiraciones sociales auténticas. Se trata de una democracia gobernante porque, escapando al desdoblamiento entre ciudadano y sujeto, el pueblo está llamado a gobernarse él mismo por medio de instituciones estrechamente sometidas a su voluntad» (*ibidem*, pp. 243-244).

⁵⁵ Permitiéndoles orillar los tortuosos caminos hasta entonces transitados para desplegar su influencia.

la pulsión popular, llegan a dimensionarse como *poderes*⁵⁶, capaces de entablar un diálogo con el Estado en una democracia ahora *pluralista*⁵⁷.

Este tránsito recomienda una caracterización *neutral* de los grupos, alejada ya de cualquier sesgo negativo. Tarea en la que resulta de especial utilidad la noción de *grupo de interés*⁵⁸ ofrecida por TRUMAN, según la cual:

«“Interest group” refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in the society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes»⁵⁹

En consecuencia, los grupos de interés suponen una realidad colectiva⁶⁰ caracterizada inicialmente por la existencia de un *interés común* entre sus miembros⁶¹, y cuya interacción grupal «afford the participants frames of reference for interpreting and evaluating events and behaviors»⁶².

⁵⁶ Siempre *de hecho* dada su falta de integración en las instituciones constitucionales (BURDEAU, G., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, op. cit., p. 250).

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 250-251.

⁵⁸ El concepto de *grupo de interés*, dominante en la literatura política estadounidense, se formula por vez primera en la obra de BENTLEY *The Process of Government* (1908). Tras décadas de hostilidad doctrinal, su afianzamiento académico se alcanza a mediados del siglo XX gracias a TRUMAN, que inaugura una *edad de oro* de la teoría del grupo de interés (GARSON, D., *Group Theories of Politics*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, pp. 78 y ss). GARSON justifica el éxito de esta noción por su «foundation on two critical bases: the wartime mood of social consensus, and the rise of behavioralism in the social sciences» (*ibidem*, p. 78).

⁵⁹ TRUMAN, D. B., *The Governmental process. Political interests and public opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1968, p. 33.

⁶⁰ Que no anega la singularidad de sus miembros, fomentando con ellos una relación simbiótica. Así, si la individualidad conforma al grupo hasta el punto de que «Perhaps the most fundamental resource of any organization is the unique composition of its membership. Each organization is both sustained and limited by the nature of its membership» (HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, op. cit., p. 24), el grupo troquela al individuo a través de la socialización, dado que «the patterns of action and attitude among individuals will differ from one to another in large measure according to the clusters of group affiliations that the individuals have» (TRUMAN, D. B., *The Governmental process. Political interests and public opinion*, op. cit., p. 16).

⁶¹ La doctrina estadounidense perfila incluso las nociones de *shared attitudes* e *interests*, identificando esta última con «the objects towards which these [attitudes] are directed» (MCIVER, R. M., voz «Interest», en *Encyclopedia of the Social Sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1942).

⁶² TRUMAN, D. B., *The Governmental process. Political interests and public opinion*, op. cit., p. 33.

Junto a esta dimensión *ad intra*, el grupo se cohesiona también por una vocación exterior, debiendo proyectarse el interés común de sus miembros «[...] towards what is needed or wanted in a given situation, observable as demands or claims upon other groups in society»⁶³.

Esta caracterización facilita asimismo la delimitación entre los grupos de interés y otras figuras afines. En especial, con los *grupos sociales*, definidos como aquellos que poseen «organization and form, a body of customs and traditions, established leadership, and enduring division of labor, social rules and social values»⁶⁴.

Dotados de una organización que los aleja de las *multitudes*⁶⁵, los grupos sociales carecerían sin embargo de la formalización de los grupos de interés, apuntalados por una membresía perfilada, fuentes de ingresos regulares, personal estable y un acerado conocimiento del sistema⁶⁶. La relación entre ambas nociones ha tratado no obstante de hilvanarse atendiendo a su nivel de compromiso en el proceso político. Según este enfoque, en un universo delimitado por las anárquicas *acciones sociales* y los formalizados grupos de interés, los grupos sociales ocuparían una posición intermedia, equilibrando con tiento su espontaneidad con cierta estructura⁶⁷.

⁶³ *Ibidem*, pp. 33-34.

⁶⁴ BLUMER, H., «Collective Behavior», en LEE, A. M. (ED.), *Principles of Sociology*, Nueva York, Barnes & Noble, 1953, pp. 165-222, p. 199.

⁶⁵ De las que BLUMER perfila hasta cuatro tipos según su nivel de intensidad emocional: las *ocasionales*, compuestas por grupos informales; las *convencionales*, resultado de la planificación deliberada de un acontecimiento; las *expresivas*, nucleadas en torno a un acontecimiento con un atractivo emocional; y las multitudes que *actúan*, caracterizadas por su énfasis (*ibidem*, pp. 185-189).

⁶⁶ HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ FREEMAN, J., «On the origins of Social Movements», en FREEMAN, J. y JOHNSON, V. (EDS.), *Waves of protest: Social Movements since the Sixties. People, passions and power*, Boston, Rowman & Littlefield, 1999, pp. 8-30, pp. 22-23. HREBENAR destaca que los grupos sociales «tend to be inherently unstable and often contain the seeds of their own decline». De este modo, «unsuccessful movements tend to disappear as a result of repression, disappointment, or cooptation. In contrast, successful movements evolve into formal, established groups of interest» (HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, *op. cit.*, p. 9). Una naturaleza exclusivamente *transitiva* que resulta en todo caso cuestionable, habida cuenta la creciente autonomía de estos grupos en el espacio político.

2.2. La singularización de los grupos de interés públicos

La noción de *grupo de interés público* comienza a perfilarse en los Estados Unidos en los años 70 del siglo XX en el marco de un creciente temor a la influencia de los grupos empresariales, profesionales y sindicales⁶⁸. De acuerdo con una primera aproximación, su singularidad respondería al deseo de beneficiar a la sociedad en su conjunto, más allá del interés privativo de sus miembros. Nos hallaríamos así ante «a group seeking a goal that, if achieved, will not directly or indirectly selectively benefit the membership of the group»⁶⁹.

Esta definición *negativa* elude con habilidad cualquier referencia al proceloso concepto de *public interest*⁷⁰. Sin embargo, la identificación con el *interés público*, o, en un ámbito más estrictamente continental, con el *interés general*⁷¹, se antoja clave para entender el

⁶⁸ Hasta el punto de ser caracterizados como *counterbalancing forces* (HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, op. cit., p. 313). Este temor parece responder tanto a una pretendida apatía pública en la defensa del interés general como a la fragmentación social experimentada durante los *Wonderful Sixties*, que dificultaba sobremanera la acertada identificación de aquel.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 315. A modo de ejemplo, «an organization seeking to eliminate the death penalty as a legal punishment in the United States would probably not have any of its membership directly benefiting if that political goal is achieved». En idéntica línea BERRY, para quien el grupo de interés público «seeks a collective good, the achievement of which will not selectively and materially benefit the membership or activist of the organization» (BERRY, J. M., *Lobbying for the people*, Princeton, Princeton University Press, 1977 p. 7), o SCHOLOZMAN y TIERNY que lo describen como «a group seeking a benefit, the achievement of which will not benefit selectively either the membership or the activist of the organization» (SCHOLOZMAN, K. L. y TIERNY, J. T., *Organized interest and American Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1986, p. 27).

⁷⁰ Cuya orfandad entre la doctrina estadounidense describe con crudeza SCHUBERT: «I think it is by now apparent that American writers in the field of public administration have evolved neither a unified nor a consistent theory to describe how the public interest is defined in administrative decision-making. Neither have they constructed theoretical models with the degree of precision and specificity which is necessary if such models are to be used as a description of, or as a guide to, the actual behavior of real people [cursivas en el original]» (SCHUBERT, G. A., «“The Public Interest” in Administrative Decision-Making: Theorem, Thesophy or Theory?», *APSRev*, 1957, Vol. 51, n.º 2, pp. 346-358, p. 366).

⁷¹ Ambas nociones no resultan sin embargo necesariamente equivalentes. En esta línea, DEGUERGUE trata de perfilar una distinción entre *intérêt général* e *intérêt public* que entiende implícita en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, toda vez que aquel «peut recourir dans un même contentieux, tantôt à l’*intérêt public*, tantôt à l’*intérêt général*, sans justifier l’un ou l’autre de ces vocables, ce qui ne signifie pas que dans son esprit la justification n’existe pas» (DEGUERGUE, M., «*Intérêt général e intérêt public: tentative de distinction*», en *Melanges en l’honneur de Didier Truchet*», París, Dalloz, 2015, pp. 131-142, p.138). En relación con la idea de *interés general*, véanse, entre otros, DUTHEIL, PH-H. y VACCARO, A. (DIRS.), *Etude sur la rénovation de l’*intérêt général* en France. Pour une définition évolutive et co-construite de l’*intérêt général**, París, Institut Pasteur, 2013; FLAHAULT, F., «Pour une conception renouvelée du bien commun», *Études*, 2013/6 (Tome 418), págs. 773-783; o, entre la doctrina española, ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», *RGDA*, 2016, núm. 41; del mismo autor, «Interés general», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 16, abril 2019, págs. 173-182; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Una nota sobre el interés general como

papel de estas entidades en la sociedad, su relación con lo público e incluso la misma comprensión de lo común⁷². Buena muestra de ello son las decisiones del Consejo de Estado francés en el asunto *Les amis de la Terre-France*⁷³, órgano superior que a finales del pasado siglo había realizado en su faceta no jurisdiccional un estudio específico relativo al interés general⁷⁴, concepto presente ya en el *bien común* de Tomás de Aquino⁷⁵. En las mencionadas decisiones, el Alto Tribunal francés condena al Estado al pago de una multa de diez millones de euros por no haber respetado sus obligaciones en materia de calidad del aire, poniéndose de relieve el papel de las ONG como vigilantes democráticos y su rol al servicio del interés general⁷⁶. Además de suponer, para algún autor, que el garante último de aquel no es el Estado sino el juez⁷⁷.

SCHOLOZMAN y TIERNY ilustran la complejidad inherente a estos grupos de interés públicos. Así, en primer lugar, si bien sus fines han de beneficiar a la sociedad en su conjunto, rara vez el reparto de logros satisfará a todos los miembros de aquella de manera equitativa⁷⁸. Además, resultan posibles con frecuencia distintas aproximaciones al interés

concepto jurídico indeterminado», *REDA*, núm. 89, 1996, pp. 69-89; MARCO PERLES, G. S., «“Bien común” e “interés general” en la retórica de los poderes públicos: ¿conceptos intercambiables?», *op. cit.*; o RODRÍGUEZ ARANA, J., «El interés general y el derecho Administrativo», *RFD*, núm. 4, mayo 2019. De especial interés resulta la reflexión sobre este concepto en el ámbito de la Unión contenida en MEHDI, R., «Intérêt général et droit de l' Union Européenne. Réflexions cursives sur une notion «indéfinissable»», en *Melanges en l'honneur de Didier Truchet*, *op. cit.*, pp. 357-376.

⁷² En relación con este tema véase el estudio HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE, *Rapport sur la notion d'intérêt général d'abordant l'intervention des associations*, adopté en séance plénière le 25 mai 2016, Paris, La Documentation française, 2016.

⁷³ Asunto n.º 428409, de 10 de julio de 2020 y 4 de agosto de 2021.

⁷⁴ CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1999. L'intérêt général*, Paris, La Documentation française, 1999.

⁷⁵ TRUCHET, D., «La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit», *Legicom*, núm. 58, 2017/1, pp. 5-11, p. 5.

⁷⁶ En idéntico sentido se orienta la resolución en el asunto *Grande-Synthe* (n.º 427301, de 1 de julio de 2021), en la que, a raíz de una interpelación de la comuna de Grande-Synthe y de varias asociaciones de la sociedad civil, el Consejo de Estado francés ordena al Gobierno la adopción de aquellas medidas necesarias para alcanzar el objetivo de reducir antes de 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% con respecto a los niveles de 1990. Como puede advertirse, la actuación conjunta con una administración pública no hace sino reforzar el papel de *vigilantes democráticos* que el Consejo de Estado reconoce a aquellas.

⁷⁷ En particular, véase el comentario de LIGNIÈRES, P., «Le juge considère-t-il que des associations sont mieux placées que l'Etat pour servir l'intérêt général? A propos de l'astreinte record de 10M€ décidée par le Conseil d'Etat dans l'affaire Les Amis de la Terre», *Chemins Publics*, 9 septembre 2021.

⁷⁸ Por ejemplo, «the National Taxpayers Union falls squarely under the public interest rubric. However, broad-based tax cut rarely benefit all taxpayers equally. Leaving aside the problem that the effect of cuts in services that ensue from a reduced budget will affect citizens differentially, any specific tax cut will reduce the tax bills of those in some categories more than others» (SCHOLOZMAN, K. L. y TIERNY, J. T., *Organized interest and American Democracy*, *op. cit.*, p. 30).

general⁷⁹, que podrán ser reivindicadas por diferentes grupos de interés⁸⁰. Finalmente, la complejidad se extrema ante la eventual concurrencia de intereses públicos y privados en una misma posición de una controversia política⁸¹.

En todo caso, la caracterización de estos grupos se aleja de un concreto modo de perseguir la influencia⁸². También de cualquier sesgo ideológico, toda vez que, si bien la academia apuntaba inicialmente a una pretendida inclinación liberal, la experiencia muestra su frecuente empleo por grupos conservadores, hasta el punto de constituir su emergencia una de las principales revoluciones en el ámbito de los grupos de interés públicos⁸³.

⁷⁹ Así, «often, one of the competing interests will be intangible –safety, health, beauty– and the other material –reduced cost or increased economic growth. For example, there is no question that putting air bags automoviles reduces the risk of injury to passangers in a collision; however, it also raises the cost to consumers. Thus, there are two generally available benefits at stake: on the one hand, safety, and on the other, reduced costs» (*ibidem*).

⁸⁰ McFARLAND había advertido ya de la conveniencia de evitar «the error of «public interest singularity».[...] In most policy situations [...] there are *several different* public interest and several different particular interests involved in the same situations [cursivas en el original]» (McFARLAND, A. S., *Public interests lobbies. Decision Making on energy*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976, p. 37). Pluralidad asumida naturalmente por los grupos ya que «Thoughtful members of the public interest community do not claim to represent *the* public interest. Rather they attempt to take up the cudgel of behalf of with might be otherwise be the unrepresented side of the question [cursivas en el original]» (SCHOLOZMAN, K. L. y TIERNY, J. T., *Organized interest and American Democracy*, *op. cit.*, p. 30).

⁸¹ Sirva como ejemplo la situación creada por las prospecciones petrolíferas en el *Georges Bank*, una de las zonas pesqueras más ricas del mundo. En ese caso «The competing public interests –environmental preservation and conservation of a natural supply of food, one the one hand, and exploitation of a potential source of abundant fossil fuel, on the other– are by now familiar. We should take note, in addition, of the private interests on each side of the dispute. The interest of the oil and gas companies in proceeding with the drilling is obvious. However, there is also the private interest of the commercial fisherman, who would probably oppose the drilling on the grounds of the danger of polluting the source of their livelihood» (SCHOLOZMAN, K. L. y TIERNY, J. T., *Organized interest and American Democracy*, *op. cit.*, p. 31).

⁸² Como revela el análisis de los dos ejemplos utilizados por la doctrina estadounidense como paradigmas: *Common Cause* y el *Public Citizen*, liderado por Ralph Nader. De este modo, el primero «has adopted most of the traditional pressure techniques including leaning heavily on publicity, contact with individual legislators, information gathering, grassroots lobbying, and building powerful coalitions. To these tactics it has added yet another element, public ratings of members of Congress based on their voting records» (HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, *op. cit.*, p. 319). Por su parte, el segundo «lacks a grassroots lobbying network, relies predominantly on young lawyers who are not veterans of Washington politics, and more frequently takes its case to court. The major strength of Public Citizen appears to be its ability to collect concise, reliable information, presenting decision makers with solid facts and figures. What the organization lacks in political experience it makes up for in expertise. Using computer simulations, Nader's Congress Project presented the decision makers with time charts, predicting and plotting the time required for newly elected representatives to lead the important House Appropriations and Ways and Means Committees» (*ibidem*, p. 324).

⁸³ Así, «Beginning in the 1970s and accelerating during the 1980s, dozens of new conservative PIGs [acrónimo de *Public Interests Groups*] were formed and became active in Washington and throughout the nation. Some of these new conservative PIGs are single-issue groups such as the National Right to Life Committee, while others have broader-based pro business concerns. Just as liberal PIGs were formed to counter the power of the more established Washington, D.C. interests, the conservative PIGs were formed to counter the successes of the liberal PIGs» (*ibidem*, p. 314).

3. UN REFERENTE IMPRESCINDIBLE: LA APROXIMACIÓN NORMATIVA A LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Fruto de su compromiso con la *libertad*, los Estados Unidos ofrecen desde su fundación un sólido marco normativo de cara a la regulación de los grupos de interés, convertido, de inmediato, en referente. Como se analizará, esta influencia resulta decisiva en la Unión Europea, hasta el punto de cuestionarse si la relación de las instituciones con aquellos aspira a un acento propio o se contenta con emular la experiencia estadounidense.

3.1. La protección de los grupos a través de la Primera Enmienda constitucional

La actuación de los grupos que buscan influir en lo público se deja sentir en los Estados Unidos desde comienzos de la República, aprovechando las competencias federales en materia de finanzas, política exterior o defensa⁸⁴. Una presencia en todo caso discreta,

⁸⁴ En este sentido, «The first Congress [celebrado entre 1789 y 1790] endures a blizzard of petitions from a wide variety of sources. Although many petitions came from individuals seeking resolution of a grievance, a substantial number came from groups, such as tradesmen, mechanics, and shipwrights, and the group often reflected the interests of a specific city or town. Moreover, trade-oriented groups sometimes submitted petitions that reflected “sophisticated campaigns” based on coordination among groups in several cities» (LOOMIS, B. A., «The Evolution of Groups and Lobbying in 18th Century America», en LOOMIS, B. A. (ED.), *Guide to interests groups and lobbying in the United States*, Washington, CQ Press, 2012, pp. 11-19, p. 16). Como señala PASLEY, «By far the most elaborate petition and lobbying campaign in the First Congress [...] was the mounted against slavery by Philadelphia-area Quakers. Petitions were submitted by the Philadelphia and New York Yearly Meetings and the Quaker-dominated Pennsylvania Abolition Society. An “embassy” of eleven Philadelphia Quaker leaders spent several weeks at New York, employing every possible means of pressuring Congress to abolish or restrict slavery and the slave trade. The Quaker lobbyists wrote supplemental briefs for the Committee considering their petition, accosted members outside the doors of Congress, visited them at their lodgings, and invited them for meals, all the while making themselves conspicuous in the House galleries, looming over the proceedings like the specters of a guilty national conscience. At the same time, their petitions were published in the newspapers, and New York seemed suddenly awash in antislavery pamphlets and broadsides. This onslaught of politicking by such a wealthy and well-connected group left southern congressmen infuriated and suspicious. They resented being pressured so intensely and incessantly by men who were not even their constituents, and they questioned the constitutionality of the whole procedure. The eventual House Committee report declared that the federal Government had no power to emancipate slaves or (for twenty more years) prevent their importation, and even mild Committee resolutions affirming the right of Congress to lay taxes on imported slaves (along with the general principle that slaves should be treated well and educated) were struck down by southern votes» (PASLEY, J. L., «Private Access and Public Power: Gentility and Lobbying in the Early Congress», en BOWLING, K. R. y KENNON, D. R. (EDS.), *The House and Senate in the 1790s*, Athens, Ohio University Press, 2002, pp. 57-99, pp. 64-65). Actuación que muestra que, si bien no adjetivada, la presencia de los grupos de interés *públicos* puede retrotraerse con naturalidad hasta los orígenes de la República. Ahondando en este periodo, HERRING destaca ya la vecindad de la práctica de los grupos con la corrupción: «The foremost issue with this Congress was the funding of the national debt and the assumption of the state debts by the national Government. Speculation in the depreciated certificates issued by the old government was rife. Members of Congress bought up quantities of these bonds when a

contenida de manera decisiva por la indiferencia de la Federación hacia los asuntos locales⁸⁵.

Fundamental para desvelar el encaje de estos grupos en la *psique* estadounidense resulta su temprana caracterización por MADISON bajo la rúbrica de *facciones*. Según señala:

«Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto»⁸⁶

Esta noción, auxiliar en el discurso del futuro presidente de los Estados Unidos⁸⁷, aconseja una *puesta al día* mediante su cotejo con categorías más cercanas. En este sentido, si bien las opiniones doctrinales no resultan unánimes⁸⁸, las *facciones* parecen desbordar los

possibility of their being legislated to par was seen. Then every effort was made to pass the bill putting through the Treasury's funding plan. The success of the bill meant money in the pockets of speculators, many of whom were members of Congress. By March 9, 1790, the lobby was apparently well under way; for we find Maclay recordings [Dado que las sesiones del Senado permanecieron cerradas al público hasta 1795, el diario del senador por Pennsylvania William Maclay es uno de los pocos relatos de la actividad de la Cámara en aquella época]: "I do not know that pecuniary influence has actually been used, but I am certain that every kind of management has been practiced and every tool at work that could be thought of. Officers of the Government, clergy, citizens, [Order of] Cincinnati and every person under the influence of the Treasury" worked for the success of the bill» (HERRING, E. P., *Group representation before Congress*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1929. pp. 31-32). Otros ejemplos de la actuación de los grupos ante este Primer Congreso pueden encontrarse en TRUMAN, *The Governmental Process*, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁵ Como sintetiza HOLYOKE, «Why form a group to petition in Washington if the national government shows no interest in solving, or even recognizing, any problems?» (HOLYOKE, T., *Interest Groups and Lobbying: Pursuing Political Interests in America*, Nueva York, 2.ª ed., Routledge, 2021, p. 27).

⁸⁶ MADISON, J., «Carta al Correo de Nueva York, viernes 23 de noviembre de 1787. El Federalista 10», en HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., *El Federalista*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 36. Sobre el debate entre *federalistas* y *antifederalistas* con ocasión de la ratificación de la Constitución, véase la nota n.º 10 así como QUINT, P. E., «The Federalist Papers and the Constitution of the United States», *KLJ*, Vol. 77: Iss. 2, Article 4, pp. 369- 401.

⁸⁷ El recurso a las *facciones* se justifica en *El Federalista* como medio para ensalzar la idoneidad de la Federación a la hora de domeñarlas, sorteando cualquier tentación académica que, como se ha indicado, no despertará en los Estados Unidos hasta comienzos del siglo XX.

⁸⁸ Así, «Some construe *Federalist 10* to be a discussion of political parties, while others take it to be about interests groups, while a few say that it discusses both» (YOHIO, J., «Madison on the Beneficial Effects of Interests Groups: What Was Left Unsaid in "Federalist" 10», *Polity*, Summer, 1995, Vol. 27, n.º 4, pp. 587-605, p. 590).

contornos de los actuales *partidos*⁸⁹, englobando con naturalidad a los *grupos de interés*⁹⁰, habida cuenta su destreza para canalizar las tensiones ocasionadas por la «desigualdad en la distribución de propiedades»⁹¹. En todo caso, la aproximación del virginiano diverge de la ensayada entonces por el pensamiento revolucionario francés⁹². Y es que si este abomina de los *cuerpos intermedios*, aquel reserva la crítica para su exceso, denunciado como «*violencia del espíritu de partido*»⁹³. Un riesgo potencialmente mortal para la joven República:

«Nada produce al amigo de los gobiernos populares más inquietud acerca de su carácter y su destino, que observar su propensión a este peligroso vicio. No dejará, por lo tanto, de prestar el debido valor a cualquier plan que, sin violar los principios que profesa, proporcione un remedio apropiado para ese defecto. La falta de fijeza, la injusticia y la confusión a que abre la puerta en las asambleas públicas, han sido realmente las enfermedades mortales que han hecho perecer a

⁸⁹ Como precisa YOHO, «Madison could not have been referring to what we now call political parties in *Federalist 10* because none existed when he wrote it in late 1787. Prior to the emergence of political parties, candidates did not claim a party label or even refer to themselves as being member of a party» (*ibidem*, p. 591).

⁹⁰ Adviértase que la caracterización de las facciones incorpora ya las notas de *interés común* y *vocación exterior*, identificadas en el epígrafe anterior como definitorias de estos grupos. En idéntico sentido YOHO, para quien «Citizens certainly can, according to the definition of faction, “unite” through organizations to promote, through government, interests like those named by Madison: “[a] landed interest, a manufacturing interests, a mercantile interest, a moneyed interest”. Although citizens can unite politically by means other than interests groups, interests groups certainly existed in the American politics of 1787; a strong argument can be made that they outstripped even the precursors of the modern political party in importance. Madison may not have used the term “interest group” or such equivalents as “the lobby” or “pressure group”, but this is because these terms had not yet come into use. The language that he did use strongly suggests interests groups, however, and Madison already had extensive experience with them even though he was only 36 when he wrote his share of the essays of the *Federalist*, with his service as a member of the U.S. House of Representatives, Secretary of State, and President still to come» (*ibidem*).

⁹¹ MADISON, J., «Carta al *Correo de Nueva York*, viernes 23 de noviembre de 1787. El *Federalista 10*», *op. cit.*, p. 37. Así, «Los propietarios y los que carecen de bienes han formado siempre distintos bandos sociales. Entre acreedores y deudores existe una diferencia semejante. Un interés de los propietarios raíces, otro de los fabricantes, otro de los comerciantes, uno más de los grupos adinerados y otros intereses menores, surgen por necesidad en las naciones civilizadas y las dividen en distintas clases, a las que mueven diferentes sentimientos y puntos de vista. La ordenación de tan variados y opuestos intereses constituye la tarea primordial de la legislación moderna, pero hace intervenir al espíritu de partido y de bandería en las operaciones necesarias y ordinarias del gobierno».

⁹² Una aproximación condicionada por el sustrato político en ambas naciones. De este modo, mientras que en los Estados Unidos el partido *democrático* había sido capaz de crear una «unanimidad aparente» en torno a sus postulados (DE TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 196), en Francia los nostálgicos del Antiguo Régimen se perfilaban como un enemigo mortal, asentados en una práctica de siglos e incluso legitimados religiosamente. Téngase en cuenta también la proverbial querencia *práctica* de los sistemas anglosajones que recuerda BURDEAU (véase nota 52).

⁹³ MADISON, J., «Carta al *Correo de Nueva York*, viernes 23 de noviembre de 1787. El *Federalista 10*», *op. cit.*, p. 36. Énfasis añadido.

todo gobierno popular; y hoy siguen siendo los tópicos predilectos y fecundos de los que los adversarios de la libertad obtienen sus más plausibles declamaciones»⁹⁴

La tolerancia con las facciones no es por tanto para MADISON un mero ejercicio de pragmatismo, una estrategia frente a un *inútil combate*. Por el contrario, su ordenada actividad es saludada como correlato al sistema de libertades que la Constitución se esfuerza en garantizar:

«La libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego, un alimento sin el cual se extingue. Pero no sería menor locura suprimir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre a las facciones, que el desear la desaparición del aire, indispensable para la vida animal, porque comunica al fuego su energía destructora»⁹⁵

Idéntica defensa de la libertad inspira a MADISON en su redacción de la Primera Enmienda al texto constitucional⁹⁶:

«Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances»

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 36-37. En consecuencia, su opinión sobre los grupos de interés se abriría a reconocer posibles efectos benéficos. Sin embargo, se trata de una opinión minoritaria, hasta tal punto de que «It is relatively rare that anyone acknowledges even the possibility that Madison belived interests groups have beneficial effects [...] In short, the only views of Madison on the subject of interests groups that are routinely discussed revolve around his belief that “the violence of faction” is the most serious problem faced by modern government» (YOHO, J., «Madison on the Beneficial Effects of Interests Groups: What Was Left Unsaid in “Federalist” 10», *op. cit.*, p. 589).

⁹⁶ La bibliografía sobre el protagonismo del virginiano en la redacción de la Declaración de Derechos resulta abundantísima. Baste citar, FINKELMAN, P., «James Madison and the Bill of Rights: A Reluctant Paternity», *The Supreme Court Review*, Vol. 1990, 1990, pp. 301-347; RAKOVE, J. N., «James Madison and the Bill of Rights: A Broader Context», *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 4, America's Bill of Rights, Market Economies And Republican Governments (Fall, 1992), pp. 667-677; LEIBIGIER, S., «James Madison and Amendments to the Constitution, 1787-1789: "Parchment Barriers"», *The Journal of Southern History*, Vol. 59, No. 3 (Aug., 1993), pp. 441-468; DICK HOWARD, A. E., «James Madison and the Constitution», *The Wilson Quarterly* (1976-), Vol. 9, No. 3 (Summer, 1985), pp. 80-91; o READ, J. H., «"Our Complicated System": James Madison on Power and Liberty», *Political Theory*, Vol. 23, No. 3 (Aug., 1995), pp. 452-475, entre otros muchos.

Dicha defensa adopta sin embargo un enfoque distinto. Si inicialmente justificaba una organización republicana, capaz de represar los excesos de las *facciones*, se persigue ahora conjurar los abusos de los poderes constituidos. Una defensa que no solo beneficia a los ciudadanos individualmente sino también a sus proyecciones colectivas, singularmente a las *facciones*⁹⁷. Esta protección se asegura a través de distintas garantías⁹⁸, dos de las cuales resultan decisivas para asentar el futuro desempeño de los grupos de interés: el derecho de reunión pacífica⁹⁹ y la posibilidad de solicitar al Gobierno la reparación de agravios¹⁰⁰.

Al margen de su concreta formulación, las previsiones de la Primera Enmienda habilitan un temprano marco constitucional para la actividad de los grupos de interés en los Estados

⁹⁷ En este sentido, su caracterización como *agrupaciones de ciudadanos* (MADISON, J., «Carta al *Correo de Nueva York*, viernes 23 de noviembre de 1787. El *Federalista* 10», *cit.*, p. 36) permite concluir que la prevención frente a las mismas se limita a sus posibles excesos.

⁹⁸ Como destacan HREBENAR y THOMAS, «All the clauses of the First Amendment have some type of impact on the lobbying process. The religion clause give organized religions a special place in the American social and political process, and one of the continuing concerns of reformers and politicians over the years has been to be wary of any restrictions on lobbying that would have a negative impact on religion and religious activities. The freedom of speech and the press clauses are the foundations for all political activities and generally have been given the highest levels of protection by Supreme Court» (HREBENAR R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», en LOOMIS, B. A. (ED.), *Guide to interests groups and lobbying in the United States*, *op. cit.*, pp. 381-389).

⁹⁹ Así, «The First Amendment does not directly state that Americans have a right to join associations, but the right to assemble clause has been interpreted to mean a right to associate or to join together in groups to engage in political action and speech. The right to association was tested in a Supreme Court case [*NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958)] regarding membership lists and other documents of the National Association for the Advancement of Colored People. The justices ruled in favor of the right of the association and the privacy rights of associations regarding their membership lists» (*ibidem*, p. 382). A su vez, «The application of the First Amendment to corporations expanded the number of actions beyond individual citizens who participate in lobbying. The Court initially affirmed the right of corporations to pay for electoral campaigns in *First National Bank v. Bellotti* (1978) [*First National Bank v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978)]. Writing for the majority, Justice Lewis Powell explained that giving cash to influence the outcome of an election “is the type of speech indispensable to decision making in democracy, and this is no less true because the speech comes from a corporation rather than an individual”» (*ibidem*, p. 382 y 383).

¹⁰⁰ El derecho de petición «boasts a distinguished pedigree, running from Magna Carta in 1215 through royal commitments in the Petition of Right of 1628 and the Bill of Rights of 1689 to seventeenth- and eighteenth- century parliamentary guarantees of a general right to petition» (LAWSON, G. S. y SEIDMAN, G. I., «Downsizing the Right to Petition», *NURL*, 641, 1999, pp. 739- 766, p. 741). En los Estados Unidos, «First Amendment did not *create* the right to petition the national government for a redress of grievances. That right existed before ratification of the Bill of Rights as a background principle of republican Governance. The inclusion of the right to petition in the First Amendment reinforced this right and perhaps expanded it to a few contexts in which it would not otherwise operate, but the right existed in 1789 and 1790 just as surely as it did in 1791 (*ibidem*, pp. 741-742). Por otra parte, «The meaning of the right of petition has expanded beyond a redress of grievances to include political issue and matters involving the interest and financial prosperity of the petitioners. The right also has been expanded beyond the legislative and executive branches to include administrative agencies of the courts (HREBENAR R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», *op. cit.*, p. 381).

Unidos. Un marco profundamente liberal que, centrado en el defensa del grupo y sus libertades, admitirá no obstante progresivos matices a resultas de una creciente normativa federal encaminada a modular la influencia desplegada por aquellos.

3.2. La regulación federal de los grupos de interés

En sintonía con la tradición liberal expuesta, la aproximación normativa a los grupos de interés en los Estados Unidos renuncia a cualquier ambición sistemática, limitándose a incidir en aquellas prácticas consideradas lesivas para el interés general¹⁰¹. De este modo, no será hasta los años 30 del siglo XX cuando se publiquen las primeras regulaciones federales sobre la materia¹⁰², caracterizadas por un marcado enfoque sectorial: la *Public Utilities Holding Company Act* (1935), la *Merchant Marine Act* (1936)¹⁰³ y, en especial, la *Foreign Agents Registration Act* (1938), que perseguía limitar la influencia de los agentes al servicio de la Alemania nazi y la Italia fascista. Una primera regulación de los grupos que comprende también una interesante perspectiva fiscal, al limitar las *Revenue*

¹⁰¹ Íntimamente relacionado con ello, «Lobby reform does not happen because it is need to make the system better; it happen almost always in response to a scandal and legislators's perceptions that they need to adopt new regulations or pay the price at the next congressional elections» (HREBENAR, R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», *op. cit.*, p. 381).

¹⁰² Si bien suelen citarse como antecedentes la *Tillman Act* (1907), que prohibía las contribuciones monetarias a los candidatos federales por parte de empresas y bancos constituidos a nivel nacional, y la *Federal Corrupt Practices Act* (1910), que sirvió en la práctica para la regulación de las campañas federales hasta 1971. A nivel estatal, la Constitución del Estado de Georgia (1877) se refería ya a la actividad de los grupos de interés calificándola de «crimen», si bien su reproche se limitaba a aquellos comportamientos que implicasen corrupción. Por su parte, la Constitución de Massachusetts (1890) exigía el registro de los denominados «agentes legislativos» (MAGGIO, F. P., «Legislation and Administration: Lobbying—Multi-State Statutory Survey—Requirements and Procedures for Lobbing Activities», *NDLR*, 1962, Rev. 79, pp. 79-88, pp. 79-80).

¹⁰³ Ambas «reflected congressional reactions to powerful lobbies that aggressively sought federal government preferences. Scandals involving the America's shipping industry and the electric power generating industry motivated Congress to pass the first laws that placed some legal restrictions on lobbying. The maritime scandal resulted from excessive lobbying by certain companies seeking U.S. postal service contracts. The electric power industry had flooded Congress with millions of communications opposing laws that would impact its operations. Congress enacted the Public Utilities Holding Company Act of 1935, which required financial Reports by power companies' lobbyists seeking to influence Congress. A year later, the Merchant Marine Act required lobbyists reports by maritime industries receiving federal subsidies. The legislation requires monthly reports of the lobbyists' incomes, expenses, and lobbying interests. Both laws were fatally flawed. First, they were limited to only two of the many industries that lobby the federal government. But even more serious was the federal government's lack of interest in enforcing the laws. For example, one of the goals of the law was to publicize the acts of lobbying by these industries, but the reports were kept secret» (HREBENAR, R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», *op. cit.*, p. 383). Véase también CHARL, R. y MURPHY, G., *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany*, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Government of Ireland, 2006, p. 31.

Acts de 1938 y 1939 las exenciones a aquellas personas jurídicas que dedicasen una «parte sustancial» de sus actividades al ejercicio de influencia¹⁰⁴.

La primera regulación general relativa a los grupos de interés en los Estados Unidos, la *Federal Regulation of Lobbying Act*¹⁰⁵, ve la luz en 1946 con el objetivo de evitar la *captura del legislador* por aquellos:

«The perennial problem of legislative lobbying has changed significantly during the past sixty years. Where the lobbyists once bribed, he now uses public opinion as a lever with which to move legislatures. Backed by the so-called “pressure group” he focuses the attention of legislators on carefully molded and articulate public opinion, attempting to persuade them that what he wants is what the public wants»¹⁰⁶

De acuerdo con ello, la norma exigía que cualquier persona cuyo «propósito principal» fuese influir para que una disposición fuese aprobada o rechazada debía registrarse ante el Secretario de la Cámara de Representantes o la Secretaría del Senado, así como proporcionar información financiera con periodicidad trimestral. Esta última incluía: el nombre y dirección del lobista, así como la identificación de todos sus clientes; el importe de su remuneración; todos los contribuyentes al esfuerzo del *lobby* y el montante de sus contribuciones; un detallado registro de gastos; la identificación de cualquier publicación en la que el agente hubiese contratado la inclusión de artículos o editoriales, y la concreta legislación en la que el agente buscase influir. La infracción de estos requisitos podría ser sancionada con multa de hasta 5.000 dólares, tres años de prohibición de la realización de la actividad o, en casos extremos, un año de privación de libertad. La norma, criticada desde su entrada en vigor por ineficaz, se vio intensamente afectada por la sentencia *Estados Unidos c. Harriss*¹⁰⁷ en la que el Tribunal Supremo, a efectos de evitar la inconstitucionalidad de aquella, limitó su ámbito de aplicación a los lobistas remunerados

¹⁰⁴ HREBENAR, R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», *op. cit.*, p. 383.

¹⁰⁵ 60 Stat. 812, 839, 2 U. S. C. §§ 261-270

¹⁰⁶ «The Federal Lobbying Act of 1946», *CLR*, 47, 1947, n.º. 1, pp. 98-109, pp. 98-99.

¹⁰⁷ 347 U.S. 612 (1954).

que se comunicasen de manera directa con los miembros del Congreso con la intención de influir en una legislación vigente¹⁰⁸.

Dichas limitaciones¹⁰⁹ explican la aprobación en 1995 de la *Lobbying Disclosure Act*¹¹⁰, que mejoró considerablemente el registro y la divulgación de los ingresos y gastos de los grupos de interés. Sin embargo, la fragilidad de aquella disposición¹¹¹, puesta a prueba por numerosos escándalos, ocasionó su reforma mediante la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007¹¹², actualmente en vigor, y cuya proyección sobre los grupos se ha centrado en cinco grandes áreas¹¹³:

- a) Divulgación amplia y detallada de sus actividades
- b) Mayores restricciones a la *cultura de los regalos*
- c) Nuevas limitaciones a las *puertas giratorias*

¹⁰⁸ HOLMAN, C., «Origins, evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act», *Public Citizen*, 2006.

¹⁰⁹ Sintetizadas en el documento «Federal Regulation of Lobbying Act is Ineffective»: «la norma ha permitido tan solo la divulgación de un limitado espectro de actividades de lobby. Hay dos razones principales para ello. La primera, la exigencia normativa de un “propósito principal” de influir en la legislación es vaga, haciendo difícil determinar si una persona está principalmente involucrada en actividades lobistas y, en consecuencia, obligada a registrarse y a declarar. La segunda, [el hecho de que] en 1954 la Corte Suprema (en su decisión Estados Unidos c. Hariss) restringió el concepto de lobby para circunscribirlo exclusivamente a las comunicaciones directas con los miembros del Congreso [traducción propia]» (Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective, Statement of Milton J. Socolar, Special Assistant to the Comptroller General Before the Subcommittee on Oversight of Government Management Committee on Governmental Affairs. United States Senate, July 16, 1991, p. 2).

¹¹⁰ H.R. 2564. 104th Congress. December 19, 1995.

¹¹¹ A modo de ejemplo «Because many argued that attempts to limit grassroots lobbying and religious lobbying would infringe too much on the First Amendment rights to petition Congress and the freedom of religion, grassroots lobbying and lobbying by religious groups were excluded from the provisions of the new law. These two exceptions are huge because so much significant lobbying involved grassroots campaigns, and in recent decades lobbying by religious groups has become frequent and powerful. So strong were the objections to the creation of effective lobbying regulations that many compromises had to be made to ensure passage. One major provision that was dropped from the final bill was the creation of an independent enforcement agency. Other major provisions, such as ban on high-level federal employees to lobby for foreign governments, were also dropped from the bill». La falta de ambición de la disposición queda certificada por el resultado de la votación (421-0), que revela mucho acerca de la naturaleza simbólica de aquella (HREBENAR, R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», *op. cit.*, p. 383).

¹¹² H.R. 2316. 110th Congress. June 4, 2007.

¹¹³ HREBENAR, R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», *op. cit.*, p. 387.

- d) Reforma de las normas sobre pensiones a los miembros del Congreso condenados por delitos relacionados con su cargo
- e) Mayor transparencia del proceso legislativo interno, con énfasis en la rendición de cuentas ¹¹⁴

Finalmente, el carácter dinámico de la actividad de los grupos ha venido justificando en los Estados Unidos la adopción de medidas de distinta naturaleza¹¹⁵, entre las que destaca la creación de una *Office of Congressional Ethics*, concebida como

«an independent, non-partisan entity charged with reviewing allegations of misconduct against Members, officers, and staff of the United States House of Representatives and, when appropriate, referring matters to the House Committee on Ethics»¹¹⁶

¹¹⁴ El acusado descenso en el número de registros tras la entrada en vigor de la norma ha permitido a la academia apuntar a una de las *debilidades estructurales* del sistema: la ausencia de una definición *normativa* de los grupos de interés. Así, a la hora de explicar aquel descenso, «Clearly, HLOGA [acrónimo de Honest Leadership and Open Government Act] — and the legal advice to err on the side of shady — is the primary reason. To be clear, these ethics and open government reforms made significant transparency improvements. But they ignored the key culprit: redefining what “lobbying” and “lobbyist” is» (LA PIRA, T., *Erring on the side of shady: How calling out “lobbyists” drove them underground*, Sunlight Foundation, 2014, disponible en <https://sunlightfoundation.com/2014/04/01/erring-on-the-side-of-shady-how-calling-out-lobbyists-drove-them-underground/>). Se han venido señalado asimismo otras causas de esta disminución entre las que destacan la *Gran Recesión*, la polarización política o los cambios en la política de asignaciones del Congreso (*ibidem*). Para un análisis en profundidad de las debilidades de esta disposición, véase ROBINS, R., «Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved», *Legislation and Policy Brief*, Vol. 2, Iss. 2, 2010, Article 4. Por su parte, los grupos de interés se han mostrado especialmente críticos con la disposición hasta el punto de considerar que «the Honest Leadership and Open Government Act makes it harder for them to interact with staffers on Capitol Hill and is damaging elected officials’ ability to get informed on legislative issues, according to a new survey of hundreds of professional federal lobbyists» (LEVINTHAL, D., «K St. flags lobby-law shortcomings», *Politico*, October 24, 2012).

¹¹⁵ Incluidos algunos intentos de reforma integral. Entre los más recientes, los proyectos legislativos *Lobbying Disclosure Reform Act of 2022* (H.R.9693; presentado el 22/12/2023) y *Lobbying Disclosure Improvement Act* (H.R.4041; presentado el 12/06/2023).

¹¹⁶ Véase, House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures, Congressional Research Service, March 31, 2023.

4. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN ESPAÑA

Pese al consenso en torno a la conveniencia de un marco normativo general sobre los grupos de interés, los esfuerzos realizados en nuestro país a partir de los años 90 han resultado sistemáticamente infructuosos, alimentando una *eterna promesa* de regulación. El intento normativo más acabado hasta el momento viene representado por el Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés de 2022, en clara sintonía con el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio.

4.1. Una *eterna promesa* de regulación

Si bien la defensa organizada de intereses colectivos carece en nuestro país de una atención específica en el texto constitucional¹¹⁷, su licitud encuentra un sólido respaldo en algunas de sus disposiciones. Entre ellas, el artículo 9.2, que exige a los poderes

¹¹⁷ Al no prosperar en el debate constituyente la enmienda formulada por FRAGA IRIBARNE al art. 71 de la ponencia (actual art. 77), según la cual «Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente». Según su razonamiento, «Una serie de sindicatos, de asociaciones de empresarios, una serie de despachos de negocios, una serie de lo que se llaman «lobbies» en los Estados Unidos existen ya en todas partes y existen también entre nosotros. En mi opinión, ese derecho que tienen de comparecer ante las Comisiones de las Cámaras debe estar respaldado, además, por un saber quién es quién, por una lista controlada por el Parlamento de quién se dedica de modo permanente a este tipo de gestiones. Todos sabemos que ha habido siempre despachos encargados de estas gestiones. Todos sabemos que cambian, según las circunstancias políticas, las personas que los llevan con mayor éxito, y creemos que es un tema que interesa al público. Esto, que nació en Estados Unidos en el «Lobby Act» del año 1946, es un principio hoy admitido en la mayor parte de los Parlamentos con una gran experiencia (Dictamen del Proyecto de Constitución (VII). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 38 celebrada el jueves, 13 de julio de 1978, p. 4205). Sorprendentemente *actual* resulta su defensa de la necesidad de una normativa, justificada porque «[...] El proceso político hoy ya no lo entiende nadie como una mera relación entre individuos, como lo entendía el liberalismo del siglo XIX, y aun reconociendo que han tomado una parte protagonista en él (y que dentro de los límites que establece la Constitución es perfectamente lícito y realista) los partidos políticos, en el proceso político no intervienen solamente las fuerzas políticas, intervienen también las fuerzas sociales. Desde principios de este siglo, los politólogos han descubierto la complejidad de este pluralismo social y cómo en el proceso político estas fuerzas sociales organizadas son cada vez más importantes. No cabe decir que la presentación de esta cuestión no se lleve a un corporativismo; no, todo lo contrario. No se trata de reconocerles facultades oficiales por el hecho de estar organizados como corporaciones. Se trata de no desconocer el hecho de que son poderes fácticos que actúan socialmente, y que, justamente, lo que pedimos es que actúen públicamente y de modo conocido los profesionales que sirven este tipo de gestiones» (*ibidem*). En este planteamiento parece evidente la influencia del sistema anglosajón, que el ponente había conocido de primera mano como embajador en Londres.

públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; el 23.1, que reconoce el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, tanto directamente como a través de representantes; el 77, que habilita a las Cámaras para recibir peticiones individuales y colectivas; o el artículo 105 que, en el marco de las relaciones con el Ejecutivo, posibilita la audiencia de los grupos en la elaboración de disposiciones administrativas, o su acceso a archivos y registros públicos.

Pese al consenso en torno a la conveniencia de un marco normativo general para los grupos de interés, justificado por la necesidad de actuar contra la corrupción, incrementar la transparencia y fomentar los procesos participativos con las Administraciones Públicas¹¹⁸, los continuos esfuerzos realizados en nuestro país a partir de los años 90 han resultado sistemáticamente infructuosos, alimentando una *eterna promesa* de regulación¹¹⁹.

Este fracaso a la hora de culminar una regulación general ha resultado compatible con una creciente atención por las Cortes al fenómeno de los grupos de interés. Como características de estas iniciativas parlamentarias cabría citar:

- a) Hasta la IX Legislatura (2008-2011), las propuestas carecen de una ambición general, limitándose con frecuencia a exteriorizar el rechazo de los partidos ante

¹¹⁸ RUBIO NÚÑEZ, R. y PEDREGAL TRUJILLO, J., «La regulación del *lobby*. evolución y tendencias», en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=aranz%2Fmonografias%2F42822%2Fv1.2&titleStage=F&titleAcct=i0ad6a5730000018edc1ad51b12096f66#sl=e&eid=8bfcfb62aee10327c2ee1bd5565fb001&cat=&pg=&psl=&nvgS=false>.

¹¹⁹ Entendida como «una sucesión de intentos, propuestas y menciones a la regulación del *lobby* que tratarán de alcanzar una normativa nacional específica en la que se regule la actividad de los grupos de presión en todos o los mas importantes órganos públicos decisorios de España tanto a nivel legislativo como ejecutivo y que han adoptado principalmente la forma de proposiciones no de ley, proposiciones de ley o propuestas de modificación del reglamento del Congreso de los Diputados» (*ibidem*).

concretos escándalos¹²⁰. A resultas de ello, el domino de las proposiciones no de ley resulta abrumador¹²¹.

- b) A partir de la Gran Recesión despunta el deseo de avanzar en un marco normativo nacional, consolidándose esta intención durante la XII Legislatura (2016-2019) con la presentación de una primera proposición de Ley¹²².
- c) Las iniciativas adoptan como referencia la experiencia sobre los grupos de interés en los EE.UU. y la Unión Europea¹²³.
- d) Si bien inicialmente las medidas apuntan exclusivamente a la creación de un Registro y la aprobación de un Código de Conducta, su ambición no cesará de aumentar en sintonía con las últimas tendencias internacionales.

4.2. El Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés de 2022

El ejemplo más acabado de regulación sobre los grupos de interés en nuestro país viene representado hasta el momento por el Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés¹²⁴, fruto del acuerdo de Gobierno entre el PSOE y Unidas Podemos en 2019, que identificaba entre sus objetivos el de lograr una

¹²⁰ Sirva de ejemplo la primera iniciativa de nuestra democracia sobre los grupos de interés, la Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionan intereses particulares confluyentes con intereses públicos (N.º 162/000032, de 25 de enero de 1990), impulsada como respuesta al escándalo *Juan Guerra*.

¹²¹ Durante el periodo 1990-2008 la totalidad de iniciativas planteadas sobre los grupos (6) se formularon como proposiciones no de ley.

¹²² Proposición de Ley Integral presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes (N.º 122/000022, de 15 de septiembre de 2016).

¹²³ Con esporádicas menciones a otras normativas, como la chilena.

¹²⁴ Aprobado por el Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2022, su texto puede consultarse en <https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/proyectos/ley-transparencia-ley-nt8-11-22-1.pdf>.

«regulación de los lobbies para hacer transparente su incidencia política, con registro obligatorio y público de sus entrevistas y agendas»¹²⁵.

A resultas de ello, tras una consulta pública cuya duración se prolongó durante un mes¹²⁶, el Consejo de Ministros aprobó el 8 de noviembre de 2022 el texto del Anteproyecto, cuyo ámbito se limitaba exclusivamente a las relaciones de los grupos con la Administración General del Estado y su sector público (art. 2), dejando al margen la acción de los grupos ante las Cámaras. Como podrá comprobarse, el texto se alinea decididamente con la regulación de la Unión Europea. En especial, con la contenida en su recién aprobado Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio.

Entre las principales características de este Anteproyecto cabe citar:

- a) Se crea un Registro de Grupos de Interés obligatorio (arts. 5 y 6).
- b) La apuesta por una definición amplia de los grupos, definidos como aquellas «personas físicas y jurídicas, sea cual sea su forma o estatuto jurídico, así como las agrupaciones de personas que se conformen en plataformas, foros, redes u otras formas de actividad colectiva, sin personalidad jurídica, que trabajen por cuenta propia o ajena y con independencia de su forma o estatuto jurídico, que lleven a cabo actividad de influencia» (art. 4).
- c) Igualmente amplia resulta la definición de la actividad de influencia, descritas como «toda comunicación directa o indirecta con el personal público [...] realizada con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones públicas o en los

¹²⁵ Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España, p. 21 (disponible en <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>).

¹²⁶ Del 28 de abril al 28 de mayo de 2021, en la que se recibieron un total de 29 aportaciones, de las cuales 6 fueron presentadas por particulares, 18 por asociaciones y entidades privadas y 5 por entidades públicas.

procesos de diseño y aplicación de políticas públicas y de elaboración de proyectos normativos, desarrollada en nombre de una entidad o grupo organizado de carácter privado o no gubernamental, en beneficio de sus propios intereses o de intereses de terceros, independientemente del lugar en el que se lleve a cabo y del canal o medio utilizado» (art. 3.1).

- d) Incorpora un Código de Conducta articulado en torno a un conjunto de principios de obligado cumplimiento (art. 10).
- e) Se incluyen por vez primera en nuestro país disposiciones relativas a la inclusión en los expedientes de una *huella normativa* (art. 11), así como la previsión de periodos de *enfriamiento* (disposición adicional primera).
- f) Por último, la propuesta incluye en un apartado de infracciones.

Pese al evidente interés del texto, el fin de la XIV Legislatura (2019-2023) frustró su culminación parlamentaria. Un testigo que desgraciadamente no parece haber sido recogido por el actual acuerdo de Gobierno entre el PSOE y Sumar¹²⁷, que omite cualquier referencia a los grupos. En este sentido, la Comisión Europea ha advertido en su reciente *Informe sobre el Estado de Derecho en 2024* que, tras la disolución de las Cortes Generales, España «no ha realizado nuevos avances» en la materia, recomendando la aprobación de una ley sobre la actividad de los grupos de interés que incluya el establecimiento de un registro público obligatorio¹²⁸.

¹²⁷ España avanza. Una nueva coalición de Gobierno progresista (disponible en https://cdn.theconversation.com/static_files/files/2882/acuerdo_gobierno_coalicion_2023.pdf?1698669226).

¹²⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España» (SWD(2024) 809 final, 24.7.2024), p. 3.

CAPÍTULO II. LAS INFLUENCIAS NORMATIVAS EN LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA UNIÓN EUROPEA

La regulación de los grupos de interés, que será desarrollada en próximos capítulos, se despliega en un contexto normativo en el que pulsionan distintas influencias, auténticas *corrientes de fondo* que justifican una cierta *mirada* al fenómeno de los grupos. Entre ellas destacan la irrupción de la *democracia participativa*, la centralidad de la *buena administración*, la siempre esquiva noción de *interés general* y el creciente protagonismo de formas, como los códigos de conducta, que emparentan con las llamadas normas de *soft law*.

1. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO FUNDAMENTO DE LA RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS

En los próximos capítulos se pretende abordar la relación entre las instituciones de la Unión y los grupos de interés desde distintos enfoques, atendiendo a los principios que afianzan la llamada *gobernanza pública*: ética, transparencia y participación, principalmente. No obstante, se impone con carácter previo analizar el fundamento jurídico que sustenta aquellos desarrollos, comenzando, como no podría ser de otro modo, por los Tratados y el propio sistema institucional de la Unión. Un sistema vivificado por una legitimidad democrática que sitúa al Parlamento como referente, y cuyos miembros, representantes de los ciudadanos de la Unión, son «elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años»¹²⁹. Sin embargo, esta dimensión no agota el caudal de legitimidad de la Unión. Cabe hablar, además, de una

«légitimité étatique, grâce à la présence des États membres dans les mécanismes de décision via le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen; légitimité intégrative grâce à la Commission européenne, seule susceptible de transcender les intérêts particuliers des États et de

¹²⁹ Art. 14.3 TUE.

faire émerger et de protéger celui de la Communauté puis de l'Union et enfin la légitimité de l'État de droit grâce à la Cour de justice. De cette combinaison de légitimités institutionnelles résulte la légitimité de la construction européenne elle-même»¹³⁰

Desde sus comienzos, el proceso de toma de decisiones en la Unión ha sido criticado como *burocrático, carente de transparencia e inaccesible* para los ciudadanos. Por ello, no resulta extraño que, en sintonía con la dinámica estatal, estas críticas hayan impulsado la aparición de mecanismos de democracia participativa¹³¹, destacando como hito la aprobación del Tratado de Lisboa¹³².

La complejidad de la acción pública en los últimos años ha venido a cuestionar el *mito legitimador* de la democracia representativa, toda vez que la aplicación de la ley dista mucho de ser la simple ejecución de la voluntad del Parlamento¹³³, especialmente cuando las decisiones se adoptan en contextos técnicos y sociales complejos¹³⁴. Si esto es así a nivel estatal, las peculiaridades de la Unión acrecientan estas dudas¹³⁵.

Pero es que además, como señala BARNÉS, sin la intervención de la Administración no se haría realidad el ideal democrático; es más, la Administración no es solo la *realizadora* de las leyes, sino la que *cierra* el circuito democrático. Así, merece la pena recordar la tradicional afirmación de que un ejecutivo *fuerte* o, si se prefiere, una Administración capaz de aplicar con diligencia lo que la ley ha dispuesto, se erige en un requisito *sine qua non* para que la democracia se haga efectiva. En palabras del referido autor:

¹³⁰ BERTRAND, C., «La démocratie participative dans le système institutionnel de l'Union européenne. Participative Democracy in European Union Institutions», *Siècles*, núm. 37, 2013, pp. 1-12, p. 3.

¹³¹ *Ibidem*, p. 1.

¹³² Como indican CURTIN, D. y MENDES, J., «Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne», *RFAP*, núms. 137-138, 2011/1-2, pp. 101-121, p. 102, antes del mismo las opciones de participación más allá de los canales informales de los grupos de interés resultaban muy limitadas.

¹³³ RIVERO, J., «À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et Administration», en *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 821-833, p. 825.

¹³⁴ SCHMIDT-ASSMANN, E., «La legitimación de la Administración como concepto jurídico», *d a*, núm. 234, 1993, pp. 163-229, p. 202.

¹³⁵ Como señala BEST, E., *Making European Policies Work Multilevel Administration and Policy Integration*, Maastricht, EIPA, 2021, p. 3, la ejecución de las políticas sigue siendo un reto en la Unión, resultando primordial la administración multinivel y la integración de aquellas.

«Una aplicación de la ley y el derecho que sea imparcial, equitativa, a tiempo, atenta a las alegaciones del interesado, transparente o motivada —pues en eso se resuelve en esencia la buena administración— constituye una ejecución del derecho que sirve a la democracia, que lleva a su puro y debido efecto lo que la democracia representativa ha establecido. El derecho a la buena administración tiene, pues, como telón de fondo el principio democrático. La relación entre ambos polos, aunque mediata, resulta reconocible. Una aplicación escrupulosa de la legalidad significa hacer realidad la democracia. Y, a la inversa, una aplicación desviada de la legalidad no solo hace de ese acto jurídico un acto “técnicamente” ilegal, sino, además, contrario al principio democrático, es decir, deviene en un acto antidemocrático»¹³⁶

Esta conexión entre democracia y buena administración, cuyo detalle se abordará más adelante, resalta la necesidad de dotar de legitimidad a las decisiones de *todas* las instituciones, especialmente a las de la Comisión¹³⁷. A resultas de ello, la legitimidad de la Administración europea se ha convertido en un recurrente tema de debate en el marco del fortalecimiento de los poderes ejecutivos de la Unión tras el Tratado de Lisboa¹³⁸.

En este sentido, uno de los objetivos del Tratado ha sido precisamente el del refuerzo de la democracia¹³⁹, anudando aquella a la apertura y la participación en el marco de los *principios democráticos* de su Título II ¹⁴⁰. A resultas de ello, el Tratado desgrana los tres principios fundamentales de *igualdad democrática*, *democracia representativa* y *democracia participativa*. Y es que si bien esta última, en la que los ciudadanos intervienen personalmente en la toma de decisiones¹⁴¹, no aparece mencionada

¹³⁶ BARNÉS, J., «Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo», *RDDA*, núm. 21, primer semestre, 2019, pp. 77-123, pp. 81-82.

¹³⁷ Como indica BEST, E., «The European Parliament and the right of initiative: Change practice, not powers», *EIPA Paper*, June 2021, pp. 3-16, p. 13, la prioridad es lograr que el Parlamento, como institución directamente representativa, interactúe más eficazmente con la Comisión y otras formas de participación ciudadana.

¹³⁸ CURTIN, D., *Executive power of the European Union: law, practices and the living constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

¹³⁹ Tanto en su vertiente *participativa* como en la *parlamentaria* (BARÓN CRESPO, E., «Democracia parlamentaria y Tratado de Lisboa», *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2010, pp. 1-13, p. 1).

¹⁴⁰ CURTIN, D. y MENDES, J., «Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne», *op. cit.*, pp. 102-103.

¹⁴¹ Si bien sin llegar a adoptarlas, como ocurre en la democracia directa. Como señalan ESTRADA VILLA, A. y CERÓN GONZÁLEZ, E. W., «La transformación de la democracia: participativa, representativa, plebiscitaria y electrónica», *Ratio Juris*, Vol. 17, núm. 34, 2022, pp. 289-318, p. 294, «la distinción o contraposición entre democracia directa e indirecta se hace con respecto a la manera como participa el pueblo en la formación y el ejercicio del gobierno, o como el pueblo interviene en la elaboración de las leyes y en la constitución o ley fundamental de un Estado; en suma, según el mayor o menor protagonismo y actuación del pueblo en el proceso de decisión política, sea porque actúa por sí mismo, se habla de

expresamente en el Tratado¹⁴², resulta evidente que tanto la iniciativa ciudadana (art. 11.4) como los procedimientos de consulta (art. 11.3) entran de lleno en su ámbito¹⁴³.

De este modo, el art. 10 del TUE, tras asentar que el «funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», reconoce que «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión»¹⁴⁴.

De otro lado, como correlato a este derecho, las instituciones darán «a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión»¹⁴⁵, manteniendo a tal fin «un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil»¹⁴⁶.

Unos principios, especialmente los de transparencia y participación, cuya intimidad resulta indiscutible¹⁴⁷, y que confluyen y se entremezclan también en el tratamiento jurídico de los grupos de interés. Ambos, además, se vinculan con la denominada

democracia directa o participativa, o por medio de representantes que él elige, se habla de democracia indirecta o representativa. En el entendido que la modalidad y las formas en que es practicada la democracia emanan del mismo principio de la soberanía popular. El principio de participación concede a los ciudadanos el derecho de tomar parte en la vida política del Estado de diversas maneras. Unas, para influir sobre el gobierno y los representantes por ellos elegidos en las decisiones que adoptan, y otras, para decidir, bien de modo directo, cuando deciden ellos mismos, o indirecto, cuando seleccionan a quienes deciden por ellos».

¹⁴² A diferencia del Proyecto para una Constitución Europea, que sí aludía a ella en su art. 46.

¹⁴³ BERTRAND C., “La démocratie participative dans le système institutionnel de l’Union européenne. Participative Democracy in European Union Institutions”, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁴ Art. 10.3 TUE.

¹⁴⁵ Art. 11.1 TUE.

¹⁴⁶ Art. 11.2 TUE.

¹⁴⁷ Como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia (Gran Sala), cuando en su Sentencia de 1 de julio de 2008, *Reino de Suecia y Maurizio Turco contra Consejo de la Unión Europea*, asuntos acumulados C-39/05 y C-52/05, ECLI:EU:C:2008:374, apdo. 67, señala que una mayor transparencia garantiza una más adecuada participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficiencia y responsabilidad administrativa.

*democracia administrativa*¹⁴⁸, concepto que ayuda a explicar la nueva relación entre los ciudadanos y los poderes públicos¹⁴⁹.

En definitiva, la democracia participativa se asienta en el TUE tras Lisboa como el fundamento jurídico básico de la regulación de los grupos de interés, a la que se hará referencia detalladamente a lo largo de esta tesis. Eso sí, sin perder de vista que se trata de un mero *complemento* de la democracia representativa, nunca de un sustituto de esta¹⁵⁰. Una participación en el poder que no se agota en el derecho de sufragio¹⁵¹ sino que se extiende de forma sostenida, debiendo ser adecuada para no generar desigualdades y vulnerar con ello el valor esencial de la igualdad al que se hará referencia más adelante.

¹⁴⁸ RIVERO, J., «À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et Administration », op. cit., pp. 821-833. En relación a este concepto, al que ya se ha aludido en otras ocasiones (MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a y BALLINA DÍAZ, J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, Reus, Madrid, 2022) cabe también citar a DAUGERON, B., «La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept», *RFAP*, núms. 137-138, 2011/1-2, pp. 21-37, entre otros.

¹⁴⁹ Se trata de una profunda transformación de la misma en línea con lo que se ha descrito como el paso de la *Administración democrática* a la *democracia administrativa*. Así, aunque la relación entre democracia y Administración es un tema recurrente, se aborda ahora desde un nuevo enfoque: mientras que en el pasado era importante determinar cómo y en qué medida la Administración cumplía con el ideal democrático, ahora se percibe como un motor y vector de una democracia renovada. El creciente uso de la noción de *democracia en la Administración pública* refleja claramente este cambio. Implica la concesión de nuevos derechos para todos los ciudadanos, a la vez que pretende implicarlos en los procesos administrativos en el marco de los mecanismos de deliberación y participación. De este modo, el tema de la *democracia administrativa* refleja, en efecto, un cambio profundo en la forma en que se concebía tradicionalmente la relación entre Administración y democracia; pues la Administración ya no está llamada solo a ser democrática, sino a convertirse en la *punta de lanza* de una reformulación y profundización de la lógica democrática. A este respecto véase CHEVALLIER, J., «De l'Administration démocratique à la démocratie administrative», *RFAP*, núms. 137-138, 2011, pp. 217-227.

¹⁵⁰ En esta línea apunta tanto el CONSEIL D'ÉTAT, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, La Documentation Française, Paris, 2018, p. 14, como CHEVALLIER, J., «De l'Administration démocratique à la démocratie administrative», op. cit., p. 227 ; DUMONT, G., *La citoyenneté administrative*, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2002, p. 367; o DEBAETS, E., «Protection des droits fondamentaux et participation de l'individu aux décisions publiques», *Jurisdoctoria*, núm. 4, 2010, pp. 155-176, p. 175.

¹⁵¹ Como señala CARDI, Q., *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne*, Thèse, Philosophie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018, p. 19, la participación se concreta en la idea de que el ciudadano -a través de vías como los grupos de interés- participa en los procedimientos de toma de decisiones, actuando como complemento de las instituciones representativas.

2. LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DE UNA *BUENA GOBERNANZA* Y UNA *BUENA ADMINISTRACIÓN*

Los conceptos de *buena gobernanza* y *buena administración* han venido desempeñando un destacado papel a la hora de estructurar el diálogo entre la sociedad civil y la Unión Europea. Ambas nociones, extraordinariamente adaptadas a una realidad caracterizada como *líquida*, poseen una naturaleza proteica que demanda un permanente acomodo en realizaciones concretas. Estas notas convierten en imprescindible su proyección a la relación con los grupos de interés, que exigirían normativizar como preludio a su intento de pautarla.

2.1. La buena gobernanza como anhelo de la Unión

En la voluntad de la Unión Europea por dotarse de una buena gobernanza¹⁵² reverbera el debate en torno a la *governabilidad*, término acuñado por la literatura científica norteamericana a principios de los 70, y cuya tesis parte del hecho de que:

«las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de este para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo»¹⁵³

¹⁵² Para un análisis de este concepto véanse ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Hacia una Constitución europea: un balance de los trabajos de la Convención», *RUE*, 2004, n.º 6, pp. 203-226, y GONZÁLEZ VEGA, J. A., «La sociedad civil y su papel en la realización de los derechos humanos en el seno de la UE y en sus Estados miembros», *op. cit.*, pp. 129-132.

¹⁵³ VIDAL-BENEYTO, J., «Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza», en *El reto de la gobernabilidad. Europa y la globalización*, Valencia, Ediciones Selvi, 2013, pp. 343-348, p. 346.

Planteado por lo general en términos de *crisis*¹⁵⁴, este debate recibe su encuadre¹⁵⁵ a través del informe «*The crisis of democracy*»¹⁵⁶, que postula:

«disminuir la participación ciudadana, [...] tecnificar la conducción de la sociedad y [...] confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos»¹⁵⁷

CROZIER, en un análisis sobre Europa Occidental que adelanta en un cuarto de siglo las conclusiones del Libro Blanco de Gobernanza, indica que los Estados:

«deben tratar de acelerar el cambio de su antiguo modelo de fragmentación, estratificación, secreto y distancia, que produjo un equilibrio aceptable entre los procesos democráticos, la autoridad burocrática y cierta tradición aristocrática, y experimentar con modelos más flexibles que puedan producir más control social con menos presión coercitiva. Esa experimentación, que es muy probable que tenga éxito a largo plazo, parece peligrosa en la actual situación de vulnerabilidad cuando dudamos naturalmente en poner en peligro lo que queda de los antiguos medios de control social mientras no se esté seguro de la calidad de los nuevos medios. La

¹⁵⁴ CLOSA MONTERO, C., «El Libro Blanco sobre la Gobernanza», *REP*, enero-marzo 2003, núm. 119, pp. 485-503, p. 487. Crisis que, lejos de coyuntural, actualiza la «búsqueda permanente de [...] legitimidad [estatal], la explicación de por qué sus mandatos son exigibles a los individuos (súbditos, primero; ciudadanos, más tarde)» (SOSA WAGNER, F., «El Estado se desarma», en DARNSTÄDT, T., *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 9-62, p. 15). Si bien aquel autor centra su análisis en el Estado, sus conclusiones pueden trasladarse fácilmente al resto de organizaciones políticas.

¹⁵⁵ Para VIDAL BENEYTO, las categorías político-intelectuales se encarnan en «palabras del poder» que, estructurando y polarizando el discurso político, buscan en último extremo legitimar el ejercicio de una dominación. Para ello siguen un «decurso de probada eficacia»: «Se elaboran en think-tanks (círculos académicos, institutos y centros de investigación social y política) de propósito doctrinal, y las grandes organizaciones intergubernamentales las legitiman, en el marco de su actividad ordinaria, incorporándolas a su acervo y asegurando su circulación institucional. Pero, sobre todo, al transferirlas a los gobiernos y administraciones públicas de los Estados miembros, los empujan a hacerlas suyas y a difundirlas entre las clases políticas nacionales y los medios de comunicación, garantizando con ello la generalización de su uso entre el gran público» (VIDAL-BENEYTO, J., «Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza», *op. cit.*, 345). El objetivo final sería, pues, el de traducir estas *palabras del poder* a, de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA, la *lengua del derecho*, capaz no solo de afianzar sino de avanzar en aquella dominación, al «conformar la realidad en moldes prefigurados con ánimo de instalarla duraderamente a través de unas instituciones nuevas» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, *op. cit.*, p. 39).

¹⁵⁶ CROZIER, M. J., HUNTINGTON, S. P., y WATANUKI, J., *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975. De acuerdo con el análisis de VIDAL-BENEYTO, este informe posibilitaría el *salto de especie* entre los grupos de reflexión académica y las Organizaciones Internacionales, convirtiéndose así en la formulación canónica de la *crisis de gobernabilidad*.

¹⁵⁷ VIDAL-BENEYTO, J., «Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza», *op. cit.*, p. 346. Conclusiones que sin duda sintonizan con el ideario de la *Trilateral Commission*, mandante del informe.

innovación, sin embargo, parece ser absolutamente indispensable. Tiene que ser una innovación cuidadosa, pero es la única respuesta posible al dilema de Europa»¹⁵⁸

Pese a que estas conclusiones no logran inicialmente permear la médula política¹⁵⁹, su rescoldo se avivará en los 80, transmutadas en la más sutil *gobernanza*. Concepto que relega el diagnóstico para centrarse en el ejercicio del poder¹⁶⁰, ofreciendo un ideal de gobierno que no solo promete superar los problemas de gobernabilidad sino que, cual *verdad revelada*, trasciende a cualquier otra alternativa política¹⁶¹. Una noción que refulge en los 90 en el mundo académico europeo¹⁶². Las razones son múltiples. De un lado, facilita la comprensión de la Unión forjada en Maastricht, que llega a caracterizarse como un *sistema de gobernanza*, orillando procélosas alternativas conceptuales como las de *Estado* o *Federación*. De otro, se amolda a la perfección a las especificidades de la política comunitaria, tanto en forma como en sustancia¹⁶³. Y, finalmente, facilita el

¹⁵⁸ CROZIER, M. J., HUNTINGTON, S. P., Y WATANUKI, J., *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, op. cit., p. 55 [traducción propia]. Resulta revelador que el autor centre su análisis exclusivamente en los Estados, sin contemplar, aun en la lontananza, las posibles aportaciones de las Comunidades a este *dilema* europeo.

¹⁵⁹ Entre las causas destaca la resistencia de la clase política, especialmente de los socialdemócratas, a sus postulados (VIDAL-BENEYTO, J., «Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza», op. cit., p. 346).

¹⁶⁰ *Ibidem*. Desde su recepción en el siglo XVII, el término *governance* es de uso corriente en el ámbito anglosajón como equivalente a «ejercicio del poder» o «actividad de gobierno».

¹⁶¹ En el ámbito de la Unión Europea, CLOSA MONTERO destaca que la reivindicación de la gobernanza supone el triunfo de una «concepción analítica centrada [...] en [una] gestión de las políticas públicas que descuida la dimensión de conflicto implícita a la política» (CLOSA MONTERO, C., «El Libro Blanco sobre la Gobernanza», op. cit., p. 490). Prevención frente al conflicto y vindicación de la Comisión como augur del *bien común* en la que, de la mano de un «Tomás de Aquino revisitado», parece anidar el enésimo rechazo al liberalismo burgués procedente de la Revolución Francesa (ESTEVE PARDO, J., *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*, op. cit., pp. 141-142); si bien este autor centra su análisis exclusivamente en el periodo de entreguerras. Esta hipótesis parece confirmarse al analizar el *iter* reciente del concepto de gobernanza, descrito por VIDAL-BENEYTO. Así, «a mediados de los años ochenta irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana [...], al intentar dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento en los países en desarrollo durante la fase poscolonial, recurre reiteradamente a la expresión gobernanza». La razón principal de este uso descansaría en que «una institución de esta naturaleza debe evitar [desde el respeto a la soberanía y al principio democrático] toda consideración de tipo político, y el término gobernanza le servirá de coartada para hacerlo sin que así lo parezca» (VIDAL-BENEYTO, J., «Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza», op. cit., 347). Un rechazo del liberalismo burgués que en este caso se combinaría con otro *eterno retorno*: el de autoproclamada *misión civilizadora* occidental.

¹⁶² Entre los pioneros cabe citar a BULMER, S., «The governance of the European Union: a new institutionalist approach», *JPP*, Volume 13, October 1993, Issue 4, pp. 351-380, y KHOLER-KOCH, B., «Catching up with change. The transformations of governance in the European Union», *JEPP*, 1996, 3, pp. 359-380.

¹⁶³ CLOSA MONTERO, C., «El Libro Blanco sobre la Gobernanza», op. cit., p. 490. Como indica el autor, «Con respecto a lo primero, la UE ejemplifica un proceso decisional abierto, caracterizado por contactos informales, la participación de un gran número de actores (y con los actores privados no necesariamente subordinados al poder político), en los que las «redes» tienen una importancia capital y, sobre todo, se trata

análisis de sus específicos problemas de legitimidad, preteridos por la doctrina ante la ausencia de una reflexión sistemática sobre la «governabilidad de la Unión», toda vez que el debate sobre la gobernabilidad de los sistemas es anterior al empuje político y científico que adquieren las Comunidades a partir de los 80.

Esta efervescencia académica será hábilmente encauzada por la Comisión Europea con la presentación de su Libro Blanco de Gobernanza¹⁶⁴, cuya repercusión se amplificará en el debate constitucional inaugurado por el Consejo Europeo a través de la Declaración de Laeken¹⁶⁵. Según el Libro Blanco, la *governanza*

«designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia»¹⁶⁶

de un proceso a varios niveles (incluyendo, además del europeo y estatal, el regional y el local) o multinivel. En cuanto a lo segundo, la sustancia de la política, el fulcro de ésta es la regulación del mercado interior (frente a la redistribución). O, en otras palabras, la integración europea ha funcionado, durante un largo período, fundamentalmente como integración negativa (i.e. eliminación de obstáculos al mercado). El mecanismo básico para esta función de regulación del mercado ha sido la asignación de ciertos poderes a agencias alejadas de instituciones mayoritario-representativas, como gobiernos o parlamentos».

¹⁶⁴ La gobernanza europea- Un Libro Blanco (COM (2001) 428 final (DOCE, C 278, 12.10.2001)).

¹⁶⁵ Véase, ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P., «Hacia una Constitución europea: un balance de los trabajos de la Convención», *op. cit.* La Declaración da la expresa bienvenida al Libro como una vía que permitiría, en «paralelo a los trabajos de la Convención», adoptar «algunas medidas sin modificar los Tratados» (Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken. 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV1). Resaltar asimismo el destacado papel otorgado por el documento a la «transparencia», hasta el punto de sintetizar sus aspiraciones en el deseo de una Unión más «democrática, transparente [sin cursiva en el original] y eficaz» (*ibidem*, p. 21).

¹⁶⁶ La gobernanza europea- Un Libro Blanco, *cit.*, p. 5. De este modo, la gobernanza atendería a «cómo la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos [...], a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir [...] una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas» (*ibidem*, p. 5). BAR CENDÓN confronta la noción de gobernanza con la de gobernación. Así, mientras que esta se refiere a la «acción y efecto de gobernar o gobernarse», aquella sería «una forma especial de gobernar, de ejercer el gobierno» (BAR CENDÓN, A., «El Libro Blanco «La Gobernanza Europea»», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, septiembre-diciembre 2001, n.º 22, pp. 3-18, p. 11). El autor destaca asimismo la naturaleza performativa del término gobernanza, al que se busca «atribuir un significado enteramente nuevo», diferente del que tienen hoy palabras como “gobierno” o “gobernación»» (*ibidem*, p. 10), si bien no ahonda en las claves que explicarían la necesidad o conveniencia de este neologismo.

Esta gobernanza, ontológicamente *buena*¹⁶⁷, se desgrana en un conjunto de principios llamados a cooperar entre sí¹⁶⁸, en los que se confía para sustentar unos cambios ordenados en cuatro secciones:

«La primera se centra en los medios de reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. La segunda se refiere a una mejora de la calidad y aplicación de las políticas comunitarias. La tercera tiene por objeto reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el mundo. Por último, la cuarta sección aborda el papel de las instituciones»¹⁶⁹

Como se analizará, esta buena gobernanza combina sus distintas dimensiones (transparencia, participación, ética pública, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia e innovación) con el fin de recobrar la confianza de los ciudadanos en lo público. Así puede apreciarse, por ejemplo, en el hecho de que a través de la participación se alcanza, de un lado, una mayor legitimidad en la toma de decisiones (lo que facilita su aceptación), contribuyendo, además, a su mejora dada su mayor adecuación a las necesidades de la ciudadanía, que ahonda, en definitiva, en el logro de la eficacia. Esta buena gobernanza,

¹⁶⁷ La intimidad entre ambos términos se remonta ya a WORLD BANK, *Sub-Saharan African. From Crisis to Sustainable Growth*, November 1989, p. 61. En consecuencia, el neologismo acuñado no sería tanto el de *gobernanza* como el de *buena gobernanza*, revistiéndose a este con unas prácticas, dispares aunque siempre *buenas*, a través de las cuales, a la par que se promueve una visión, se *cercena* su alternativa, negándole, ya en origen, su comunión con la *bondad*.

¹⁶⁸ Los ya mencionados de *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*, que suponen una *mirada europea* al concepto. En este sentido, si bien la enumeración ofrecida por la Comisión «no se aleja demasiado de los que la visión utilitaria, netamente práctica, de las Naciones Unidas ha sintetizado como componentes de la buena gobernanza», llama la atención que la institución «no incluya en su lista de principios a valores tales como el imperio de la Ley y la equidad -entendida aquí como derecho a la igualdad de oportunidades-, dado que son principios que tienen valor jurídico en el ordenamiento comunitario y son, por lo tanto, inexcusables, cualquiera que sea el concepto de gobernanza que se pueda defender» (*ibidem*, p. 15). Por otra parte, es igualmente llamativo que «se haya excluido de esta lista a principios que son propios de cualquier moderna interpretación, no ya de la gobernanza, sino simplemente de la gestión o administración pública, como la gestión orientada a la satisfacción de las necesidades de los administrados, y no al procedimiento -*responsiveness*-, el consenso, o la visión o programación estratégica» (*ibidem*). Finalmente, estos principios «no sólo tienen un significado particular en el contexto de la UE, que es bien diferente del que se da en los países en vías de desarrollo, sino que, además, la Comisión Europea va a realizar una interpretación de los mismos que viene condicionada por el modelo de gobierno de la Unión del que ella se dota. Esto hace, pues, que el significado de estos principios adquiera en el Libro Blanco un contenido que no es exactamente el mismo que el que estos principios sugieren en términos abstractos» (*ibidem*, p. 16). En cualquier caso, pese a su indudable autonomía, los principios conforman un todo unitario. El Libro Blanco incide en este enfoque holístico al señalar que si bien cada uno de los principios «es importante en sí mismo», no «pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas» toda vez que «las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integradora» (La gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, p. 8).

¹⁶⁹ La gobernanza europea- Un Libro Blanco, *cit.*, p. 8.

atenta esencialmente a la acción de gobierno, se desarrollará a través de una noción centrada en la más concreta acción administrativa, la *buena administración*, a la que se hará referencia inmediatamente.

2.2. La apuesta comunitaria por una buena administración

Pese a ser manejada desde antiguo¹⁷⁰, ni la jurisprudencia ni los cada vez más abundantes textos normativos que se preocupan de la *buena administración*¹⁷¹ aciertan a ofrecernos una definición precisa de la misma¹⁷². Una circunstancia que si bien propicia una extraordinaria riqueza de matices¹⁷³, ocasiona, como se desarrollará, una amplitud conceptual desmedida, necesitada de un continuo *enfoque*, imprescindible para perfilar su aplicación práctica. En todo caso, cabe avanzar la existencia de una *doble tendencia* a la hora de caracterizar a la buena administración:

«De un lado, la teoría amplia, que viene a integrar dentro de la misma aspectos y principios diversos, como la transparencia, la participación, la ética pública, la motivación de las decisiones, los derechos en el procedimiento administrativo, etc., que es la perspectiva que, por ejemplo,

¹⁷⁰ Por ejemplo por HAURIU, quien en su comentario a la decisión del Conseil d'État, 29 mars 1901, *Casanova*, requête n.º 94.580, señala que: «El Consejo de Estado reanuda su verdadero papel, que no es el de un juez encargado únicamente de asegurar la aplicación de las leyes, sino la de un juez encargado de asegurar la buena administración. Y eso no es lo mismo, porque la buena administración no se decreta por los textos de las leyes, ni siquiera los más cuidadosamente redactados» [traducción propia] (HAURIU, M., «La recevabilité du recours d'un contribuable contre une délibération du conseil municipal intéressant les finances de la commune, Note sous Conseil d'État, 29 mars 1901, *Casanova*, S. 1901, 3.73.», *RGD*, 2014, núm. 13296).

¹⁷¹ En este sentido, BOUSTA constata que «Depuis l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoyant un droit à « une bonne administration », l'usage de cette expression se multiplie» (BOUSTA, R., «Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration», *RDDA*, 2019, n.º 21, pp. 23-45, p. 24). Fenómeno que en nuestro país se anticipa a resultados de la irrupción de la noción de buena administración en los estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007 (art. 9.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 14. 2 del de las Islas Baleares; art. 31 del Estatuto para Andalucía).

¹⁷² Aspecto que coincide en destacar la doctrina. Por todos, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 15. CHEVALIER extrema esta posición al señalar que «La bonne administration ferait partie de ces notions qui ne pourraient et ne devraient pas être définies. La formulation d'une définition pourrait même ensermer la notion dans un carcan trop rigide, qui limiterait le potentiel du principe» (CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2014, p. 223). Pese a ello, la autora concede que «Toutefois, il n'est pas vain de préciser les contours du principe de bonne administration. Son caractère fuyant ne doit pas être perçu comme un obstacle à son identification, mais plutôt comme un paramètre à prendre en compte, qui devient un élément de dynamisme» (*ibidem*).

¹⁷³ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 223.

adopta el Defensor del Pueblo Europeo [...]. Pero de otro, y aunque quizá siga siendo una postura minoritaria, se ofrece una noción jurídica de buena administración más restrictiva, que permite diferenciarla de otros conceptos como buen gobierno o buena gobernanza y, por tanto, separarla de otros principios, algunos vinculados a los derechos políticos, por ejemplo, el de participación»¹⁷⁴

En el ámbito de la Unión Europea, esta aproximación a la buena administración exige, en primer lugar, resaltar lo que acertadamente ha sido descrito como un *camino de ida y vuelta*¹⁷⁵: si el ordenamiento de la Unión se inspira decisivamente en los Estados miembros a la hora de caracterizar a la buena administración, lo que resulta evidente, por ejemplo, respecto a ciertas garantías en el procedimiento administrativo, a su vez, la comprensión comunitaria supone un impulso definitivo en el reconocimiento en los Estados miembros de la buena administración como un derecho y no solo como un principio rector de la actuación administrativa¹⁷⁶.

En segundo lugar, relacionado directamente con lo anterior, la buena administración se presenta en la Unión como una suerte de *supraconcepto*¹⁷⁷ de naturaleza bifronte. De un lado, gracias a las aportaciones de la jurisprudencia¹⁷⁸ y del Defensor del Pueblo Europeo,

¹⁷⁴ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, op. cit., p. 21.

¹⁷⁵ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La apuesta europea por una buena administración: implicaciones y estado de la cuestión», en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (COORD.), *Una contribución a la europeización de la ciencia jurídica. Estudios sobre la Unión Europea. Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo al Profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, op. cit., p. 614.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ FUENTETAJA PASTOR, J. A., «Del “derecho a la buena administración” al derecho de la Administración europea», *CED*, 2014, núm. 51, pp. 19-43, p. 25. Término que posee para el autor una connotación peyorativa, buscando describir el resultado de «haber elevado el principio de buena administración (que opera en el plano estructural de la organización y de la función administrativa) a la categoría de derecho subjetivo cuya invocación ante los Tribunales resulta problemática». La doctrina ha empleado distintas metáforas para recalcar esta nota de *acumulación*, como la de *noción percha* (CASSESE, S., «Il diritto alla buona amministrazione», *Relazione alla «Giornata sul diritto alla buona amministrazione» per il 25.º aniversario della legge sul «Sindacato di Greuges» della Catalogna*, 2009, pp. 6-8), o la de *paraguas* (MASSARI, G., *L'influenza del Diritto dell'Unione europea sull'azione amministrativa nazionale*, tesi presentata all'Università di Bologna, 2016, p. 77).

¹⁷⁸ En este sentido, desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 1955, *Industrie Siderurgiche Associate (ISA) contra la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asunto 4-54, ECLI:EU:C:1955:3, cuyo apartado 6.º menciona ya las reglas de buena administración, se ha venido generando una abundante jurisprudencia comunitaria al respecto. Valga mencionar a modo de ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 9 de noviembre de 1994, *Scottish Football Association/Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-46/92, ECLI:EU:T:1994:267, o, del mismo Tribunal, la de 6 de julio de 2000, *Volkswagen AG/Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-62/98, ECLI:EU:T:2000:180, que vinculan el principio de buena administración con la obligación de motivación de los actos y el derecho de audiencia; la Sentencia del

la buena administración aúna a distintos principios (ausencia de discriminación, imparcialidad e independencia, objetividad, cortesía, derecho del ciudadano a ser oído y a hacer observaciones, adopción de las decisiones en un plazo razonable, deber de motivación...) que han de guiar la actuación administrativa. De otro, tras la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁷⁹, aquella engloba también un catálogo de derechos subjetivos que el ciudadano está legitimado para ejercitar¹⁸⁰. Concretamente, según el art. 41 de la Carta:

«1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

Tribunal de Primera Instancia de 27 noviembre de 2001, *Z/Parlamento*, asunto C-270/99 P, ECLI:EU:C:2001:639, que precisa que el principio de buena administración exige tramitar el procedimiento disciplinario con diligencia y actuar de modo que cada acto se realice dentro de un plazo razonable; la Sentencia del mismo Tribunal de 9 septiembre de 2009, *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava y otros/Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314, donde se aborda este principio conectándolo con la existencia de un plazo razonable; la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 19 abril de 2016, *Bruno Costantini/Comisión Europea*, asunto T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 4 de abril de 2017, *Defensor del Pueblo Europeo contra Claire Staelen*, asunto C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 22 de noviembre de 2017, *Comisión Europea contra Bilbaina de Alquitrane, S.A., y otros*, asunto C-691/15 P, ECLI:EU:C:2017:882; la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de enero de 2019, *Comisión contra United Parcel Service*, asunto C-265/17 P, ECLI:EU:C:2019:23; la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 14 de mayo de 2020, *Agrobet CZ s. r. o. contra Finanční úřad pro Středočeský kraj*, asunto C-446/18, ECLI:EU:C:2020:369; o la del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 25 de junio de 2020, *SC contra E.K.*, asunto C-730/18 P, ECLI:EU:C:2020:505, entre muchas otras.

¹⁷⁹ DO, C 83/391, 30.3.2010.

¹⁸⁰ Si bien los Tribunales inferían ya del principio de buena administración distintas consecuencias ahora consagradas como derechos (MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La apuesta europea por una buena administración: implicaciones y estado de la cuestión», *op. cit.*, p. 618). Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27 noviembre de 2001, *Z/Parlamento*, *cit.*, se afirma que el principio de buena administración exige tramitar el procedimiento disciplinario con diligencia y actuar de modo que cada acto se realice dentro de un plazo razonable. O en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 6 de julio de 2000, *Volkswagen AG/Comisión de las Comunidades Europeas*, *cit.*, que vincula la buena administración con la motivación de los actos y el derecho de audiencia. O en la Sentencia del mismo Tribunal de 9 septiembre de 2009, *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava y otros/Comisión de las Comunidades Europeas*, *cit.*, donde se conecta con la existencia de un plazo razonable. En cualquier caso, el reconocimiento del derecho a una buena administración no implica la desaparición del principio que dio lugar al mismo, resultando ambos plenamente complementarios (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de diciembre de 2013 (Gran Sala), *Comisión Europea/ Irlanda y otros*, asunto C-272/12P, ECLI:EU:C:2013:812).

- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
 - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua»

Esta distinta naturaleza implica también distintas consecuencias jurídicas, dado que la buena administración como principio conlleva la imposición a los poderes públicos de una conducta tendente a hacer realidad su contenido, mientras que su configuración como derecho fundamental se centra en el ciudadano, al que se reconoce una posición jurídico-subjetiva desde la que hacer efectiva dicha buena administración¹⁸¹.

La proximidad entre las nociones de buena administración y buena gobernanza ha sido resaltada con frecuencia. Así, ambas presentan una estructura semántica similar¹⁸², aportando el adjetivo *bueno* un innegable juicio de valor. Además, ambas se presentan rodeadas de vaguedades e incertidumbres, hasta el punto de caracterizarse como «notions fuyantes, protéiformes et sans cesse renouvelées»¹⁸³. Una proximidad que ha venido a reforzar también cierta confusión terminológica¹⁸⁴. El matiz entre ellas habría de buscarse

¹⁸¹ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La apuesta europea por una buena administración: implicaciones y estado de la cuestión», *op. cit.*, p. 622.

¹⁸² De acuerdo con SIMON, «Le concept de «bonne administration» se rattache incontestablement au champ sémantique de la notion de «bonne gouvernance», introduit dans le vocabulaire communautaire par le Livre Blanc de la Commission» (SIMON, D., «Article II- 101. Droit à une bonne administration», en BURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A. Y PICOD, F. (DIRS.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: commentaire article par article*, Bruselas, Bruylant, 2005, pp. 525-537, p. 528).

¹⁸³ TANQUEREL, TH., «La bonne administration au service de la bonne gouvernance : entre garanties des droits individuels et mise en œuvre des choix démocratiques», *À la recherche d'une bonne administration, Conférence européenne organisée par le Conseil de l'Europe à Varsovie les 29 et 30 novembre 2007*, Estrasburgo, Conseil de l'Europe, p. 3.

¹⁸⁴ A modo de ejemplo, CHEVALIER cita la traducción a la lengua inglesa del art. 21 de la Constitución finlandesa que «se réfère aux termes «good governance», alors que le contenu vise les principes de bonne administration» (CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne, op. cit.*, p. 191). Confusión que desaparece en la traducción al castellano, según la cual: «La publicidad de los procedimientos y el derecho a ser oído, a recibir sentencias fundadas y a recurrir, así como las garantías de un juicio justo y de una *buena administración*, estarán garantizados por Ley [sin énfasis en el original]» (Constitución de Finlandia. Sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999. Traducción no oficial del Ministerio de Justicia de Finlandia; disponible en <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>).

en que mientras que la buena gobernanza atiende al funcionamiento político de las instituciones¹⁸⁵, centrándose en la renovación de las técnicas de gobierno¹⁸⁶, la buena administración sería una noción más restringida¹⁸⁷, reconcentrada en la administración¹⁸⁸. Sin embargo, pese a estas diferencias, ambas permanecerían vinculadas originariamente, toda vez que «Le principe de bonne administration est une concrétisation du principe de bonne gouvernance»¹⁸⁹.

2.3. La preocupación por los grupos de interés como imperativo de una buena administración

Como se indicaba, las nociones de buena gobernanza y buena administración se nos presentan como elusivas, proteicas y sometidas a una constante renovación. Esta

¹⁸⁵ En esta línea, QUERMONNE destaca que la buena gobernanza «a le mérite d'attirer l'attention sur le fait que, désormais, l'exercice de la puissance publique doit s'exercer à de multiples niveaux et doit compter avec la montée en puissance dans le contexte de la mondialisation de la société civile, qu'il s'agisse des entreprises multinationales, du marché financier ou des organisations intergouvernementales et des églises» (QUERMONNE, J.-L., *Le système politique de l'Union européenne*, París, Montchrestien, 2002, p. 128).

¹⁸⁶ CANDELA CASTILLO, J., «La bonne gouvernance comprise comme intégration des principes de légitimité, efficacité et justice (référence spéciale à l'Union européenne)», *RDUE*, 2005, n.º 2, pp. 239-272, p. 239. Esta conclusión se desprende también de la lectura del art. 15 del TFUE, según el cual: «A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura».

¹⁸⁷ De este modo, «[L]a bonne gouvernance concerne toutes les institutions et surtout toutes les fonctions mises en œuvre: c'est le bon législateur, le bon juge et évidemment la bonne administration» (LASALLE, J., *Le principe communautaire de bonne administration*, Thèse, Paris II, 2008, p. 653).

¹⁸⁸ La redacción originaria de los Tratados muestra escaso interés a la hora de definir a la *administración europea*. Así, el art. 5 del Tratado de la CECA señala con extraordinaria prudencia que «Les institutions de la Communauté exercent ces activités avec un *appareil administratif réduit*, en coopération étroite avec les intéressés [sin cursivas en el original]». Por su parte, el Tratado de Roma se limita a prever la base jurídica del «statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté» (art. 212). Estas disposiciones traducen el enfoque de Jean Monnet, quien sacrifica en su esbozo de Alta Autoridad a la *administración comunitaria*, apostando por influencias más sutiles. Como señala en sus *Memorias*, «Durante esta charla del 21 de junio [en el marco de la Conferencia del Plan Schuman convocada el 20 de junio de 1950 en París] desarrollé un nuevo aspecto de la independencia y la fuerza de la Alta Autoridad: contaría con recursos propios gracias a una retención sobre las producciones de carbón y acero, y no dependería para su funcionamiento y sus intervenciones de los subsidios de los gobiernos. Más aún, su crédito moral y financiero haría de ella la mejor prestataria de Europa. Con sus préstamos podría orientar las inversiones de acuerdo con el interés general, *sin necesidad de un poder coercitivo* [sin énfasis en el original]» (MONNET, J., *Memorias*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2020, p. 364). La entrada en vigor del TFUE ha supuesto una revigorización del interés por la administración comunitaria, a la que alude expresamente en su art. 298 al indicar que «En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente». Para un concepto más detallado de aquella véase CHITI, M. P., «La pubblica amministrazione», en *Diritto amministrativo europeo*, en CHITI, M. P. (ED.), *Diritto amministrativo europeo*, Milán, Giuffrè, 2013, pp. 171-204, p. 177.

¹⁸⁹ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 193.

extraordinaria amplitud conduce a la necesidad de un *segundo momento*, capaz de perfilar su aplicación práctica. Algo imprescindible en el caso de la buena administración, que exige funcionalidades en las que encarnarse¹⁹⁰, evitando así que, como tantas otras *nociones de moda*, acabe malográndose, convertida en una «cáscara vacía»¹⁹¹.

Es precisamente en este momento en el que cabe adivinar una conexión entre buena administración y grupos de interés. Y es que, como tratará de mostrarse, la preocupación de las instituciones por afinar su sintonía con una incipiente sociedad civil europea, canalizada jurídicamente mediante un anhelo de buena administración, encuentra una manifestación singular en la atención a los grupos de interés, a los que se *juridifica* como paso previo a abordar su intimidad con las instituciones. Circunstancia que a su vez condiciona la comprensión de estos grupos en la Unión, implicando tanto una aproximación concreta, dominada por su carácter relacional con las instituciones y en la que se orillan otras dimensiones de interés, como su marcada heterogeneidad, fruto de una comprensión privativa de la buena administración que dificulta sobremanera destilar una posición armónica en la regulación de los grupos.

En este sentido, los grupos de interés se muestran vinculados con aspectos relativos a la efectividad del derecho a una buena administración, como la denominada *huella normativa*, los *códigos éticos o de conducta* (por ejemplo, respecto a la aceptación de regalos por parte de empleados públicos y funcionarios), los *conflictos de intereses* y las *puertas giratorias*¹⁹², que serán abordados con detalle en capítulos posteriores.

¹⁹⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, op. cit., p. 35. A modo de ejemplo, véase la reflexión de PONCE SOLÉ sobre la *buena administración judicial*, que aporta además una interesante reflexión sobre estas nociones tras la pandemia de Covid-19 (PONCE SOLÉ, J., «La buena administración y el buen gobierno tras la crisis de la Covid-19», *Jueces para la Democracia*, diciembre de 2021, 102, pp. 5-20). Ahondando en esta línea, CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., «Transparencia y buen gobierno. Una visión desde el poder judicial», *RET*, segundo semestre, julio-diciembre 2022, n.º 15, pp. 63-77.

¹⁹¹ BOUSTA, R., «Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration», *RDDA*, op. cit., p. 24.

¹⁹² PONCE, J., «Los lobbies, más allá de la transparencia: sobre la buena administración, la mejora normativa y la igualdad, con algunos datos empíricos», en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés*, op. cit.

En este enfoque resulta decisivo el afianzamiento de la *autoorganización* como base jurídica de la buena administración. Así, el hecho de que el Tratado de Funcionamiento exija a distintas instituciones y órganos la adopción de unas normas de funcionamiento¹⁹³ ha sido considerado indicativo de la consagración de un principio general de autoorganización¹⁹⁴ que avalaría la aprobación por aquellos tanto de reglamentos internos como de códigos de buena conducta administrativa¹⁹⁵. A resultas de ello

«la promotion de la bonne administration peut aussi s'appuyer sur de telles dispositions, étant donné la grande proximité, voire l'assimilation entre les règles de bonne conduite administrative et la bonne administration»¹⁹⁶

Pese a que este asiento solo tiene en principio un alcance limitado al derecho interno¹⁹⁷, la naturaleza *mixta* de estos reglamentos ha sido paulatinamente reconocida por el juez comunitario¹⁹⁸. Se trata, en todo caso, de hipótesis poco frecuentes, no conociendo la

¹⁹³ Véanse, por ejemplo, los arts. 249, en relación a la Comisión; 232, al Parlamento; 303, al Comité Económico y Social; o 306, respecto al Comité de las Regiones.

¹⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 23 de septiembre de 1986, *AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd. contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-5/85, ECLI:EU:C:1986:328, apdo. 37.

¹⁹⁵ Sirva de ejemplo la Decisión de la Agencia Europea del Medio Ambiente de 20 de marzo de 2000 que aprueba su Código de Buena Conducta Administrativa (*DOCE*, L 216, 26.8.2000), cuyo texto se hace descansar (p. 16) en la propia norma *fundacional*: el Reglamento (CEE) n.º 1210/ 90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea del Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente.

¹⁹⁶ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 169.

¹⁹⁷ Noción de cuya vaporosidad en el ámbito de las Organizaciones Internacionales advierten COMBACAU y SUR. Así, «À certains égards les actes de l'organisation évoquent des actes du droit interne. Il est dès lors tentant de voir dans ce droit corporatif un véritable «droit interne» des organisations. Il s'imposerait à elles-mêmes comme aux États membres, non pas en tant qu'ils y sont extérieurs à l'organisation, face à elle, mais en tant qu'ils y sont intégrés et qu'ils participent aux organes. Cette distinction est cependant en pratique fragile, et le «droit interne» reste une notion aux frontières incertaines» (COMBACAU, J. y SUR, S., *Droit international public*, París, 13.ª ed., LGDJ, 2019, p. 103).

¹⁹⁸ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 169. Tras un primer momento en el que se descarta que las disposiciones de los reglamentos internos puedan producir efectos respecto a terceros (Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1991, *Nakajima All Precision Co. Ltd c. Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto C-69/89, ECLI:EU:1991:186), el abogado general VAN GERVEN puntualiza que «el criterio que debe aplicarse para analizar la cuestión de si las disposiciones del Reglamento interno de una Institución comunitaria pueden ser invocadas por particulares es precisamente que dicha disposición debe ir dirigida (entre otras cosas) a la protección de los particulares y no, o al menos no exclusivamente, al buen funcionamiento interno de la Institución de que se trate [sin cursivas en el original]» (Conclusiones del abogado general Sr. Walter Van Gerven presentadas el 29 de junio de 1993, *Comisión de las Comunidades Europeas contra BASF AG*, asunto C-137/92 P, ECLI:EU: C:1993:268, apdo. 56). Razonamiento confirmado posteriormente por la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 2 de octubre de 2001, *Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national y Emma Bonino y otros contra Parlamento Europeo*, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, ECLI:EU:T:2001:242, o la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 20 de

jurisprudencia ejemplos de invocación de un código de conducta a fin de obtener la anulación de un acto adoptado por un órgano o institución¹⁹⁹.

Finalmente, el Tratado de Funcionamiento contempla en su art. 298 una novedosa base jurídica relativa al funcionamiento de la *administración europea*, según la cual:

«1. En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente.

2. Dentro del respeto al Estatuto y al régimen adoptados con arreglo al artículo 336, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones a tal efecto, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario»

Si bien esta previsión supone un innegable avance, facilitando a las instituciones una aproximación común a la buena administración que la naturaleza del principio de autoorganización dificulta, se trata en todo caso de un avance limitado, como se deduce de la remisión al art. 336 TFUE, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a los funcionarios y otros agentes de la Unión. De este modo,

«La promotion de la bonne administration s'arrêterait alors aux frontières de la sphère d'action de l'administration européenne, entendue au sens strict. Ceci pourrait remettre en cause sa pertinence le cadre de l'espace administratif européen, et ce, d'autant plus, que la compétence de l'Union à l'égard des États membres reste à déterminer»²⁰⁰

Esta limitación, que lastra su posible utilidad respecto a los grupos de interés, ha sido puesta de manifiesto expresamente por el servicio jurídico del Consejo²⁰¹ en el debate

abril de 1999, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Wacker-Chemie GmbH, Hoechst AG, Société artésienne de vinyle, Montedison SpA, Imperial Chemical Industries plc, Hüls AG y Enichem SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 y T-335/94, ECLI:EU:T:1999:80.

¹⁹⁹ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 170.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 172.

²⁰¹ Opinion of the Legal Service. Commission Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register- Legal analysis, párr. 20.

relativo a la última modificación del Registro de Transparencia de la Unión Europea al que se hará referencia en extenso más adelante.

2.4. El Defensor del Pueblo Europeo, *artesano* de la buena administración

Esta conexión entre buena administración y grupos de interés explica el protagonismo que en la caracterización de estos adquiere el Defensor del Pueblo Europeo. Y es que si el vínculo entre este y la buena administración resulta, como se desarrollará inmediatamente, de una intensidad extraordinaria, ello determina que su labor a la hora de perfilar a estos grupos, meros avatares de la aspiración institucional de una buena administración, se torne, sencillamente, decisiva.

En este sentido, la buena administración se introduce en el mandato del Defensor del Pueblo desde sus orígenes, si bien inicialmente de una forma indirecta, a través de la noción de *mala administración*²⁰². Así, el art. 228. 1 del TFUE señala que:

²⁰² CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 180. Referencia para el derecho británico, la *maladministration* suele identificarse con las conductas descritas por el Líder de la Cámara de los Comunes, Richard Crossman, durante los debates de la Parliamentary Commissioner Act de 1967 (la conocida informalmente como *Crossman List*). El diputado, tras cuestionarse la definición del concepto, razonaba que «I can define it to some extent negatively. It does not extend to policy, which remains a matter for Parliament. Nor do we include under maladministration that whole group of discretionary decisions which Sir John Whyatt treated separately in the first part of his Report. Discretionary decision, properly exercised, which the complainant dislikes but cannot fault the manner in which it was taken, is excluded by this Clause. [...] A positive definition of maladministration is far more difficult to achieve. We might have made an attempt in this Clause to define, by catalogue, all of the qualities which make up maladministration, which might count for maladministration by a civil servant. It would be a wonderful exercise—bias, neglect, inattention, delay, incompetence, inaptitude, perversity, turpitude, arbitrariness and so on. It would be a long and interesting list [sin cursivas en el original]» (Hansard 1803–2005, Orders of the Day Parliamentary Commissioner Bill, HC Deb 18 October 1966 vol. 734 cc42-17242, p. 51). Noción alejada en todo caso de la de *daño* o *pérdida patrimonial*, ya que «We have not tried to define injustice by using such terms as "loss or damage". These may have legal overtones which could be held to exclude one thing which I am particularly anxious shall remain—the sense of outrage aroused by unfair or incompetent administration, even where the complainant has suffered no actual loss. We intend that the outraged citizen who persuades his Member to raise a problem shall have the right to an investigation, even where he has suffered no loss or damage in the legal sense of those terms, but is simply a good citizen who has nothing to lose and wishes to clear up a sense of outrage and indignation at what he believes to be a maladministration» (*ibidem*).

Concepto que, si bien continúa rehuendo una definición legal, se ha refinado a lo largo de los años por idéntica vía parlamentaria. A modo de ejemplo, para el miembro de la Cámara John Battle «In the same period since 1991, the Government have published a White Paper on open government with a code of guidance to access to information. In July 1991, the White Paper on the citizens charter was published. Since then, some 40 charters have been published. It is tempting to add that we shall soon need a charters

«El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto»²⁰³

La función del Defensor del Pueblo Europeo, decididamente influida por la experiencia de sus homónimos nacionales²⁰⁴, sería pues la de controlar a la administración europea, investigando y detectando posibles casos de mala administración²⁰⁵. A la hora de definir a esta, el Defensor se beneficia tanto de una remisión a sus oficios singularmente

charter to find our way around them. Nor should the citizens charter be regarded as a substitute or replacement for the Parliamentary Commissioner for Administration. Rather, as he himself insisted in his recent annual reports, the charters should let people know how they can appeal to the Ombudsman via their Member of Parliament *if they feel the administration has let them down, treated them unfairly, inefficiently or*—" *I note in his most recent report— "discourteously, with rudeness, with an unwillingness to treat the complainant as a person with rights and with a refusal to answer reasonable questions"* [sin énfasis en el original]. The emphasis on rudeness, courtesy and decent answering of questions suggests that sometimes our exchanges at Question Time could merit a referral to the ombudsman» (Hansard 1803–2005, Parliamentary Commissioner for Administration, HC Deb 15 December 1994 vol 251 cc1125-64, pp. 1151-1152).

²⁰³ Idéntica insistencia en la mala administración se advierte también en el art. 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, especialmente, en el Reglamento 2021/1163 del Parlamento Europeo de 24 de junio de 2021 por el que se fijan el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo) y por el que se deroga la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom (DO, L 253, 16.7.2021).

²⁰⁴ La remisión a estos ejemplos nacionales resulta frecuente en los trabajos del Defensor. Así, su Informe anual de 1997 señala al referirse a los límites del concepto de mala administración que: «Aunque el artículo 138 E del Tratado CE excluye expresamente del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Justicia, no se hace igual exclusión respecto a la actuación política del Parlamento Europeo. No obstante, la figura clásica del *Ombudsman* de los países nórdicos se instituyó para supervisar la administración pública en nombre del Parlamento, no para supervisar la actuación política del Parlamento. Los defensores del pueblo de otros Estados miembros tampoco parecen supervisar la actuación política de sus parlamentos respectivos. Por lo tanto, aplicando un principio constitucional común a los Estados miembros, el Defensor del Pueblo europeo ha resuelto no llevar a cabo investigaciones sobre las actividades políticas del Parlamento Europeo» (El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1997, 20.4.1998, p. 29). O cuando, tras identificar distintas prácticas constitutivas de mala administración, indica que: «Esta lista no pretende ser exhaustiva. La experiencia de los Defensores del Pueblo nacionales demuestra que es mejor no intentar definir de manera rígida lo que puede constituir mala administración. En efecto, el carácter abierto de este concepto es uno de los elementos que distingue la función del Defensor del Pueblo de la de un juez» (El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1995, p. 9).

²⁰⁵ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 181.

amplia²⁰⁶ y escasamente formal²⁰⁷, que multiplica las oportunidades de realizar comentarios críticos a la actividad de los órganos e instituciones comunitarias²⁰⁸, como de su obligación de rendir informes anuales ante el Parlamento Europeo, frecuentemente aprovechados para realizar reflexiones doctrinales de una mayor profundidad²⁰⁹. De acuerdo con ello, la mala administración se identifica inicialmente por el Defensor del Pueblo con la ilegalidad de la conducta. En este sentido,

«Es evidente que se puede hablar de mala administración si una Institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia»²¹⁰

Sin embargo, tras un periodo de consulta a fin de conocer el sentido dado a esta noción en los Estados miembros, el Defensor amplía notablemente su enfoque, al entender que «Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente»²¹¹.

²⁰⁶ Así, el art. 24 del TFUE garantiza que «Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228». Por su parte, esta norma señala que el Defensor «estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro».

²⁰⁷ Según el art. 2.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo «Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro podrá someter al Defensor del Pueblo, directamente o por mediación de un diputado al Parlamento Europeo, una reclamación relativa a un caso de mala administración». Por otra parte, como ha precisado el Auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 11 de julio de 2005, *Internationaler Hilfsfonds eV c. Commission*, asunto T 294/04, ECLI:EU:T:2005:280, apdo. 52, «contrariamente a los procedimientos jurisdiccionales comunitarios, el procedimiento ante el Defensor del Pueblo está configurado de tal modo que no es necesaria la intervención de un abogado. No es necesario fundamentar jurídicamente, sino que es suficiente con exponer los hechos en la reclamación. En tales circunstancias, la libre elección del ciudadano de actuar representado por un abogado en el procedimiento ante el Defensor del Pueblo implica que debe soportar él personalmente los gastos».

²⁰⁸ Los servicios descentralizados, como las agencias, quedarían incluidas en el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo (Decisión sobre la reclamación 1141/2002/GG (Confidencial) contra la Agencia Europea para la Reconstrucción. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003, pp. 102-105; o Resumen de la decisión sobre la reclamación 1571/2003/OV contra Europol. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2004, p. 97). En ambos casos, debe advertirse que no se hace constar alegación alguna de estos servicios relativa a una posible falta de competencia del Defensor.

²⁰⁹ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 181. Más críticos con las posibilidades del Defensor se muestran algunos autores escandinavos, en cuyos Estados la figura del Ombudsman goza de gran arraigo. Véase en este sentido, GUSTAVSSON, S., KARLSSON, CH. y PERSSON T., *The illusion of Accountability in the European Union*, Londres, Routledge, 2009.

²¹⁰ El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1995, cit., p. 22.

²¹¹ El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1997, cit., p. 25.

De este modo, el control de la mala administración se distingue del estricto control de legalidad desempeñado por los órganos jurisdiccionales, al que engloba y supera²¹², pudiendo en consecuencia ocasionarse aquella a resultas de comportamientos extraordinariamente diversos: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abuso de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, favoritismos, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminaciones, retrasos injustificados, falta de información, negativa a facilitar información...²¹³

Sin embargo, la labor del Defensor del Pueblo Europeo no queda circunscrita a la investigación de presuntos casos de mala administración. En este sentido, a resultas del reconocimiento por el Tratado de Niza del derecho fundamental a una *buena administración* en el citado art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, el Defensor se siente comprometido con una tarea nueva²¹⁴: la de la elaboración de

²¹² CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 182. Como señala en su Informe de 2005, «El Defensor del Pueblo Europeo ha considerado habitualmente que la mala administración es un concepto amplio, y que la buena administración requiere, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas y principios jurídicos, incluidos los derechos fundamentales. Sin embargo, los principios de la buena administración van más allá, requiriendo a las instituciones y órganos comunitarios no sólo que respeten sus obligaciones jurídicas, sino también que tengan voluntad de servicio y aseguren que el público reciba un trato correcto y disfrute plenamente de sus derechos. Por tanto, *mientras que la ilegalidad implica necesariamente una mala administración, la mala administración no implica automáticamente la ilegalidad*. Por ejemplo, un caso en el que el Defensor del Pueblo halló mala administración por violación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que no es jurídicamente vinculante) no implica automáticamente que exista un comportamiento ilegal que pueda ser sancionado por un tribunal [sin cursivas en el original]» (El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2005, p. 39). Véase, en este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de octubre de 2004, *Herrera c. Comisión*, asuntos acumulados T-219/02 y T-337/02, ECLI:EU:T:2004:318 y el Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de octubre de 2004, *Hans-Martin Tillack c. Comisión*, asunto T-193/04 R, ECLI:EU:T:2004:311.

²¹³ El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1995, cit., p. 9. Enumeración que como se ha advertido no pretende ser exhaustiva. Como contrapunto, se advierte prudentemente de que «hay límites a la hora de definir la mala administración. Todas las reclamaciones relativas a decisiones de carácter más político que administrativo son consideradas inadmisibles, como, por ejemplo, las reclamaciones relativas a la labor política del Parlamento Europeo o de sus órganos, como decisiones de la Comisión de Peticiones. Tampoco corresponde al Defensor del Pueblo examinar las cualidades de actos legislativos de las Comunidades como reglamentos y directivas. [...] Incluso en el caso de que una reclamación sea técnicamente admisible, en el apartado 1 del artículo 138E del Tratado se dispone que el Defensor del Pueblo llevará a cabo solamente las investigaciones que "considere justificadas". De esta disposición se desprende que han de quedar excluidas las reclamaciones manifiestamente infundadas o que no parezcan presentar motivos suficientes para servir de base de a nuevas investigaciones» (*ibidem*, p.10).

²¹⁴ En consecuencia, este compromiso parece responder inicialmente a una situación de necesidad, dado que «Dans le silence du Traité de Maastricht et l'incomplétude de la Charte de Nice, il revenait ainsi au Médiateur européen d'esquisser par impressionnisme les contours flous du droit à une bonne administration communautaire» (YENG-SENG, W., «Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire», *RTDH*, 58/2004, pp. 527-552, p. 530). Compromiso valorado

normas²¹⁵ que permitan un despliegue más eficaz de aquel derecho²¹⁶. Así, con ocasión de la resolución de reclamaciones, el Defensor del Pueblo ha venido perfilando progresivamente a la buena administración en dos ámbitos claramente diferenciados: el de la protección de los ciudadanos y el relativo al desarrollo de principios aplicables al funcionamiento de la Administración²¹⁷. En relación al primero, se incluyen en él tanto principios identificados con el *bloque de legalidad* clásico²¹⁸ como otros ajenos, que amplían notablemente la esfera de actuación del Defensor, a la par que las obligaciones

positivamente por la autora, para la cual: «A l'analyse de ses décisions, l'on ne peut qu'être frappé par son interprétation évolutive du concept de bonne administration. Après des débuts hésitants et clandestins sur la scène juridique européenne, il a su transformer ses prises de position ponctuelles en une véritable œuvre de conceptualisation. De cette « jurisprudence » créative visant à la protection du droit des citoyens à une bonne administration communautaire» (*ibidem*). Sin embargo, no debe olvidarse que el de buena administración no era ya por entonces un concepto *vacante*, habiendo identificado el TJUE algunas de sus manifestaciones, que ahora pasan a consagrarse como derecho. En consecuencia, junto a la necesidad cabe apreciar también una indudable habilidad política del Defensor, que aprovecharía aquella para dimensionar notablemente su ámbito de actuación.

²¹⁵ Si bien no se trata de normas cuyo incumplimiento lleve aparejada necesariamente una sanción, lo que debe relacionarse con el destacado papel del *soft law* en la actividad del Defensor (CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 183).

²¹⁶ Compromiso de tal intensidad que le permite elevarse a la categoría de «artesano de la buena administración» (YENG-SENG, W., «Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire», *op. cit.*).

²¹⁷ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 184. En idéntico sentido YENG-SENG, para quien «[...] le Médiateur européen a ainsi mis en lumière les éléments dérivés du droit des citoyens à une bonne administration communautaire, en oscillant entre une œuvre de suppléance par l'application des principes découlant de la légalité communautaire [...] et une œuvre de création de principes issus de la déontologie de l'administration communautaire [...]» (YENG-SENG, W., «Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire», *op. cit.*, p. 531).

²¹⁸ Entre ellos, el derecho a ser oído (El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1997, p. 28); el deber de atención y diligencia (Decisión sobre la reclamación 232/2001/GG contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2002, pp. 119-128); la obligación de tener en cuenta y ponderar los factores relevantes a la hora de adoptar una resolución (Decisión sobre la reclamación 39/2002/OV. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 2002, pp. 173-179); el deber de motivación (Decisión sobre la reclamación 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contra el Consejo. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1998, pp. 191-195); el deber de imparcialidad (Decisión sobre la reclamación 751/2000/(BB)IJH contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2002, pp. 193-198; Decisión sobre la reclamación 1625/2002/IJH contra la Oficina Europea contra el Fraude. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003, pp. 97-101); el respeto a la confianza legítima (Decisión sobre la reclamación 1237/2002/(PB)OV contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 2003, pp. 162-165), destacando que «Es una buena práctica administrativa que los funcionarios respeten la confianza legítima y razonable que los miembros del público tengan a la luz de la actuación de la institución en el pasado» (*ibidem*, p. 165, con cita expresa del art. 10.2 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa propuesto por el Defensor del Pueblo Europeo, al que se hará referencia a continuación)); el derecho de acceso a los documentos (Decisión sobre la reclamación 1795/2002/IJH en lo que respecta a la Convención Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003, pp. 91-97); o el deber de confidencialidad (Decisión sobre la reclamación 1098/96/BB contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003, pp. 271-275, relativa a la presunta violación del secreto médico). En la interpretación y puesta en práctica de estos principios, el Defensor sigue en gran medida la aproximación ofrecida con anterioridad por el TJUE (Decisión sobre la reclamación 632/97/PD contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 1999, pp. 73-77).

de las instituciones²¹⁹. Respecto al segundo, el Defensor engloba también en aquella algunos principios relativos al funcionamiento de las instituciones, si bien no suelen presentarse expresamente como principios de buena administración sino como ejemplos de mala administración²²⁰.

Finalmente, con ocasión de la presentación de su Informe Anual de 2001, el Defensor somete al Parlamento Europeo un Código de Buena Conducta Administrativa²²¹ encaminado a «concretar en la práctica el derecho a una buena administración establecido en la Carta»²²².

Este propósito se desgana en veintisiete artículos aplicables a todos los funcionarios y agentes de las instituciones en su relación con el público²²³. En su mayoría, los principios

²¹⁹ Por ejemplo, el deber de cumplir las promesas realizadas a los ciudadanos (Decisión sobre la reclamación 660/2000/GG contra el Comité de las Regiones. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2001, pp. 181-185, al entender que «el Defensor del Pueblo concluye que, al no informar a la demandante lo antes posible de que el puesto de administrador en el Grupo de la Alianza Europea había quedado vacante, el Comité de las Regiones no había cumplido la promesa que le había hecho. Con arreglo a los principios de la buena práctica administrativa, la administración debe cumplir los compromisos que ha adquirido con los ciudadanos. Que el Comité en este caso no lo haya hecho constituye un caso de mala administración, por lo que el Defensor del Pueblo considera necesario realizar un comentario crítico» (*ibidem*, p. 184)); o la necesidad de que las instituciones ofrezcan razones claras y precisas sobre sus decisiones (Decisión sobre la reclamación 172/2003/IP contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003, pp. 77-81), que habrán de ser adoptadas tras una evaluación crítica de los datos científicos pertinentes (Decisión sobre la reclamación 749/97/IJH contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1999, pp. 176-182).

²²⁰ Así, la Comisión debe adoptar las «medidas necesarias para comprobar la fiabilidad y el funcionamiento de las OAT [Oficinas de Asistencia Técnica]» (Decisión sobre la reclamación 761/2001/OV contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2002, pp. 136-142); o la necesidad de publicar respuestas en el sitio web FAQ (Decisión sobre la reclamación 949/2003/IJH contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003, pp. 177-181).

²²¹ Aprobado mediante la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2000 (C5-0302/2001 - 2001/2043(COS)). El Informe detalla asimismo el *iter* del texto. Así, «En noviembre de 1998, el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio para determinar si los órganos e instituciones de la Comunidad contaban con un Código de buena conducta administrativa en las relaciones de los funcionarios con el público, y si dicho Código era accesible al público. En el curso de la investigación se preguntó a diecinueve instituciones y órganos comunitarios si habían adoptado, o estarían dispuestas a adoptar, un Código de estas características para regular las relaciones de sus funcionarios con el público. [...] El 28 de julio de 1999, el Defensor del Pueblo presentó un Código de buena conducta administrativa mediante un proyecto de recomendación a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo. En septiembre de 1999 se presentaron proyectos de recomendación similares a las demás instituciones y órganos comunitarios» (El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2001, p. 19).

²²² Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, p. 7.

²²³ *Ibidem*, art. 2.1. *Sensu contrario*, el Código no resulta aplicable a las relaciones entre los funcionarios y agentes y las instituciones.

reconocidos garantizan obligaciones de naturaleza procedimental²²⁴, si bien no de una forma exclusiva²²⁵. El resultado de este esfuerzo ha de valorarse especialmente positivo, constituyendo una referencia indispensable en la concreción de la buena administración tanto para el Defensor del Pueblo como para el resto de las instituciones comunitarias, a resultas, en buena medida, del *celo proselitista* mostrado por aquel desde el primer momento. En este sentido,

«si dès son élaboration le Médiateur engagé à appliquer le Code à ses services à l'occasion du traitement des plaintes, il a aussi incité régulièrement les autres institutions et organes à faire de même dans l'organisation de leurs relations avec le public Si dans un premier temps sa démarche a donné des résultats mitigés, à l'heure actuelle, l'ensemble des institutions et organes de l'Union ont adopté le Code, ou en ont élaboré un eux-mêmes»²²⁶

3. EL PROTAGONISMO DE LOS GRUPOS EN LA BÚSQUEDA DEL INTERÉS GENERAL

Pese a su aparente consagración a lo particular, los grupos están llamados a desempeñar un importante papel en la precisión de un interés general que ha dejado de ser monopolio del Estado. Íntimamente relacionado con ello se sitúa la necesidad de disciplinar su participación mediante un modo, en el que se prestará especial atención a un capítulo con

²²⁴ Así, la igualdad de trato (art. 5), el amparo frente al abuso de poder (art. 7), el principio de imparcialidad e independencia (art. 8), la protección de las expectativas legítimas (art. 10), la necesidad de que el funcionario o agente actúe de manera justa y razonable (art. 11) y responda en la lengua empleada por el ciudadano (art. 13), el derecho a ser oído y a formular observaciones (art. 16), el deber de motivar las decisiones (art. 18) y de notificarlas (art. 20)... Cabría citar también otros principios incluidos en el bloque de legalidad clásico como la protección de datos (art. 21) o el derecho de acceso a documentos (art. 23).

²²⁵ Por ejemplo, la necesidad de cortesía. En este sentido, «El funcionario será diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser servicial y responderá a las preguntas de la manera más completa y exacta posible» (art. 12.1), debiendo, de producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, presentar sus excusas, tratar de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informar al interesado de las posibilidades de recurso (art.12.3).

²²⁶ CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 189. Como parte de esta estrategia, el Defensor «ne présente donc pas d'innovations majeures et s'inscrit plutôt dans un processus de codification à droit constant. Une telle approche favorise indéniablement l'acceptation du Code par les institutions de l'Union» (*ibidem*).

frecuencia orillado: la conveniencia de garantizar una efectiva igualdad en el acceso a las instituciones.

3.1. Los grupos, colaboradores en la precisión del interés general

Aunque habitualmente se identifica a los grupos de interés con lo particular, conviene ahora adoptar un enfoque nuevo, capaz de integrar el relevante papel que aquellos están llamados a desempeñar en la consecución del interés general. Así, si los grupos pueden contribuir al mismo y, especialmente, de qué modo, se convierte en una cuestión fundamental, conectando con la voluntad expuesta de dotar de mayor legitimidad y eficacia a las decisiones públicas.

En este sentido, como señala TRUCHET, el interés general

«désigne toujours les besoins de la population, ou pour reprendre une expression de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, « la nécessité publique » : est d’intérêt général ce que ces besoins ou cette nécessité commandent ou permettent en un lieu donné et à un moment donné»²²⁷

²²⁷ TRUCHET, D., «La notion d’intérêt général: le point de vue d’un professeur de droit», *op. cit.*, p. 6. Concepto clave también para el derecho internacional, si bien su preocupación se centra antes en su afianzamiento que en los llamados a precisarlo. En este sentido, «The protection of general interests in international law has always been as much a conceptual as a practical problem.[...] Possible reasons for the unsatisfactory development of international law in this field (or the like) lie in the fact that traditional international regimes tend to protect the interests of individual States. Although this seems somehow belied by the impressive growth of multilateral regimes aimed to protect interests that transcend those of individual states (eg in the areas of human rights and environmental law), one should not ignore the persistence of well-known structural problems in the international legal order, namely the lack of a single lawmaker and of a centralized enforcing power. A consolidated strategy to address these shortcomings, which is pursued both in literature and international practice, is to ‘borrow’ principles and legal categories from domestic law (*erga omnes* obligations, *jus cogens* and constitutionalism), even though they are not always easily transposable onto the international legal order» (IOVANE, M., PALOMBINO, F. M., AMOROSO, D. y ZARRA, G., *The protection of general interests in contemporary international law. A theoretical and empirical inquiry*, Oxford, OUP, 2021., pp. 3-4). Un enfoque alternativo, cada vez más popular en el discurso jurídico internacional, apunta «beyond the sphere of legal disciplines, to areas such as *economic theory*, from which the doctrine of global public goods has been drawn; *political science*, where the idea of global commons originated; and *normative ethics*, to which one may trace the genesis of the concept of fundamental values» (*ibidem*). Sobre la noción de *intereses generales* en el derecho internacional, véase también GAJA, G., «The protection of General Interests in the International Community», en *Recueil des Cours*, Vol. 364 (2014), pp. 9-185; FASTENRATH, U. (ED), GEIGER, R. (ED), KHAN, D-E. (ED), PAULUS, A. (ED), VON SCHORLEMER, S. (ED), VEDDER, C. (ED), *From Bilateralism to Community*

En consecuencia, en la medida en la que los grupos iluminen dichas necesidades estarán contribuyendo a la identificación del interés general. Una aportación necesariamente *limitada*, toda vez que aquel se presenta como el

«concepto que resume las funciones que se encomiendan constitucionalmente a los poderes públicos y que concierne a valores y objetivos *que trascienden los intereses concretos de ciudadanos o grupos* [énfasis añadido]»²²⁸

Se trata, en resumen, de que los grupos de interés, las partes interesadas, la ciudadanía, la sociedad civil... desde un enfoque particular²²⁹, colaboren para concretar aquel a través de su participación. Una identificación del interés general que deja así de ser monopolio del Estado, como viene a certificar el Conseil d'État en sus decisiones en el asunto *Les amis de la Terre-France*, ya citadas²³⁰.

El interés general carecería así de una definición precisa²³¹, articulándose como una noción eminentemente funcional. Pese a ello, no cabe duda de su relevancia jurídica, hasta el punto de justificar el conjunto de la acción pública:

«Seule, en effet, la poursuite d'un but d'intérêt général peut rendre acceptable le monopole étatique de la contrainte légitime. Il n'est dès lors, pas étonnant que l'intérêt général imprègne l'ensemble de notre droit public, et se trouve non seulement à la base des grandes constructions jurisprudentielles de droit public, mais au fondement de nombreuses constructions législatives

Interest: Essays in Honour of Bruno Simma, Oxford, Oxford University Press, 2011 ; o VILLALPANDO, S., «The legal Dimension of the International Community: How Community Interests Are Protected in International Law», *EJIL*, Vol. 21, Issue 2, May 2010, pp. 387–419.

²²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)*, [en línea]; disponible en <https://dpej.rae.es/>.

²²⁹ En consecuencia, la contribución al interés general no queda limitada a los grupos de interés *públicos*, si bien en ellos el compromiso con aquel se presume más intenso.

²³⁰ Véase al respecto la nota número 73.

²³¹ En idéntico sentido TRUCHET, quien después de cuestionarse «Peut-on définir l'intérêt général autrement qu'à un niveau tellement élevé d'abstraction que l'on frise la tautologie, sans plus-value explicative?», concluye que «Selon mon expérience, non. En tout cas, il est aisé d'observer que ni le législateur, ni le juge ne l'ont tenté» (TRUCHET, D., «La notion d'intérêt général: le point de vue d'un professeur de droit», *op. cit.*, p. 6).

spécifiques, qui confirment l'attribution, au profit de l'administration, d'importantes prérogatives de puissance publique»²³²

En el ámbito de la Unión, la noción es empleada con naturalidad por los Tratados (arts. 285²³³ y 300. 4²³⁴ del TFUE; 17. 1²³⁵, 24. 2²³⁶ y 32²³⁷ del TUE; Protocolo n.º 26²³⁸), resaltando la doctrina tanto su centralidad

«L'intérêt général est partout, «colonisant» toujours plus d'espaces juridiques et politiques. Au principe même de l'autorité de l'Union, son identification pourtant reste singulièrement difficile. Objet nimbé de mystère, ses contours sont ici comme ailleurs souvent tenus pour «indéfinissables». A y regarder plus attentivement, moins qu'indéfinissable l'intérêt général est ce que l'on appellerait en chimie un élément «instable». En effet, il reste par complexion «contingent » tant il dépend des «circonstances de temps et de lieu et des choix politiques»²³⁹

como la pluralidad de actores llamados a precisar un interés general ya *européo*:

«Son énonciation est, en outre, obérée par le fait que nous nous plaçons ici dans une perspective qui n'est plus étroitement nationale mais bien européenne. Cette dimension du sujet ne peut évidemment rester sans conséquence sur la façon dont est pensé l'intérêt général de l'Union. Par

²³² CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 1999. L'intérêt général, cit.*, p. 272.

²³³ «[...] El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión».

²³⁴ «Los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión».

²³⁵ «La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin [...]».

²³⁶ «En el marco de los principios y de los objetivos de su acción exterior, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros».

²³⁷ «Los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común. [...]».

²³⁸ Dedicado a los *servicios de interés general* y que interpreta las disposiciones del art. 14 del TFUE relativas a los mismos. Sobre el potencial del concepto como referencia global, véase RINCÓN-SALCEDO, J. G., «La noción de servicio de interés general. Un elemento jurídico de base para la construcción de un Derecho global», *RCDI*, 2008, n.º 11, pp. 203-224.

²³⁹ MEHDI, R., «Intérêt général e droit de l' Union Européenne. Réflexions cursives sur une notion «indéfinissable»», *op. cit.*, p. 357. En idéntico sentido TRUCHET, para quien el interés general actuaría como *leitmotiv* de la legislación y la jurisprudencia (TRUCHET, D., *Droit administratif*, París, 10.ª ed., PUF, 2023, p. 71).

la nature et la diversité des acteurs qu'elle implique, sa formulation ne peut jamais être que le produit d'une transaction complexe»²⁴⁰

Afirmada la posibilidad de que los grupos contribuyan al interés general, la precisión del modo pasa a un primer plano. Y es que si la intimidad de aquellos con la noción de democracia resulta evidente²⁴¹, su participación en la toma de decisiones, de manera estructurada o mediante el simple despliegue de influencia, ha de contar con límites claros, con garantías que eviten que su contribución se aparte del interés general.

De cara a este objetivo y, en definitiva, a lograr una regulación eficaz de los grupos de interés, tres factores se muestran decisivos: en primer lugar, si sus interacciones con lo público resultan transparentes y abiertas al debate (*transparencia*); en segundo, si existen normas claras de conducta ética (*integridad*); y, finalmente, si la toma de decisiones públicas se abre a un coro de voces representativo de la pluralidad (*igualdad de acceso*)²⁴². No basta, por tanto, la transparencia, sino que debe ir acompañada de otras medidas que sirvan para fortalecer la integridad pública y fomentar las oportunidades de acceso al sistema político para una amplia gama de sectores²⁴³.

A diferencia de la *transparencia* y la *integridad*, que fructifican en desarrollos cuyo análisis se abordará en los capítulos IV y V de esta tesis, el potencial de la *igualdad de acceso* permanece a día de hoy prácticamente inexplorado²⁴⁴. Parece por ello un momento

²⁴⁰ MEHDI, R., «Intérêt général e droit de l' Union Européenne. Réflexions cursives sur une notion «indéfinissable»», *op. cit.*, p. 357.

²⁴¹ Especialmente, a través de los *procesos deliberativos representativos*, que pueden ayudar a tomar mejores decisiones públicas y aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Véase al respecto, OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, París, OECD Publishing, 2020. Apuntándose incluso al potencial de los grupos para compensar el déficit democrático de la Unión en WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'union Européenne : nouveaux vecteurs de démocratisation ?*, Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2019.

²⁴² Elementos identificados y desarrollados por el informe Transparency International, *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, 15.4.2015, reiterados en el más reciente Transparency International España, *Lobby y Qatargate: preguntas clave*, 2023.

²⁴³ VILLORIA MENDIETA, M., «Transparencia y regulación del lobby en Europa y España», *The Economy Journal*, 10 de agosto de 2023.

²⁴⁴ Si bien con alguna excepción como la necesidad de que los comisarios «should seek to ensure an appropriate balance and representativeness in the stakeholders they meet» (The Working Methods of the European Commission 2014-2019, Communication from the President to the Commission, 11.11.2014, p. 16), reiterada por la presidenta Von der Leyen (The Working Methods of the European Commission, Communication from the President to the Commission, 1.12.2019, p.17). El potencial de esta disposición

oportuno para prestar una mayor atención a la misma, habida cuenta sus posibilidades a la hora de equilibrar la extraordinaria diversidad de los grupos en beneficio del interés general.

3.2. La igualdad de los grupos de interés ante las instituciones

Caracterizada como uno de los valores en los que se asienta la Unión Europea²⁴⁵, la *igualdad* encuentra su primer desarrollo en los derechos descritos en el Capítulo III de la Carta de los Derechos Fundamentales, que garantizan la igualdad ante la ley (art. 20), la no discriminación (art. 21), la diversidad cultural, religiosa y lingüística (art. 22), la igualdad entre hombres y mujeres (art. 23), los derechos del menor (art. 24) y de los mayores (art. 25), así como la integración de las personas discapacitadas (art. 26). Previsiones que han de vincularse con las del Capítulo V, relativo a la *ciudadanía*, donde abundan las alusiones al enfoque aquí adoptado, es decir, a la necesidad de que los grupos de interés puedan desplegar su influencia ante las instituciones en condiciones de igualdad. No por casualidad, en dicho Capítulo se contemplan derechos como el de acceso a los documentos (art. 42), petición ante el Parlamento Europeo (art. 44) o buena administración (art. 41).

En este sentido y en primer lugar, la igualdad veda cualquier discriminación en el acceso de los grupos de interés a las instituciones, en línea con lo previsto en el art. 21.1 de la Carta:

fue prontamente advertido por Corporate Europe Observatory, al señalar que «Of the new measures, this is arguably the most far-reaching, with the potential to change the political culture, including DG Trade and other Commission departments suffering from deeply rooted patterns of privileged access, if not regulatory capture» (Corporate Europe Observatory, *ALTER-EU: A decade of campaigning for transparency, ethics, accountability and democracy in Brussels*, 3.9.2015). ALTER EU había denunciado ya que «Lobbyists representing business and trade associations continue to dominate the lobbying scene in Brussels, making up 75% of all high-level meetings and more than 80% in certain areas such as financial regulation or the internal market» (ALTER-EU, *Who is meeting whom? The lobby meetings of the new European Commission*, 24.6.2015). En esta misma línea, si bien con una mayor ambigüedad, el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participen en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea (DOCE, L 191, 22.7.2011) exige a los firmantes «tratar a todos los actores que desempeñen actividades análogas de forma similar» (II, 6).

²⁴⁵ Art. 2 TUE.

«Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual»

En consecuencia, nada impide un tratamiento diferenciado de los grupos con ocasión de las múltiples formas en las que se concreta su acceso a las instituciones (encuentros, participación en consultas...). Lo que se prohíbe es que esa diferencia de trato se asiente en una discriminación. Por ello, la justificación de la decisión adoptada deviene esencial, enlazando tanto con la rendición de cuentas como con la motivación, según se trate de decisiones individuales o generales.

La garantía de la igualdad se vincula asimismo con el derecho de acceso a la documentación garantizado por el art. 42 de la Carta:

«Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión»

Al margen de su intimidad con la transparencia²⁴⁶, en la que se ahondará en el Capítulo V del presente trabajo, este acceso a la información resulta crítico no solo para que los grupos de interés puedan desplegar su influencia sino, especialmente, para que puedan hacerlo ante las instituciones en condiciones de igualdad. Es por ello que, como se

²⁴⁶ Las previsiones del art. 42 aparecen desarrolladas por el art. 15. 3 del TFUE y, en especial, por el Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (*DOCE*, L 145, 31.5.2001). Como prevé su art. 3, se considera *documento* «todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución». En nuestro país, la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (*BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), garantiza un más amplio acceso a la *información*, descrita en su art. 13 como «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

detallará en el Capítulo III, las primeras disposiciones de la Unión relativas a los grupos se centran precisamente en garantizar su igualdad de acceso a la documentación institucional.

Lo expuesto ha de vincularse asimismo con el derecho a una buena administración. No en vano el art. 41 de la Carta recoge expresamente la «obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones», atajando así cualquier posible discriminación²⁴⁷. Además, con un carácter más general, la noción de buena administración conlleva la necesidad de justificar que se ha adoptado la mejor decisión posible. De ahí que dentro de la misma se dé un papel relevante a la motivación de las decisiones²⁴⁸, pues solo esa adecuada ponderación de todas las circunstancias y elementos presentes en cada caso servirá para tomar la decisión más adecuada²⁴⁹. En fin, se trata de la obligación de *due care* o *due diligence* que reiteradamente postula el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia²⁵⁰. En idéntico sentido, el art. 18 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa establece que toda decisión del Parlamento Europeo que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los

²⁴⁷ ZELLENBERG destaca que el art. 41 va más allá de las garantías jurisprudenciales, reforzando también aquellas reconocidas por el derecho primario como la motivación de las decisiones, el derecho a indemnización y la garantía lingüística (ZELLENBERG, U. E., «Das Recht auf eine gute Verwaltung», en GRABENWATER, CH., PÖCHERSTORFER, W. y ROSENMAYR-KLEMENZ, *Die Grundrechte des Wirtschaftslebens nach dem Vertrag von Lissabon*, Viena, Jan Sramek Verlag, KG, 2012, pp. 91-121, p. 96).

²⁴⁸ Como hace el Tribunal Supremo español en sentencias como las de la Sala de lo Contencioso-administrativo, de 4 de noviembre de 2009, ECLI:ES:TS:2009:7575; de 15 de octubre de 2010, ECLI:ES:TS:2010:5190; de 30 de enero de 2012, ECLI:ES:TS:2012:293; de 14 de marzo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:842; de 2 de octubre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3963; o la de 19 de octubre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4326, entre otras.

²⁴⁹ Es decir, la obligación jurídica existente de tomar en consideración con la máxima diligencia y cuidado los hechos, intereses, derechos y normas jurídicas implicados en la toma de toda decisión administrativa discrecional, a la que alude PONCE SOLÉ, J., «Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones», *Cuadernos de derecho local*, n.º 40, 2016, pp. 68-108, p. 94.

²⁵⁰ Así, por ejemplo, véase a este respecto la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 4 de abril de 2017, asunto C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, que se refiere precisamente a la propia actuación del Defensor del Pueblo Europeo, y donde se habla del principio de diligencia entendido como la obligación de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los elementos pertinentes del asunto de que se trate, así como que la obligación de diligencia, que es inherente al principio de buena administración y se aplica con carácter general a la acción de la Administración de la Unión en sus relaciones con el público, implica que esta debe actuar con minuciosidad y prudencia. O la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), de 22 de noviembre de 2017, asunto C-691/15 P, ECLI:EU:C:2017:882, en cuyo apartado 47 se dice que, en virtud de su obligación de diligencia, está obligada a examinar con detalle e imparcialidad otros elementos que, aunque no estén expresamente previstos en dichas disposiciones, sean no obstante pertinentes.

hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión. Especialmente interesante resulta la obligación según la cual «El funcionario evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves, vagos o que no contengan un razonamiento individual».

En cualquier caso, la igualdad no puede enclaustrarse en lo formal, reclamando de las instituciones un mayor compromiso²⁵¹. La simple oportunidad de opinar y/o influir resulta insuficiente, exigiendo de un esfuerzo adicional por atrapar la complejidad subyacente, reforzando así la legitimidad y eficacia de lo acordado²⁵², que responderá más acertadamente a las necesidades de la sociedad en su conjunto y no solo de *ciertos* grupos de interés. Si bien, como es lógico, no toda cuestión deberá someterse a la ciudadanía en su conjunto²⁵³. Íntimamente relacionado con lo anterior se encuentra la necesidad de elegir entre una poblada tipología de procesos participativos²⁵⁴.

Cuando de igualdad *material* se trata no puede dejar de resaltarse la importancia del Protocolo n.º 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que recuerda a los firmantes que «el principio de no discriminación no impide a los Estados Partes tomar medidas para promover una igualdad plena y efectiva, siempre que respondan a una justificación objetiva y razonable».

²⁵¹ Como recomienda el Informe *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, cit., p. 11, enlazando con la doble dimensión, *formal* y *material*, de la igualdad. En nuestro país, la igualdad material supone una obligación para los poderes públicos, exigiendo el art. 9.2 de la Constitución a aquellos «[...] promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

²⁵² Respecto a la importancia de la igualdad en el acceso y su conexión con la mejora de las decisiones y una mayor legitimidad de aquellas, véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas. 2007/2115 (INI) (DOCE, C 271, 12.11.2009), cuando en relación con la mejora de la transparencia del Parlamento subraya que el acceso transparente y en condiciones de igualdad a todas las instituciones de la UE es un requisito previo fundamental para la legitimidad de la Unión y la confianza de los ciudadanos. También, que la igualdad de acceso de los grupos de interés a las instituciones contribuye a aumentar los conocimientos técnicos sobre el funcionamiento de la Unión, considerando esencial que los representantes de la sociedad civil tengan acceso a las instituciones, sobre todo al Parlamento Europeo.

²⁵³ Puesto que puede tratarse de aspectos que solo atañen a un determinado segmento

²⁵⁴ En relación con esta tipología y las ventajas e inconvenientes de cada clase de proceso participativo véase la *Guía de diseño, ejecución e incorporación de procesos de participación ciudadana a la Administración y sector público del Principado de Asturias*, 2023, en cuya elaboración he tenido el honor de colaborar y que puede consultarse en <https://ria.asturias.es/RIA/handle/123456789/14611>.

4. LA FORMA COMO CONDICIONANTE EN LA RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS

La necesidad de regulación de los grupos, inflamada por las pulsiones hasta ahora expuestas, se ve influida también por unas concretas formas, en boga en el ámbito comunitario. Formas que no se reducen a receptáculos pasivos, incidiendo frecuentemente sobre la realidad sobre la que se proyectan de un modo más profundo y duradero que la propia regulación material. Entre la variada tipología normativa adoptada para disciplinar la relación con los grupos de interés, los *códigos de conducta* y los *acuerdos institucionales* merecen por su interés un estudio más detallado.

4.1. El código de conducta como referente normativo: entre lo ético y lo jurídico

La centralidad que la Unión Europea ha venido concediendo a los códigos de conducta²⁵⁵ justifica un examen detallado de esta peculiar forma. Más concretamente, de dos de sus notas definitorias: su vinculación con el universo ético y una expresión jurídica ciertamente singular, que la emparenta con el denominado *soft law*.

4.1.1. Código de conducta y *soft law*

La atención normativa al vínculo entre las instituciones de la Unión y los grupos de interés ha venido tomando como referencia a los denominados *códigos de conducta*. Figuras cuya identidad parece asentarse, de acuerdo con una primera aproximación, en una

²⁵⁵ Heredera de su transcendencia para el derecho económico internacional. Un análisis temprano en nuestra doctrina en FERNÁNDEZ TORNÉS, A., «Los códigos internacionales de conducta: nuevos instrumentos de regulación para un nuevo orden económico internacional», *AEDI*, n.º 4, 1977-1978, pp. 199-238. Véase también FIKENTSCHER, W., «United Nations Codes of Conduct: new paths in international law», *AJCL*, Vol. 30, 1982, n.º 4, pp. 577-604; o, más recientemente, VON BOGDANDY, A., «Codes of Conduct and the Legitimacy of International Law», en WOLFRUM, R. y RÖBEN, V (EDS.), en *Legitimacy in International Law*, Berlín, Springer, 2008, pp. 299-307.

ausencia de efectos vinculantes, en clara sintonía con lo que ha venido a denominarse como *soft law*²⁵⁶.

Si bien figuras de derecho *suave* o *débil* pueden observarse ya en la antigua Roma, la doctrina coincide en señalar que el auge del *soft law* como fuente autónoma con vocación de generar efectos jurídicos tiene su origen en el siglo XX en el campo del derecho económico internacional. Ámbito propicio, habida cuenta que:

«la creación de normas internacionales es una praxis que siempre ha encontrado dificultades para someterse a criterios rígidos [...] dificultades que contribuyen a la aparición de fuentes jurídicas alternativas, carentes de efectos, pero dotadas de una vida jurídica tan real como ambigua»²⁵⁷

Desde sus primeras reflexiones a finales de los 70 ²⁵⁸, dos cuestiones han centrado la atención de la doctrina internacionalista. En primer lugar, la de la caracterización del *soft*

²⁵⁶ Definido por el Diccionario panhispánico del español jurídico como el «Conjunto de normas o reglamentaciones no vigentes que pueden ser consideradas por los operadores jurídicos en materias de carácter preferentemente dispositivo y que incluye recomendaciones, dictámenes, códigos de conducta, principios, etc. Influyen asimismo en el desarrollo legislativo y pueden ser utilizadas como referentes específicos en la actuación judicial o arbitral» (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)*, [en línea]; disponible en <https://dpej.rae.es/>). *Soft law* que ha encontrado, asimismo, un encaje en el ordenamiento comunitario, toda vez que «la evolución de la Unión nos demuestra que junto con las disposiciones con primacía y efecto directo han coexistido normas de efectos *sui generis*. Unas normas cuyas consecuencias jurídicas no quedan aclaradas ni en los Tratados constitutivos ni en las normas de Derecho derivado, respondiendo así a los caracteres clásicos del *soft law*» (SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El soft law administrativo: Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Cizur Menor, Thomson Civitas, 2008, pp. 82-83). Entre las obras más recientes sobre esta figura, FAJARDO DEL CASTILLO, T., *El soft law en el Derecho Internacional y Europeo: Su capacidad para dar respuesta a los desafíos normativos actuales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 76.

²⁵⁸ Entre ellas, SCHACHTER, O., «The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements», *AJIL*, Vol. 71, n.º 2, Apr. 1977, pp. 296-304; o BAXTER, R., «International Law in “Her Infinite Variety”», *ICLQ*, Vol. 29, 1980, núm. 4, pp. 549-566.

law, inaplazable habida cuenta su «infinita variedad»²⁵⁹. En segundo, la de su función en el conjunto del sistema²⁶⁰.

²⁵⁹ En expresión de BAXTER, R., «International Law in “Her Infinite Variety”», *op. cit.* Una diversidad «which makes the generic term a misleading simplification» (CHINKIN, C., «The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law», *ICLQ*, Vol. 38, 1989, núm. 4, pp. 850-866, p. 850). En este sentido, GRNCHALLA-WESIERSKI precisa que «There is no uniform opinion among publicists regarding the exact definition of “soft law”. Some include both legal and non-legal norms in the definition. Other restrict the term to legal norms, usually created by treaty, which are vague with respect to their content or weak with respect to the requirements of the obligation» (GRNCHALLA-WESIERSKI, T., «A Framework for Understanding “Soft Law”», *McGill Law Journal*, Vol. 30, Iss. 1, 1984, pp. 33-88, p. 44), ofreciendo una noción asentada en cinco elementos: «[...] A) the international nature of the subject matter and means of formation; B) the inclusion of both legal and non-legal instruments; C) the creation of expectations; D) the purpose of avoiding or resolving disputes; and E) the difficulty of effective third part interpretation» (*ibidem*, p. 45).

²⁶⁰ Para D’ASPREMONT, «The general idea of softness [que caracteriza tanto al *derecho*, como a la *gobernanza*, la *legislación*, las *Organizaciones Internacionales*, la *aplicación de la ley* e, incluso, los *argumentos jurídicos internacionales*] commonly rests on the presupposition that the binary nature of law is ill suited to accommodate the growing complexity of contemporary international relations, and that complementary normative instruments are needed to regulate the multi-dimensioned problems of the modern world» (D’ASPREMONT, J., «Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials», *EJIL*, Vol. 19, 2008, n.º 5, pp. 1075-1093, p. 1076). Por ello, «It is no surprise that such a vision of international law has raised the hackles of those who are commonly portrayed as positivists». Entre los más contundentes WEIL, para quien «the term “soft law” is not used solely to express the vague and therefore, in practice, unconvincing character of a legal norm but it is used at times to convey the sub-legal value of some non-normative acts, such as certain resolutions of international organizations [...] It would seem better to reserve the term “soft law” for rules that are imprecise and not really compelling, since sublegal obligations are neither “soft law” nor “hard law”: they are simply not law at all» (WEIL, P., «Towards Relative Normativity in International Law?», *AJIL*, Vol. 77, 1983, n.º 3, pp. 413-442, pp. 414-415). Más incisivamente, D’ASPREMONT percibe en el asentamiento de la noción «an attempt to extend the material studied by scholars with a view to providing more room for international legal scholarship» con el que se muestra crítico, toda vez que «such a strategy is of little avail and that only a more modest and pragmatic understanding of the role of scholars could help us feel less constricted in our field of study, thereby making it unnecessary to artificially extend the limits of international law» (p. 1093). Entre la doctrina internacionalista española el concepto ha sido objeto de críticas, centradas con frecuencia en la naturaleza esencialmente *transitiva* de la noción. Por todos, GUTIÉRREZ ESPADA, para quien se trata de un «derecho en agraz» (GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La contribución del derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del derecho internacional contemporáneo», *Anuario de derecho internacional de la Universidad de Navarra*, XIV, 1998, pp. 113-200, p. 128), que ofrece «nebulosas directrices que evolucionan lentamente en el Limbo de lo que Será» (*Ibidem*, p. 169). Una naturaleza «a medio camino entre la orden y el consejo [que] lo hace más sabroso al paladar de los Estados» (PAOLILLO, F., «Final Report (Procedure for the adoption and implementation of rules in the field of the environment)», *Ann.de l’IDJ*, 67-1 cit., págs. 437-478, pp. 450-451). Estas críticas arrecian cuando el *soft law* trata de buscar un camino propio, más allá de lo meramente preparatorio. Así, lo que suponía «una especie de Dr. JECKYLL benéfico, en la medida en que las reglas de *soft law* de la década de los sesenta eran únicamente la semilla de la que podía y eventualmente sería una regla emergente o “Derecho internacional duro”, que se materializaría cuando el tema estuviese suficientemente maduro; es decir, el *soft law* de toda la vida tenía como función y misión prefigurar el Derecho del futuro; aún no lo era, pero acabaría siéndolo. Ese *soft law*, decía, ha visto pervertida su naturaleza, en particular en estos temas de medio ambiente, convertido en un Mr. HYDE que no pretende en absoluto ofertar propuestas *de lege ferenda*, sencillamente porque su objetivo más que prefigurar el Derecho del futuro es impedir que el Derecho tome forma, dando simultáneamente la impresión, dirigida a la opinión pública internacional, de que el tema se trata con el amoroso y minucioso cuidado que merece por los siempre atentos organismos internacionales» (GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La contribución del derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del derecho internacional contemporáneo», *op. cit.*, pp. 183-184).

Asumida que la ausencia de aquellos efectos no implica *per se* la de cualquier otro de naturaleza jurídica²⁶¹, el *soft law* se caracterizaría, según el Consejo de Estado francés, por la presencia de tres elementos cumulativos²⁶². En primer lugar, su propósito sería el de guiar el comportamiento de sus destinatarios, atrayendo su apoyo en la medida de lo posible. Función coincidente con la de su *némesis*, el *hard law*, del que se apartaría, sin embargo, en las técnicas empleadas, ya que:

«pour atteindre ce but, droit dur et droit souple ne jouent pas sur les mêmes leviers. Là où le droit dur agit en fixant des bornes à la liberté d'action de ses destinataires et en exposant ceux qui les franchissent à des conséquences juridiques, le droit souple n'entend pas modifier celles-ci mais influencer sur la manière dont il est fait usage de cette liberté. En raison de sa légitimité, des pressions sociales attachées à son respect où simplement du fait qu'il s'agit d'une référence et qu'il est commode de la reprendre, les destinataires du droit souple sont invités à choisir de l'appliquer»²⁶³

En segundo, pese a su voluntad de modificar el comportamiento, el *soft law* no crearía por sí mismo ningún derecho u obligación para sus destinatarios. Esto es, no da derecho a exigir algo a las personas a las que se dirige y, en particular, a solicitar al juez que ordene la satisfacción de dicha exigencia. Afirmación que aconseja extremar la prudencia en su deslinde con la legislación «de principios»²⁶⁴, la cual, si bien vinculante, transita desde normas de categorías cerradas y fuertemente tipificadas hacia técnicas que hacen amplio uso de los principios y cláusulas generales. Delimitación compleja, toda vez que los vientos que impulsan el desarrollo de ambas realidades son sustancialmente idénticos²⁶⁵.

²⁶¹ ALONSO GARCÍA, R., «El soft law comunitario», *RAP*, 2001, n.º 154, pp. 63-94, p. 64. Posición mayoritaria en la doctrina, si bien no unánime. La doctrina internacionalista ha abordado detenidamente los matices del *soft law*. En este sentido, véase BAXTER, R., «International Law in "Her Infinite Variety"», *ICLQ*, Vol. 29, 1980, núm. 4, pp. 549-566; SZTUCKI, J., «Reflections on International "Soft Law"», en RAMBERG, J., *et al* (EDS.), *Festskrift till Lars Hjerner: Studies in International Law*, Estocolmo, Norstedts, 1990, pp. 549-575; DUPUY, P. M., «Soft Law and the International Law of the environment», *MJIL*, Vol. 12, 1990, núm. 2, pp. 420-435; y HILLGENBERG, H., «A Fresh Look at Soft Law», *EJIL*, Vol. 10, 1999, núm. 3, pp. 499-515.

²⁶² CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, La Documentation Française, Paris, 2013, pp. 61-63.

²⁶³ *Ibidem*, p. 61.

²⁶⁴ RODOTÀ, S., «Códigos de conducta: entre hard law y soft law», en REAL PÉREZ, A. (COORD.), *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 19-30, p. 21.

²⁶⁵ *Ibidem*. Como se desarrollará, tales vientos responden a la conveniencia de «reglas flexibles, experimentales, que se puedan adaptar a contextos variados y variables».

Finalmente, el *soft law* presentaría, por su contenido y elaboración, una estructura que le emparenta con las normas de derecho *clásico*, alejándose así de un *no derecho* de mensajes religiosos, exhortaciones políticas, recomendaciones de salud pública... Distinción de nuevo borrosa, en la que la precisión del «umbral del derecho» resulta en extremo compleja²⁶⁶.

Pese a lo expuesto, la sola caracterización del código de conducta como instrumento de *soft law* resulta insatisfactoria. En este sentido, la propia categoría rezuma vaporosidad. Y es que, según RODOTÀ:

«La categoría del *soft law* [...] no es homogénea. Aunque sus distintas manifestaciones se hayan unificado sintéticamente para hacer referencia al carácter no vinculante de la regla así elaborada, no sólo estamos frente a una multiplicidad de elementos, sino incluso frente a una articulación interna de los mismos. Aunque el *soft law* se identifique habitualmente como una fuente privada, a él recurren incluso sujetos públicos, como demuestra la experiencia de la Unión Europea. Todo lo cual produce una consecuencia importante tanto desde el punto de vista subjetivo como desde el objetivo: el *soft law* no se puede reconducir a una sola fuente ni a una sola tipología, de él emergen progresivamente distintos niveles de obligatoriedad, formal e informal»²⁶⁷

De este modo, el *soft law*, más que una categoría duradera en la que asentar sólidamente algunos desarrollos normativos, desempeñaría para el derecho una función marcadamente temporal, facilitando la superación del paradigma kelseniano, centrado en la sanción. Se trataría, en resumen, de una categoría orientada a propiciar un cambio del paradigma normativo²⁶⁸. De lo dicho se desprende, además, que entre *derecho blando* y *derecho*

²⁶⁶ ABI-SAAB, G., *Cours général de Droit International Public, Académie de droit international de La Haye, Recueil des Cours*, La Haya, Martinus Nijhoff, Vol. 207 (1987-VII), pp. 207-209.

²⁶⁷ RODOTÀ, «Códigos de conducta: entre hard law y soft law», *op. cit.*, pp. 22-23.

²⁶⁸ Que sin duda anuncia profundos cambios en el mundo del derecho. En este sentido, KHUN, refiriéndose a las implicaciones del cambio de paradigma en el ámbito científico señala que: «Examining the record of past research from the vantage of contemporary historiography, the historian of science may be tempted to exclaim that when paradigms change, the world itself changes with them. Led by a new paradigm, scientists adopt new instruments and look in new places. Even more important, during revolutions scientists see new and different things when looking with familiar instruments in places they have looked before. It is rather as if the professional community had been suddenly transported to another planet where familiar objects are seen in a different light and are joined by unfamiliar ones as well. Of course, nothing of quite that sort does occur: there is no geographical transplantation; outside the laboratory everyday affairs usually continue as before. Nevertheless, paradigm changes do cause scientists to see the world of their research-engagement differently. In so far as their only recourse to that world is through what they see and do, we may want to say that after a revolution scientists are responding to a different world» (KUHN, T.S., «The

duro no existe una verdadera contradicción. Su oposición sería meramente *dialéctica*, respondiendo a la necesidad de alumbrar una nueva visión del derecho. Más allá de esta oposición, por lo demás, temporal, ambos colaborarían funcionalmente en la orientación de la conducta del sujeto. Ello proyecta importantes consecuencias sobre los códigos de conducta, que se abren a distintas combinaciones de *hard* y *soft law*, fruto de las singularidades, presiones, autonomía, en suma, de los llamados a elaborar el código. Los códigos de conducta se caracterizarían, pues, por una densificación normativa²⁶⁹ variable que, si bien no precisa la obligatoriedad, tampoco descarta, bajo ciertas circunstancias, su empleo²⁷⁰.

4.1.2. Código de conducta y ética

Un segundo factor que cohesiona a los códigos de conducta es el de su vinculación a la ética. Se trata de instrumentos llamados a encarnar, a juridificar, aquella, actuando, en expresión del Consejo de Estado francés, a modo de *punte* entre la ética (*buena conducta*) y el derecho (*código*)²⁷¹. Una proximidad a la moral que no implica sin embargo su confusión con ella. Afirmación especialmente predicable de la

Structure of Scientific Revolutions», en *International Encyclopedia of Unified Science. Volumes I and II. Foundations of the unity of science, volumen II, number 2. X. Revolutions as Changes of World View*, Chicago, The University of Chicago, 2.^a ed., 1970, p. 111-135, p.111). Una *visión* que FOUCAULT atrapa en su *episteme*, aquel enfoque «donde una cultura, librándose insensiblemente de los órdenes empíricos que le prescriben sus códigos primarios, instaura una primera distancia con relación a ellos, les hace perder su transparencia inicial, cesa de dejarse atravesar pasivamente por ellos, se desprende de sus poderes inmediatos e invisibles, se libera lo suficiente para darse cuenta de que estos órdenes no son los únicos posibles ni los mejores» (FOUCAULT, M., *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 1968, p. 6).

²⁶⁹ Noción perfilada por THIEBERGE, para quien «En tant que processus normateur, c'est-à-dire créateur et transformateur de norme(s), la densification normative donne à voir comment la normativité émerge, se déploie et évolue dans le temps et dans l'espace. Elle permet de saisir dans une continuité l'accès à la normativité, l'entrée en juridicité et la conquête de l'obligatorité. Plus précisément, *la densification normative désigne le processus par lequel la norme prend forme et force* [cursivas en el original]» (THIEBERGE, C. et al., *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2014).

²⁷⁰ En el caso de España se optó por incorporar un código de conducta dentro de la propia norma que regula el régimen jurídico de los empleados públicos, es decir, el actual Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 5-2015, de 30 de octubre); o, en la misma línea, el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005), incorporándose, por tanto, a normas de *hard law*, si bien no siempre resultan claras las consecuencias jurídicas anudadas a su incumplimiento. Ello se explica, en parte, por nuestra tradición jurídica, en la que el papel del *soft law* ha sido mucho más modesto que en otros sistemas.

²⁷¹ «Le fait même de parler de «codes de bonne conduite» montre qu'un des enjeux du droit souple est de jeter un pont entre l'univers de l'éthique (la bonne conduite) et celui du droit (le code)». CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, cit., p. 63.

autorregulación, como contexto en el que se desarrollan principalmente los códigos de conducta²⁷². En palabras de DE LA CUESTA RUTE:

«el fenómeno de la autorregulación, pese a su –equivoca– denominación, no resiste la más mínima confrontación con la regulación de la conducta proveniente del mundo de la moral, siquiera por la sencilla razón de que el fenómeno que nos ocupa comprende la imposición de las normas que lo integran por instancias distintas de la conciencia del sujeto llamado a observar a aquellas»²⁷³

Conocidos como instrumentos típicos de la disciplina de ciertas categorías profesionales²⁷⁴, los códigos de conducta buscan afianzarse en principios éticos

²⁷² Con mayor precisión, el Comité Económico y Social Europeo señala que «la autorregulación tiene su origen en el ámbito de la psicología del comportamiento y, cuando se aplica en el ámbito de la economía, generalmente se refiere a la adopción por los propios agentes económicos de determinadas normas de conducta que han de regir las relaciones entre ellos o con terceros en el mercado y la sociedad, y cuyo cumplimiento se conviene de común acuerdo, sin mecanismos de coerción externos» (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Autorregulación y corregulación en el marco legislativo de la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa) (2015/C 291/05). DO, C 291, 30.8.2014).

²⁷³ CUESTA RUTE, J. M. DE LA, «La autorregulación como regulación jurídica», en REAL PÉREZ, A. (COORD.), *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 32. Para el autor, esta lejanía de la ética se concreta en múltiples detalles, hallándose con frecuencia el código «lejos de recoger un determinado comportamiento por su bondad perfeccionadora del sujeto» (*ibidem*). Este enfoque, que apenas ofrece margen a la interpretación, trasluce el deseo de asegurar una nítida separación entre ambas realidades. De hecho, el propio texto se anuncia como una apología de la *juridicidad* de los códigos de conducta. En dicha línea, se destaca que «mejor que de códigos «éticos» es hablar de códigos «de buenas prácticas», por entender que, a lo sumo, expresan estándares de conducta con un cierto reconocimiento social capaces de medir la diligencia o su carencia en el obrar susceptible de desencadenar la responsabilidad del sujeto» (*ibidem*, p. 33). Propuesta que parece haber sido asumida por el Consejo Económico y Social Europeo en su Dictamen «Autorregulación y corregulación en el marco legislativo de la Unión Europea», al señalar que: «Aunque muchas veces se consideran sinónimos, los códigos éticos y los códigos de buenas prácticas se refieren a dos conceptos diferentes que conviene distinguir. Ambos conceptos remiten a un cuerpo de normas o reglas impuestas por procesos de autorregulación o corregulación, representan la forma más elaborada de traducir el acuerdo entre las partes interesadas respecto a esas normas y tienen por objeto hacer transparente y accesible a todas las partes interesadas el conjunto de dichas normas y sus modalidades de aplicación. Sin embargo, los códigos éticos se refieren a las normas deontológicas para el ejercicio de determinadas profesiones, cuyos titulares están facultados para autorregularse en virtud de las legislaciones nacionales o las normas internacionales que regulan el ejercicio de sus profesiones liberales (médicos, abogados, periodistas, etc.). Por su parte, los códigos de buenas prácticas designan más bien un cuerpo de normas de autorregulación o corregulación en el sentido preconizado en el presente Dictamen» (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Autorregulación y corregulación en el marco legislativo de la Unión Europea», *cit.*).

²⁷⁴ Como los médicos y los abogados, si bien su ámbito se extiende ahora hasta cubrir un «espacio bastante más amplio de actores y de actividades» (RODOTÁ, «Códigos de conducta: entre hard law y soft law», *op. cit.*, nota 72, p. 23). DUPRAT identifica «diversos orígenes de los códigos de conducta en el Derecho francés. El primero de ellos tiene que ver con ciertas profesiones liberales (médicos, farmacéuticos, abogados, auditores de cuentas...), organizadas en colegios profesionales. Más recientemente, hay que añadir iniciativas de organizaciones internacionales (OCDE, ONU, etc.) para dar transparencia en la actividad de las empresas y también para tomar en consideración objetivos de interés general (como la protección del medio ambiente, por ejemplo). También las empresas, por su propia iniciativa, especialmente

(*honestidad, responsabilidad*), a cuya identificación son llamados a participar con frecuencia sus destinatarios. Su resultado, en sintonía con los postulados de la *ética cívica*, actúa a modo de *mínimo común denominador*, no conteniendo un único camino a transitar sino distintas vías, igualmente lícitas. Ello implica, como corolario, la adopción de una de las enseñanzas éticas: la renuncia al carácter vinculante de las obligaciones, apostándose de manera decidida por instrumentos propios del *soft law*.

En todo caso, desde una perspectiva eminentemente privatista, RODOTÀ muestra su escepticismo respecto a esta posible interiorización de la ética, destacando que:

«Para aclarar mejor el significado y la relevancia de los códigos de conducta, es oportuno subrayar que en muchos casos se califican recurriendo al adjetivo «ético». La razón es evidente. La palabra «ética» es enormemente sugestiva, evoca valores, reenvía a la responsabilidad de distintos sujetos. La ética se presenta como un instrumento necesario para poner remedio a una verdadera o presunta dificultad del Derecho y para fundamentar una verdadera y realmente autónoma *business ethics*. Los códigos éticos se multiplican en los más diversos sectores, incluso con una fuerte ambigüedad: en algunos casos son meros instrumentos de propaganda, sin efectos concretos, utilizados para proyectar al exterior una imagen confiable de la organización a la cual se refieren. En estos casos, se convierten en instrumentos para incrementar la legitimidad del sujeto que los produce, no para dar vida a una reglamentación más eficaz»²⁷⁵

cuando se agrupan, elaboran códigos para regir sus inter-relaciones y también para atender las necesidades de sus políticas de marketing» (DUPRAT, J.-P. en «Los códigos de conducta vistos por un jurista francés», en REAL PÉREZ, A. (coord.), *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 55).

²⁷⁵ RODOTÀ, «Códigos de conducta: entre hard law y soft law», *op. cit.*, pp. 23-24. Tras un examen de los distintos códigos éticos, el autor concluye que estos cumplen en muchos casos en el ámbito de la actividad económica la «función de garantizar la confiabilidad del sujeto a que se refieren, pero se caracterizan sobre todo como instrumentos para la *corporate governance*, para la gestión organizativa de la empresa. Esto quiere decir que el código puede producir efectos jurídicos, constituyendo la base para la asunción de medidas disciplinarias para con los empleados que violen sus prescripciones». Unos efectos jurídicos que, sin embargo, «están condicionados por múltiples factores: la predisposición no unilateral del código; su eventual carácter integrador del contrato de trabajo; el respeto del *hard law* vigente para las relaciones de trabajo. Una mayor relevancia hacia el exterior, o un verdadero y propio carácter vinculante, se alcanza cuando en comunicaciones abiertas al público se hace referencia al código ético de la empresa y, sobre todo, cuando el código está incluido en verdaderas y genuinas estipulaciones contractuales» (*ibidem*, p. 24).

4.2. Los acuerdos interinstitucionales y su transcendencia en la conformación del Registro de Transparencia de la Unión

A diferencia de los códigos de conducta, la relevancia de los acuerdos institucionales en la relación con los grupos de interés no descansa tanto en lo frecuente de su utilización cuanto en su protagonismo a la hora de conformar el Registro de Transparencia de la Unión, auténtica clave del sistema. Esta circunstancia justifica tanto su caracterización como una aproximación a sus singularidades en la regulación de aquellos grupos.

4.2.1. Los acuerdos interinstitucionales como expresión del principio de *cooperación leal*

Si bien las instituciones vienen alcanzando pactos desde antiguo sobre la base de las previsiones de los Tratados que anticipan un «acuerdo común» sobre determinadas materias²⁷⁶, no es hasta el Tratado de Lisboa cuando se contempla una expresa base legal que permita al Parlamento, al Consejo y a la Comisión concluir acuerdos institucionales con carácter vinculante. En este sentido, el art. 295 del TFUE indica que:

«El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante»

²⁷⁶ A modo de ejemplo, art. 193.3 de la Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (DOCE, C 340, 10.11.1997), respecto a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación ante alegaciones de infracción o mala administración en la aplicación del derecho comunitario; art. 218.1, relativo a la colaboración entre el Consejo y la Comisión; art. 248.3, sobre el acceso a la información del Banco Europeo de Inversiones; o art. 279.9, acerca de la modificación al alza del tipo máximo de aumento de los gastos del ejercicio presupuestario.

Como señalan LENAERTS y VAN NUFFEL²⁷⁷, el recurso a estos acuerdos resulta cada vez más frecuente en la práctica institucional, habiendo ampliado su objeto de una inicial atención al papel del Parlamento en el proceso legislativo²⁷⁸ a materias muy diversas²⁷⁹.

El fundamento de estos acuerdos no es otro que el de una *cooperación leal*, que garantiza el respeto y la asistencia mutua en el cumplimiento de los objetivos establecidos por los Tratados²⁸⁰. Un vínculo explicitado ya en la *Declaración relativa al artículo 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, aneja al Acta Final del Tratado de Niza²⁸¹, primer reconocimiento *oficial* por los Estados Miembros de la existencia de estos acuerdos:

«La Conferencia recuerda que el deber de cooperación leal que se deriva del artículo 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y que rige las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, rige también las relaciones entre las propias instituciones comunitarias. Por lo que respecta a las relaciones entre las instituciones, cuando en el marco de dicho deber de cooperación leal sea necesario facilitar la aplicación de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión podrán celebrar acuerdos interinstitucionales. Estos acuerdos no podrán modificar ni completar las disposiciones del Tratado y sólo podrán celebrarse con el consentimiento de esas tres instituciones»²⁸²

²⁷⁷ LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 2011, pp. 925-926.

²⁷⁸ Sirva de ejemplo la Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (art. 251 del Tratado CE) (*DO*, C 145, 30.6.2007).

²⁷⁹ Como el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo el Consejo y la Comisión sobre la aplicación de los procedimientos de subsidiariedad (*DOCE*, C 329, 6.12.1993) o la Resolución sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo (*DOCE*, C 158, 25.6.1986), entre muchos otros textos.

²⁸⁰ Art. 4. 3 del TUE.

²⁸¹ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 (*DOCE*, C 80, 10.3.2001), siguiendo la estela jurisprudencial según la cual en el diálogo institucional prevalecen los mismos deberes recíprocos de leal cooperación que regulan las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones (Sentencia de 27 septiembre de 1988, *República Helénica contra Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 204/86, ECLI:EU:C:1988:450, par. 16; o Sentencia de 30 de marzo de 1995, *Parlamento/ Consejo de la Unión Europea*, asunto C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91, par. 23).

²⁸² Adviértase cómo la Declaración circunscribe estos acuerdos al Parlamento, el Consejo y la Comisión, asentando lo que hasta entonces había sido mera *tendencia*. En este sentido, «Simple accumulation of the involvement in the various IIAs [acuerdos interinstitucionales, por sus siglas en inglés] concluded to date show the ‘proneness’ of various institutional actors to engage in interinstitutional arrangements. Accordingly, the Commission is in the lead with 105 IIAs concluded with its participation as a concluding partner [...]. Following at close range are the Council (94) and the European Parliament (92). The other main institutions and secondary institutions (Economic and Social Committee, Committee of Regions,

El art. 295 del TFUE apuesta asimismo por una concreta denominación, la de *acuerdo interinstitucional*, superadora de la diversidad existente en la práctica. De hecho, la primera utilización de aquella no se produce hasta 1988²⁸³, abundando hasta entonces otras como *declaración conjunta*, *decisión*, *código de conducta*, *modus vivendi*...²⁸⁴ Una pluralidad espolada sin duda por la ausencia de una base expresa en los Tratados.

Desde un punto de vista subjetivo, el TFUE habilita la celebración de estos acuerdos mediante actos de distinta naturaleza: *unilaterales*, tanto verbales²⁸⁵ como escritos²⁸⁶; *bilaterales*; o *trilaterales*. El completo análisis ofrecido por HUMMER²⁸⁷ pone de manifiesto que hasta 1975 los acuerdos institucionales poseían exclusivamente una naturaleza unilateral o bilateral, evolucionando con posterioridad hacia composiciones más plurales²⁸⁸

Finalmente, dichos acuerdos *podrán* tener para los firmantes carácter vinculante. En relación a este punto, la jurisprudencia habría rehuído cualquier pronunciamiento

European Investment Bank) appear not to prone to engage in interinstitutional activities» (HUMMER, W., «From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices', *ELJ*, Vol. 13, 2007, n.º 1, pp. 47-74, p. 51). Dicha limitación se consolida normativamente a través del art. 295 TFUE, ya citado.

²⁸³ Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (*DOCE*, L 185, 15.7.1988).

²⁸⁴ HUMMER, W., «From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'», *op. cit.*, p. 51.

²⁸⁵ A modo de ejemplo, Declaration of Commission President Delors to the European Parliament on 15 January 1985 concerning the future action taken by the Commission on opinions of Parliament (EP-Debates, *OJ* 1985, Annex 2-321, p. 41); o Declaration of Commission President Delors on 13 February 1990, formally bringing into public knowledge an agreement with the Parliament President on the cooperation between Parliament and Commission in the legislative procedure (EP- Debates, *OJ* 1990, Annex 3-386, p. 35 y ss.).

²⁸⁶ Council Statement on improving the relations between the Council and the European Parliament of 16 October 1973 (Bull. EP n.º 34/73 of 19 October 1973); Commission Communication on the 'relations between the Community institutions' of 14 October 1981 (Bull. EC Annex 3/1982).

²⁸⁷ HUMMER, W., «Annex: Interinstitutional Agreements Concluded During the Period 1958-2005», *ELJ*, Vol. 13, 2007, n.º 1, pp. 92-109.

²⁸⁸ Así, «It can be held that the majority of IIAs (67, 50.4%) [...] are *bilateral* agreements, concluded between the Council and the Commission (22, 17.9%), between the European Parliament and the Commission (21, 17.1%), or between the European Parliament and the Council (14, 11.4%) respectively, while only 51 (41.5 %) IIAs were *trilateral* agreements, concluded between the European Parliament, the Council, and the Commission» (HUMMER, W., «From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'», *op. cit.*, p. 51).

general²⁸⁹. Así, en ocasiones, el TJUE ha considerado a estos acuerdos como no vinculantes. Tal es el caso de la Joint Declaration of 22 April 1975 on the institution of a conciliation procedure²⁹⁰, reconvertida a mera declaración política²⁹¹; o del Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión²⁹². Por el contrario, en otros casos el Tribunal ha reconocido tal carácter, como en los asuntos 211/80²⁹³, 34/86²⁹⁴, 204/86²⁹⁵ o C-106/96²⁹⁶.

4.2.2. Algunas precisiones en torno a los acuerdos institucionales relacionados con los grupos de interés

En el caso de los acuerdos institucionales relacionados con los grupos de interés, especialmente el vigente Acuerdo de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio²⁹⁷, dos cuestiones merecen especial atención en este momento. En primer lugar, la vinculación de las instituciones firmantes a lo convenido, aspecto que, como se ha adelantado, resulta tradicionalmente polémico²⁹⁸. Esta cuestión se adivina, sin

²⁸⁹ KLABBERS, J., «Informal instruments before the European Court of Justice», *CMLRev*, Volume 31, Issue 5, 1994, pp. 997-1023.

²⁹⁰ *OJ*, C 89, 22.4.1975.

²⁹¹ Conclusiones del Abogado General Reischl presentadas el 29 de junio de 1981, *F. Giuffrida y G. Campogrande contra Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 64/80, ECLI:EU:C:1981:26, p. 714.

²⁹² *DOCE*, L 340, 31.12.1993, en que el Tribunal de Primera Instancia señala por vez primera de manera explícita la naturaleza no vinculante de una acuerdo institucional entre el Consejo y la Comisión (Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 19 de octubre de 1995, *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd contra Consejo de la Unión Europea*, asunto T-194/94, ECLI:EU:T:1995:183).

²⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 19 de enero de 1984, *Michel Advernier y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto 211/80, ECLI:EU:C:1984:15.

²⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986, *Consejo de las Comunidades Europeas contra Parlamento Europeo*, asunto 34/86, ECLI:EU:C:1986:291.

²⁹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, *República Helénica contra Consejo de las Comunidades Europeas*, *cit.*

²⁹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-186/96, ECLI:EU:C:1998:218.

²⁹⁷ *DO*, L 207, 11.6.2021.

²⁹⁸ En este sentido, «An indication is afforded, in the first place, by the title chosen by the institutions: declaration, *modus vivendi*, code of conduct or agreement (which is stricter). In addition, the legal force of an agreement may be derived from its content» (LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, *op. cit.*, p. 927). Sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos institucionales resulta de especial interés el reciente PIQUERAS GARCÍA, A. J., «Los acuerdos interinstitucionales: ¿vuelta a la casilla de inicio?», en DE FARMIÑÁN GILBERT, J. M., ROLDAN BARBERO, J. y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (COORDS.) y LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P. (EDS), *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 587-631.

embargo, pacífica en el Acuerdo, toda vez que, según su art. 15.1, «El presente Acuerdo tendrá carácter vinculante para las instituciones firmantes».

En consecuencia, en el Acuerdo el interés se desplaza a la delimitación de lo acordado, en cuyo perímetro cabe afirmar plenamente la obligatoriedad para los firmantes. En este sentido, conviene advertir que su texto no se limita a consensuar un enfoque institucional sobre la materia, habilitando una Secretaría y un Consejo de Administración a los que se atribuyen funciones concretas. Por ello, el art. 9 recuerda que:

«El Consejo de Administración y la Secretaría desempeñarán las funciones que se les atribuyen con arreglo a los artículos 7 y 8 y, en el ejercicio de tales funciones, estarán facultados para adoptar decisiones en nombre de las instituciones firmantes»²⁹⁹

En cualquier caso, como límite de carácter general, el *considerando* 13 del Acuerdo advierte de que «El funcionamiento del Registro no debe afectar a las competencias de ninguna de las instituciones firmantes ni a sus respectivas facultades de organización interna»³⁰⁰.

Junto a esta dimensión *ad intra*, cabría analizar un segundo aspecto relacionado con la posible infracción de los Tratados por el Acuerdo. Cuestión planteada a resultas de la previsión por su art. 5 de un *principio de condicionalidad* que sujeta el despliegue de ciertas actividades de los grupos a su previa inscripción registral. Una disposición que deja abierta su posible contradicción con el art. 11.2 del TUE, que exige a las instituciones el mantenimiento de un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. A esta cuestión, puesta de manifiesto por el servicio

²⁹⁹ A tal fin, el art. 15.3 del Acuerdo precisa que «cada institución firmante se compromete a adoptar una decisión que se formulará como sigue: «El Consejo de Administración y la Secretaría estarán facultados para adoptar, en nombre de [nombre de la institución], decisiones individuales relativas a solicitantes y declarantes, de conformidad con el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021, en un Registro de transparencia obligatorio (DO L 207 de 11.6.2021, p. 1).»».

³⁰⁰ En sintonía con el citado art. 295 del TFUE que condiciona la celebración de los acuerdos al «respeto de los Tratados».

jurídico del Consejo, se volverá más adelante con ocasión del estudio del Registro de Transparencia que será abordado en los próximos capítulos.

CAPÍTULO III. PRIMERAS APROXIMACIONES A UNA NOCIÓN JURÍDICA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

El fin de siglo es testigo del afán de algunas de las instituciones comunitarias por encauzar jurídicamente una relación con los grupos de interés que hasta entonces se había confiado a lo fáctico. Una tarea imprescindible ante la creciente influencia de aquellos, en la que resultan decisivas las hechuras del *tiempo nuevo* inaugurado con Maastricht. Una labor, en fin, abordada por cada institución en solitario, y en la que se busca imprimir en el vínculo un acento propio, condicionado tanto por las prácticas adquiridas como por las concretas necesidades de cada institución.

1. UN TIEMPO NUEVO

La reforma de los Tratados comunitarios hecha en la ciudad neerlandesa de Maastricht en el invierno de 1992 ³⁰¹ anuncia ya el esfuerzo que las instituciones europeas han venido sosteniendo hasta nuestros días para aquilatar y encauzar normativamente su relación con los grupos de interés. Un heraldo, sin duda, discreto, que huye de cualquier mención expresa, y cuya atención solo se adivina, brumosamente, gracias a la vinculación de aquellos con la noción de *transparencia*³⁰², a la que se dedica una de las Declaraciones anexas al Tratado:

«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

³⁰¹ El texto del Tratado de la Unión Europea, tal y como fue firmado el 7 de febrero de 1992, se encuentra publicado en el *DO C* 191, de 29.7.1992, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.1992.191.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A1992%3A191%3ATOC.

³⁰² Según indica BOIXAREU CARRERA, «el debate institucional comunitario [...] en el periodo que se extiende desde la firma del TUE el 7 de febrero de 1992 hasta su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993, en particular a raíz de las dificultades que ha conocido el proceso de ratificación del mismo, ha girado o se ha polarizado en torno a una «triada» o «tríptico» de cuestiones: el «déficit democrático» de la Comunidad, la transparencia y la subsidiariedad» (BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad», *RIE*, Vol. 21, septiembre-diciembre 1994, n.º 3, pp. 771-808, p. 771).

1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones»³⁰³

Pese a la naturaleza marcadamente transitoria de esta disposición, orientada más a posados desarrollos conceptuales y normativos que a un inmediato servicio, la Declaración se ve puesta a prueba, antes incluso de su entrada en vigor, a resultas de las turbulencias que azotan el proceso de ratificación de los Tratados³⁰⁴. Proceso que alcanza su clímax con ocasión del referéndum danés de 2 de junio de 1992, en el que el 50,7 % de los votantes negó su apoyo a los nuevos textos³⁰⁵. Este rechazo, así como la proximidad de un nuevo referéndum en Francia³⁰⁶, cuyo resultado se antojaba decisivo para el éxito de Maastricht, motivan la intervención del Consejo Europeo, que ensaya en su reunión de

³⁰³ CURTIN y MEIJERS señalan que el origen de esta disposición se encuentra en la propuesta de los Países Bajos de incluir en el Tratado un artículo 213 bis, que permitiera al Consejo regular, por mayoría cualificada, el acceso a la información en posesión de las instituciones comunitarias. Pese a su interés, la propuesta no fue acogida mayoritariamente por los restantes Estados miembros ni tampoco retomada por el Parlamento o la Comisión en sus peticiones a la Conferencia Intergubernamental. La Declaración resultante vendría a ser, pues, una especie de «premio de consolación» a los Países Bajos (CURTIN, D. y MEIJERS, H., «The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic retrogression? », *CMLRev*, 1995, 32, pp. 391-442, pp. 419-420). Por otra parte, en este momento la transparencia se concentra en la dimensión *pública* del proceso de decisión, identificándose con el acceso a la información en poder de las instituciones. A resultas de ello, los grupos de interés no se caracterizan inicialmente como objeto de transparencia sino como beneficiarios de la misma, en su calidad de *público*. Decisivo en este enfoque resulta la ausencia de acuñación normativa de su realidad, en la que se abundará más adelante.

³⁰⁴ En este sentido se pronuncia GONZÁLEZ ALONSO, para el que «aquella Declaración n.º 17, que pasó prácticamente desapercibida en el Acta Final de la Conferencia intergubernamental de 1991, habría de adquirir un valor insospechado a la luz de los acontecimientos que sucedieron en el proceso de ratificación del TUE» (GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Madrid, COLEX, 2002, p. 30).

³⁰⁵ Si bien autores como PEDLER destacan que uno de los temas decisivos para el resultado de este referéndum fue la percepción ciudadana de que los líderes políticos habían alcanzado un acuerdo «distante de la vida real y de difícil comprensión», la explicación del rechazo danés dista de poder reconducirse a un único factor. El análisis ofrecido por WORRE, reconociendo esta multiplicidad de factores, insiste en la desconfianza hacia el proceso de integración europea de los daneses, más proclives a un desarrollo comunitario cimentado en una estructura intergubernamental clásica (PEDLER, R.H., «Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens», *EBJ*, summer 1994, Vol. 6, n.º 3, pp. 30-38, p. 30, y WORRE, T., «First No, then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993», *JCMS*, 1995, 33, n.º 2, pp. 235-257, p. 257).

³⁰⁶ Pese a que la celebración del referéndum no venía exigida por la Constitución de 1958, el presidente Mitterrand lo convoca al entender que debía «consultar a los franceses sobre una cuestión que afecta de tal manera a su futuro individual y colectivo». Una decisión arriesgada, que respondía en gran medida a motivos domésticos, como el restablecimiento de la *comunicación* con los ciudadanos, la recuperación de la iniciativa política o el deseo de cuartear a la oposición a las puertas de las elecciones que habrían de celebrarse durante la primavera de 1993. Pese al riesgo, la iniciativa parecía contar con margen suficiente, habida cuenta de que, según los sondeos, dos de cada tres franceses exhibían una clara vocación europeísta (PÉREZ SOLA, N., «Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República Francesa», *REP*, octubre-diciembre 1992, 78, pp. 331-360, p. 350).

Lisboa³⁰⁷ una respuesta de urgencia³⁰⁸. Ante todo, el Consejo reafirma su compromiso con la reforma, convencido de que representa un importante y positivo avance en el proceso de unidad europea, que refuerza la dimensión democrática de la adopción de decisiones. Por ello, insiste en el respeto al calendario establecido para la ratificación, con el fin de asegurar la entrada en vigor del Tratado en enero de 1993³⁰⁹. No obstante, a través de la declaración «Una Unión próxima a sus ciudadanos», reconoce la necesidad de lograr «avances concretos para aumentar la transparencia en el proceso de adopción de decisiones en la Comunidad y el diálogo con los ciudadanos». En especial, como respuesta al supuesto alejamiento en la toma de decisiones que había atrapado el debate en Dinamarca, la atención del Consejo se centra en el principio de subsidiariedad, elevado por la reforma a norma básica jurídicamente vinculante, y cuya aplicación estricta se colige imprescindible para un desarrollo armonioso en la Unión, al «garantizar una dirección [...] que se atenga a los deseos comunes de los Estados miembros y de sus ciudadanos». Por ello, se invita a la Comisión y al Consejo a trabajar en las vías y procedimientos para aplicar este principio, informando de sus avances en el encuentro que habría de celebrarse en el mes de diciembre en Edimburgo³¹⁰.

Como se ha señalado, el resultado del referéndum francés comprometía seriamente el ordenado tránsito hacia la Unión prometida por Maastricht. Y es que, desde la fundación de las Comunidades, aunque de manera especialmente intensa a partir de los años 80, Francia había sido sinónimo de vanguardia en la integración, apareciendo sus éxitos frecuentemente patrocinados por figuras políticas galas de primera magnitud, como Jacques Delors o François Mitterrand³¹¹. Es por ello por lo que el apoyo de los ciudadanos franceses a la reforma en septiembre de 1992, si bien agónico (50,8 % de votos emitidos

³⁰⁷ Consejo Europeo de Lisboa. 26/27 de junio de 1992. Conclusiones de la Presidencia. SN 3321/ 1/92. La lectura del texto muestra el esfuerzo de los jefes de Estado y de Gobierno por estar a la altura de unos tiempos sencillamente extraordinarios, en los que el camino hacia la Unión Europea se trenzaba con el desmoronamiento del bloque soviético, la violencia en la antigua Yugoslavia, los avances en el proceso de paz en Oriente Medio, la Cumbre de Río sobre el Clima... Un *annus mirabilis* descrito en BARÓN CRESPO, E., *Más Europa, ¡unida! Memorias de un socialista europeo*. Barcelona, RBA Libros, 2013, pp. 238-291.

³⁰⁸ Sin duda, de gran complejidad, ya que a la inmediatez se añadía la dificultad de interpretar, no ya un mandato, sino, en un sentido negativo, el repudio expresado por los ciudadanos en las urnas.

³⁰⁹ Consejo Europeo de Lisboa. 26/27 de junio de 1992. Conclusiones de la Presidencia, *cit.*, pp. 2-3.

³¹⁰ *Ibidem*, pp. 8-9.

³¹¹ STARTIN, N., «Maastricht, Amsterdam and beyond. The troubled evolution of the French right», en DRAKE, H. (ED.), *French relations with the European Union*, Oxford/Nueva York, Routledge, 2005, pp. 55-75, p. 67.

favorables³¹²), fue recibido con indisimulado alivio. Superado este escollo, el Consejo Europeo de Birmingham aborda en sus Conclusiones³¹³ el estado de la ratificación, mostrando su apertura a las «ideas para avanzar» prometidas por el Gobierno danés³¹⁴. En cualquier caso, como prelude a la negociación, el Consejo desliza la necesidad de que el proceso concluya sin alterar el texto firmado³¹⁵. Pese al *impasse*, la institución se resiste a perder la iniciativa, adoptando una declaración conjunta que se recoge, con el título de «Una Comunidad cercana a sus ciudadanos», en el Anexo I de sus Conclusiones. Un texto, rayano a la contricción, en el que los jefes de Estado y de Gobierno, conscientes de las preocupaciones manifestadas «en el reciente debate público»³¹⁶, se aprestan a

³¹² Los resultados de los referéndums en Dinamarca y Francia muestran hasta qué punto el optimismo, casi eufórico, que cristaliza en Maastricht, había sido el fruto de un *diálogo entre élites*, poco sensible a ese espacio político europeo cuyo nacimiento, paradójicamente, se saluda. La preocupación por la dimensión estructural de esta paradoja, bautizada como «déficit democrático», ocupará el centro del debate europeo durante la siguiente década. Y es que, según indica ENZENSBERGER, en una cita que por su demoledora sinceridad justifica su extensión, «esto es poner nombre al meollo del problema de la Unión. Su calificativo oficial es eufemístico: el «déficit democrático», considerado una enfermedad carencial tan crónica como al parecer difícil de tratar, y cuya existencia se lamenta a la vez que se desdramatiza, cuando en absoluto se trata de un misterio médico; estamos más bien ante una decisión de principio totalmente deliberada. Como si las luchas constitucionales de los siglos XIX y XX nunca hubieran existido, el Consejo de Ministros y la Comisión acordaron, ya en el momento fundacional de la Comunidad Europea, que la población no tendría ni voz ni voto en sus decisiones. El que esa recaída en situaciones preconstitucionales pueda curarse por medio de correcciones cosméticas ya no se lo cree nadie. Por tanto, aquel déficit no es más que una noble expresión para referirse a la incapacitación política de los ciudadanos» (ENZENSBERGER, H.M., *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Barcelona, Anagrama, 2014, p. 80). Más brevemente, aunque con idéntica contundencia, el por entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, señalaba que «Europa comenzó como un proyecto elitista [en el que se estimaba] que lo único preciso era convencer a los que habían de adoptar las decisiones. Esta fase de *despotismo benigno* [sin cursivas en el original] ha llegado a su fin» (Citado por BOGDANOR, V., «Futility of a House with no windows», *The Independent*, July 26, 1993). FEATHERSTONE singulariza el origen de esta fase en Jean Monnet, el cual, al imprimir a la integración un sesgo dominado por la «tecnocracia» y el «elitismo», condena a la Comisión a una frágil legitimidad democrática (FEATHERSTONE, K., «Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union», *JCMS*, 1994, 32, n.º 2, pp. 149-170, p.150).

³¹³ Consejo Europeo de Birmingham. 16 de octubre de 1992. Conclusiones de la Presidencia. SN 343/2/92.

³¹⁴ En la medida en que las autoridades danesas eran conscientes de que una renegociación sustancial del Tratado era inviable, sus esfuerzos se centraron en ciertos anexos que permitieran dibujar una relación nueva (también, privativa) de Dinamarca con la Unión. Con el fin de asentar la propuesta en una base sólida, las principales fuerzas políticas de la izquierda, entre las que encontraba el Partido Popular Socialista (*Socialistisk Folkeparti*), puntal del «no» en el primer referéndum, suscribieron un «compromiso nacional» en noviembre de 1992 que con posterioridad fue apoyado por el Gobierno y otros partidos no socialistas, oficializándose en la propuesta «Dinamarca en Europa», remitida a las instituciones y los Estados miembros. Sorprende, sin duda, que la iniciativa para la modificación de aspectos críticos de la política exterior del país no surgiese del Gobierno sino de la oposición, lo que viene a subrayar «la extraordinaria necesidad de crear un consenso nacional en torno a la cuestión europea» (WORRE, T., «First No, then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993», *op. cit.*, p. 241).

³¹⁵ Consejo Europeo de Birmingham. 16 de octubre de 1992. Conclusiones de la Presidencia, *cit.*, p. 1.

³¹⁶ Debate que cabría cuestionar si presagia una *sociedad civil europea*, correlato de la vocación política que la reforma de los Tratados impulsa. Y es que, más allá de las pugnas nacionales, los debates asociados a Maastricht reverberan en todo el Continente, permitiendo intuir un marco «en [el] que se expresan las permanentes necesidades de los individuos como miembros de una comunidad para conseguir, establecer y garantizar las normas y valores que han de guiar su comportamiento en el marco de su mutua coexistencia y en su relación con las instituciones democráticas». En relación a este concepto, véase BONDIA GARCÍA, D., «Garantías sociales y efectividad de los derechos civiles y políticos frente a medidas regresivas en

atenderlas, bosquejando un programa que, si bien plenamente compatible con la letra y el espíritu de los Tratados, precisará de una intensa elaboración conceptual y normativa. Para ello, consideran, deben:

«demostrar a nuestros ciudadanos las ventajas de la Comunidad y del Tratado de Maastricht; hacer que la Comunidad sea más transparente para garantizar un debate público mejor informado sobre sus actividades; respetar la historia, la cultura y las tradiciones de cada nación, con una mayor comprensión de lo que los Estados miembros deben hacer y lo que compete a la Comunidad; explicar que la ciudadanía de la Unión aporta a nuestros ciudadanos derechos y protección adicionales sin suplantarse en lo más mínimo su ciudadanía nacional»³¹⁷

Menos de dos meses después de la cita de Birmingham, el Consejo de Edimburgo³¹⁸ anuncia haber llegado a «soluciones en toda una serie de temas que son esenciales para el progreso de Europa», allanando el terreno «para que los ciudadanos [...] vuelvan a confiar en la construcción europea»³¹⁹. En relación a Dinamarca, la presentación por sus autoridades a los Estados miembros del documento «Dinamarca en Europa» supone un importante avance en las negociaciones, al que se busca dar continuidad en la cumbre con una Decisión que oferta al Reino una *relación especial* con la futura Unión³²⁰. El

materia de derechos económicos, sociales y culturales: una perspectiva española», en BONET PÉREZ, J. ALIJA FERNÁNDEZ, R.A. (EDS.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 163-198, p. 193. Dimensión europea ausente por completo de la Declaración. Podría pensarse, benévolamente, que, dado que una de las contantes del debate continental había sido el recelo a la integración, el texto opta por extremar las precauciones, evitando convertir el descargo en una nueva ofensa. No obstante, desde otro punto de vista, la insistencia en lo nacional, asfixiante en ocasiones, podría llevarnos a dudar si los jefes de Estado y de Gobierno no muestran idénticos recelos que muchos ciudadanos a las consecuencias naturales de aquella misma integración que, al menos desde un punto de vista teórico, parecen ansiosos por impulsar.

³¹⁷ Consejo Europeo de Birmingham. 16 de octubre de 1992. Conclusiones de la Presidencia, *cit.*, p. 4.

³¹⁸ Consejo Europeo de Edimburgo. 11-12 de diciembre de 1992. Conclusiones de la Presidencia. SN 456/92.

³¹⁹ Soluciones de las que se benefician, junto a la candente *cuestión danesa*, asuntos tan diversos como la financiación de las políticas comunitarias, el inicio de las negociaciones de adhesión con varios Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, el combate contra el desempleo en el Continente... Una densidad temática justificada por lo imperioso de lograr un fuerte impulso político, y a la que, posiblemente, tampoco es ajena la circunstancia de que Dinamarca hubiera de asumir días después la presidencia de la Comunidad, lo que obligaría a aquella, caso de dosificarse temporalmente las propuestas a lo largo del primer semestre de 1993, a asumir en algunos casos una incómoda posición esquizoide. Conviene advertir, también, que los Jefes de Estado y de Gobierno ofrecen ya «soluciones», no pareciendo haber captado el clamor de que su formulación se alcanzase con un mayor concurso de los ciudadanos europeos.

³²⁰ Consejo Europeo de Edimburgo. 11-12 de diciembre de 1992. Conclusiones de la Presidencia, *cit.*, Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea, Parte

encuentro de Edimburgo sirve además para apuntalar el principio de subsidiariedad³²¹, avanzando también medidas para incrementar la transparencia y la apertura en el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad³²². La ambigüedad de aquella nueva *relación* y, en especial, su acierto para replicar al descontento, dominarán el segundo referéndum danés, celebrado el 18 de mayo de 1993³²³. Y es que si para los críticos con Edimburgo apenas algo había cambiado³²⁴, sus defensores confían en que aporte la base en la que afianzar una relación propia³²⁵. La campaña, caracterizada por la acelerada erosión de la supuesta mayoría favorable alcanzada tras el «compromiso nacional», apuró el resultado final, favorable a los partidarios del «sí» por un 57 %. Finalmente, el Consejo Europeo de Copenhague³²⁶ saluda este resultado, decidido a que:

«este paso importante marque el final de un periodo prolongado de incertidumbre sobre la dirección de la Comunidad y sea la ocasión de que la Unión afronte con vigor y decisión renovado los muchos retos internos y externos que encara, haciendo pleno uso de las posibilidades que ofrece el nuevo Tratado»

Con este fin, «los principios expuestos en los Consejos Europeos de Birmingham y Edimburgo, relativos a democracia, subsidiariedad y apertura guiarán la aplicación del nuevo Tratado para acercar la Comunidad a sus ciudadanos». De la misma manera, aunque relegando ya su Declaración al asunto número quince del orden del día, renueva

B, p. 4 b. El Consejo de Edimburgo supone un reconocimiento de la «especificidad danesa» en materias tales como ciudadanía de la Unión, defensa, asuntos de justicia e interior o la Unión Económica y Monetaria (ANDRES SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A. Y FERNANDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2.ª ed., EUROLEX, 1999, p. 42).

³²¹ *Ibidem*, Anexos 1 y 2 de la Parte A.

³²² *Ibidem*, Anexo 3 de la Parte A.

³²³ WORRE, T., «First No, then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993», *op. cit.*, p. 242.

³²⁴ *Ibidem*. El único cambio que perciben no es tanto doméstico como de solidaridad exterior. Circunstancia que lleva al escéptico Movimiento de Junio a exclamar que «Dinamarca ya no está sola».

³²⁵ *Ibidem*. Posición que, por motivos lógicos, extreman los dos partidos que habían decidido cambiar su voto en relación a la primera consulta. Gracias a Edimburgo se avanzaría, según la curiosa imagen bíblica elegida por el *Socialist People's Party*, hacia la «Europa de las muchas moradas», incluyendo un apunte de solidaridad nórdica, que destaca el papel de Dinamarca como adelantado de nuevas adhesiones escandinavas. Los partidarios se beneficiarán también de la presencia en la campaña de dos temas ausentes en 1992: el riesgo de ruptura con las Comunidades y las consecuencias económicas para Dinamarca de un nuevo «no».

³²⁶ Consejo Europeo de Copenhague. 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de la presidencia. SN 180/1/93 REV 1.

su compromiso con «Una Comunidad próxima a sus ciudadanos», instando a que se garanticen los principios de «subsidiariedad y apertura».

2. LA MADURACIÓN DE LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO RESPECTO A LOS GRUPOS DE INTERÉS

A diferencia de instituciones que, como la Comisión Europea, encaran su primera reflexión sobre la *influencia* desde la madurez que concede una dilatada práctica informal, el Parlamento aborda esta tarea sin andamiaje, madurando su posición en documentos que debidamente compilados nos regalan una *novela de aprendizaje* de su relación con los grupos. Una obra cuyos primeros capítulos rezuman desconfianza hacia lo que se percibe como amenaza³²⁷. Prevención extremada tanto por el celo de la Cámara en la defensa de su independencia, como por su sensibilidad a los humores de una opinión pública en la que, como se ha indicado, se agigantaba el desencanto con las Comunidades. No obstante, superado este momento inicial, la reflexión del Parlamento avanza, ofreciendo matices nuevos, más benévolos con una realidad en la que se valora, junto al aporte de información especializada, su interlocución con una naciente sociedad civil europea, que busca sublimarse así de su consideración como mero cuerpo electoral. Un ejercicio de reflexión que culmina en un *modus vivendi* con los grupos de interés dominado por lo pragmático, y que se elevará, pese a su aparente simplicidad, o, tal vez, a causa de ella, a modelo de referencia en la Unión, hasta que, entrado el siglo XXI, la puesta en marcha de un Registro de Transparencia aboque a un profundo cambio de paradigma.

³²⁷ Como señalan McLAUGHLIN y GREENWOOD, el avance en la integración a finales de los años 80 coincide con una mayor presencia de los grupos ante las instituciones europeas, ocasionando entre los parlamentarios cierta inquietud por el, en ocasiones, «molesto» comportamiento de aquellos (McLAUGHLIN, A.M. y GREENWOOD, J., «The Management of Interest Representation in the European Union», *JCMS*, 1995, 33, n.º 1, pp. 143-156, p. 144). En certera expresión de PEDLER, «some MEPs had begun to feel that their institution was “over-lobbied”» (PEDLER, R.H., «Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens» *op. cit.*, p. 32).

2.1. Primeras reflexiones

Las primeras reflexiones del Parlamento Europeo acerca de los grupos de interés, fechadas en los años 80, rehúyen cualquier pronunciamiento general para refugiarse en las más modestas «preguntas con solicitud de respuesta escrita», cuya formulación concede el Reglamento interno a cualquier diputado³²⁸. Instrumentos en los que, dada la libertad concedida al peticionario, resulta difícil pulsar la opinión del grupo parlamentario en el que se encuadra, respondiendo, en la mayor parte de las ocasiones, a posiciones singularísimas de aquel³²⁹. Unas preguntas que, por otra parte, se agostan con increíble celeridad, no logrando arraigar en nuevas iniciativas, que exigirían de un consenso básico, entonces, aún, lejano.

Pionera, en este sentido, resulta la pregunta del diputado danés Jens-Peter Bonde³³⁰ solicitando a la Comisión información sobre la evolución del «número de lobistas entre 1972 y 1984»³³¹. La respuesta, suscrita por el presidente Delors³³², trasluce, pese a su parquedad, el recelo de la institución a conducir la relación con los grupos de manera distinta a la informalidad que, hasta ese momento, había caracterizado su modo.

³²⁸ Según su art. 138.1, «cualquier diputado, un grupo político o una comisión podrán formular preguntas con solicitud de respuesta escrita al presidente del Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión o al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de acuerdo con los criterios establecidos en un anexo del presente Reglamento interno» (Reglamento interno del Parlamento Europeo. 9.ª legislatura (DO, L 302, 22.11.2019)).

³²⁹ Como correlato, el citado artículo 138.1 del Reglamento advierte de que «el contenido de las preguntas será responsabilidad exclusiva de sus autores».

³³⁰ JOCE C 228, de 9.9.1985. Question écrite n° 2325/ 84 de M. Jens-Peter Bonde (ARC-DK) à la Commission des Communautés européennes (18 mars 1985) (85/ C 228/ 25). Jens-Peter Bonde, miembro de la Cámara desde 1979, formaba parte del crítico *People's movement against the EU*. Cabe destacar su uso, plenamente moderno, del *lobby* como arma política, al deslizar una supuesta vinculación entre grupos de interés y amenaza para la democracia, tesis sustentada por aquel grupo político y que tanto éxito alcanzó en el referéndum danés de 1992. La capacidad de los grupos de interés, en ese caso, los italianos, para influir en la toma de decisiones públicas y su efecto en el funcionamiento y calidad de la democracia es el objeto de la obra de PRITONI, A., *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, Carocci, 2018.

³³¹ Arco temporal que revela la fluidez entre preguntas y realidades nacionales. En este caso, 1972 es la fecha del referéndum danés de acceso a las Comunidades Europeas.

³³² JOCE C 228, de 9.9.1985. Réponse donnée par M. Delors au nom de la Commission (20 juin 1985).

Poco después, el diputado socialista neerlandés Alman Metten formula una nueva pregunta a la Comisión³³³, justificada por el aumento del número de «grupos de presión»³³⁴, a resultas de la puesta en marcha de la legislación relativa al mercado interior³³⁵. La consulta, de una ambición infrecuente en este tipo de instrumentos, resulta de especial interés. De un lado, en sintonía con la *Federal Regulation of Lobbying Act* estadounidense, sondea el interés de la Comisión Europea por poner en marcha, en colaboración con el Parlamento, un registro obligatorio y un código de conducta que discipline la actividad de los grupos. De otro, reta a la institución a acompañar sus iniciativas con una «lista de personas y organizaciones» consultadas. Una propuesta singularmente avanzada para la fecha, que prefigura la denominada «huella normativa»³³⁶. Nuevamente, la respuesta de la Comisión³³⁷ no puede ser más comedida. Por una parte, pone de manifiesto que la Oficina de Publicaciones ofrece ya, en colaboración con un editor privado, una «lista» de organizaciones comerciales y profesionales en la Comunidad. Por otra, declara que no contempla la introducción de un código de conducta como referente en la relación con los grupos de interés. Confiando, tal vez, en una mayor receptividad de la Cámara o, cuando menos, en la obtención de alguna concesión que permitiese avanzar en el debate, el diputado formula una nueva pregunta a la Mesa ampliada en términos prácticamente idénticos a la sometida con anterioridad a la Comisión³³⁸, que no obtiene sin embargo respuesta hasta avanzado 1991³³⁹.

³³³ JOCE C 117, de 11.05.1990. Question écrite n° 893/ 89 de M. Alman Metten (S) à la Commission des Communautés européennes (1 décembre 1989) (90/ C 117/ 20).

³³⁴ A diferencia de otros instrumentos parlamentarios, más necesitados de un equilibrio de voces, la pregunta permite al formulante extremar la carga ideológica. En este caso, dicho objetivo se alcanza a través del empleo de términos con una marcada connotación («crecimiento *explosivo*», «grupos de *presión*», «*oscuridad*»).

³³⁵ En palabras del diputado, «As I was Coordinator for Economic, Monetary and Industrial Affairs for my Group (the leading one at that time) [en referencia al grupo parlamentario socialista], I experienced an explosive growth of lobbying (we were dealing with Internal Market legislation, among others). Problems: not transparent, very unbalanced, invisible by the public. Something should be done. I wrote a Brochure, “Het spook van Brussel. Lobby-activiteiten zichtbaar gemaakt” (The phantom of Brussels. Lobby-activities made visible), in which I summed up the 148 personal letters I received from lobbying organizations in 3 ½ month early 1991, so that the public could get an idea. In this brochure I also explained what should be done and why [...] I got a lot of support from colleagues, especially from those in legislative committees that had the same experience as I had. Some however thought it was a sideshow» (Comunicación personal con Alman Metten. 21 de junio de 2021).

³³⁶ La influencia del diputado neerlandés ha sido destacada de forma expresa por algunos autores. En este sentido, VAN SCHENDELEN, R., *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, p. 268. No obstante, a la vista de la posterior evolución de los acontecimientos cabría concluir que dicha influencia tal vez haya sido magnificada en exceso.

³³⁷ Answer given by Mr. Delors on behalf of the Commission (24 January 1990). QXW0893/ 89 EN.

³³⁸ Pregunta n.º 36/89 del Sr. Metten (S). DOC_ES\QB\105548 PE 149.023/MESA.

³³⁹ Fundamentada en el *Project de response a la Question n.º 36/39* al que se hará referencia más adelante.

2.2. El Informe Galle

La carta dirigida en febrero de 1991 por el líder del Grupo Socialista del Parlamento Europeo, Jean-Pierre Cot, al presidente de la institución, Enrique Barón, en la que se solicita el examen por la Mesa ampliada de los «problemas que plantea la falta de reglamentación relativa a los grupos de presión ante el Parlamento»³⁴⁰, condensa el hasta entonces vaporoso interés de la Cámara, animando la búsqueda de soluciones privativas. Una misiva que avanza ya la posición del poderoso Grupo Socialista, partidario de impulsar la elaboración «de un código de conducta y de un registro, accesible al público, de los grupos de presión acreditados ante el Parlamento»³⁴¹. A resultas de esta petición, la Mesa ampliada celebrada los días 29 y 30 de abril en San Lorenzo de El Escorial incluye en su orden del día el análisis de las «actividades de los grupos de presión en el Parlamento»³⁴². Durante sus sesiones, el intercambio de puntos de vista³⁴³ fragua los primeros consensos, toda vez que los miembros de la Mesa «comparten unánimemente la opinión de que debe reglamentarse el acceso de los agentes de los grupos de presión al Parlamento», sin que esta regulación pueda suponer una «limitación del acceso o una restricción de sus actividades». En consecuencia, en sintonía con la propuesta de Cot³⁴⁴, se acuerda consultar a la Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales e Inmunidades, a fin de conocer su parecer³⁴⁵.

³⁴⁰ Carta dirigida el 20 de febrero de 1991 por el Sr. Jean-Pierre Cot, presidente del Grupo Socialista, al Sr. D. Enrique Barón Crespo, Presidente del Parlamento Europeo. DOC_ES\LT\105820 PE.149.339/MESA. Más allá de una simple *puesta en escena* entre dos políticos pertenecientes a la misma bancada, el poco elegante encabezamiento del texto, que alude a una misiva anterior, aparentemente desoída, parece revelar tensiones entre la posición del Grupo, más *ideologizada*, y la de la Presidencia.

³⁴¹ Tanto la iniciativa del Grupo Socialista como la posterior receptividad de la Mesa no pueden desligarse de la celebración de las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política, así como de la sensación de que «un cambio profundo podría tener lugar». En este sentido, Jean-Pierre Cot había señalado, ya en noviembre de 1990, algunos aspectos que podrían mejorar las «credenciales democráticas de las Comunidades». Entre ellos, la participación de la Cámara en el proceso legislativo, una colaboración reforzada con los parlamentos nacionales y la apertura al público de las sesiones del Consejo (URWIN, D. W., *The Community of Europe. A history of european integration since 1945*, Nueva York, 2.^a ed., Routledge, 1995, p. 243).

³⁴² Acta de la reunión de la Mesa ampliada del Parlamento Europeo. 29/ 30. IV. 1991. PE. 151. 564.

³⁴³ La presencia de los líderes de los grupos parlamentarios, característica de la Mesa ampliada, supone un indudable acierto, al ofrecer un sondeo, siquiera preliminarísimo, de la receptividad de aquellos a la iniciativa.

³⁴⁴ Sorprende la ausencia en las sesiones del presidente del Grupo Socialista, cuyas tesis, como se ha indicado, reciben un respaldo pleno. Su sustituto, el laborista Glyn Ford, habría de tener en el futuro un destacadísimo papel en la reflexión del Parlamento sobre su relación con los grupos de interés.

³⁴⁵ La Mesa ampliada se pronuncia también sobre el «proyecto de respuesta de la Junta de Cuestores a la pregunta n.º 36/89», formulada por el diputado Metten. Por otra parte, en la medida en que se reconduce la materia a la Comisión de Reglamento, la Mesa solicita a la Junta de Cuestores «que solamente conceda

Con destreza, la Comisión de Reglamento confía en su presidente, el flamenco Marc Galle, como ponente de este complejo dossier³⁴⁶. Galle apuesta por la originalidad, convocando una audiencia pública a la que son invitados más de una veintena de grupos³⁴⁷, y cuyo efecto busca ampliarse mediante la posterior admisión de contribuciones³⁴⁸. En sintonía con el mandato recibido, el ponente aprovecha esta extraordinaria oportunidad para prefigurar el debate³⁴⁹ mediante la presentación de unas *propuestas*³⁵⁰ con las que «facilitar la adopción de decisiones, tanto por parte de la Comisión de Reglamento como [...] de la Mesa»³⁵¹. Aportaciones que, a su vez, buscan enmarcarse en unos *objetivos*³⁵² que deslizan útiles principios generales, avanzando ya

pases de acceso a nuevos agentes de los grupos de presión a petición de un diputado o de un grupo político» (Acta de la reunión de la Mesa ampliada del Parlamento Europeo, *cit.*, p. 21).

³⁴⁶ La elección de una figura de la talla de Galle es buena muestra de las complejidades que se anticipaban para alcanzar una posición común en la Cámara que, además, contentase, o, cuando menos, no disgustase en demasía, a los grupos de interés.

³⁴⁷ PEDLER, R.H., «Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens», *op. cit.*, p. 32. La celebración de estas audiencias, novedosas en los entonces usos de las Comunidades, tuvieron una favorable acogida tanto «dentro como fuera del Parlamento». La iniciativa parece inspirarse en la práctica norteamericana, especialmente en la estadounidense y en la canadiense, que el ponente había adoptado como modelo.

³⁴⁸ Audiencia pública de los días 22 y 23 de enero de 1991 sobre los representantes de intereses. DO\118767. PE 154.303. 5 de diciembre de 1991. Especialmente acusado resulta el contraste entre la acerada estrategia de los grupos empresariales y de consultoría, y la candidez del único representante de la sociedad civil, *Euro Citizen Action Services*, cuya contribución, bajo el título *Why lobby at all?*, dilapida la oportunidad de influir tratando de justificar, extemporáneamente, su conveniencia.

³⁴⁹ Esta concreta relación entre las instituciones y los grupos de interés nos permite ser testigos del momento en el que, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, «la lengua del poder va a intentar convertirse inmediatamente en la lengua del Derecho». Una lengua del Derecho que es ya «una lengua preceptiva, que no se conforma con reflejar especularmente la situación tal como existe, sino que aspira a conformarla en moldes prefigurados con ánimo de instalarla duraderamente a través de instituciones nuevas». Esto «supone pasar, normalmente, al tono performativo [...]». Como es sabido, el enunciado performativo, por diferencia del constativo, no intenta describir ni una cosa existente, ni una idea, o un deseo; es el que por su sola enunciación hace advenir o existir lo que dice. El enunciado que contiene no puede por ello ser calificado de verdadero o falso, sino que es en sí mismo la realización de un acto». Situación que, por otra parte, inviste a Galle con un singular «poder de lenguas», entendido como capacidad para expresar jurídicamente las nuevas realidades políticas (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, *op. cit.*, pp. 38-39).

³⁵⁰ Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo. PE 200-405/rev. Or. NE. 3 de junio de 1992.

³⁵¹ Inteligentemente, el ponente equilibra la capacidad de influir con la habilidad para rehuir el detalle. Prudente decisión dado que, tal y como resalta el texto, «en lo relativo a los grandes temas, se ha podido llegar a un consenso, [...] pero, por lo que respecta a las propuestas concretas que se deben presentar, las opiniones han sido muy variadas».

³⁵² Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, *cit.*, pp. 2-3. Entre ellos se encuentran: «asegurar que el Parlamento conserve su imagen de institución abierta, transparente y accesible para los ciudadanos y aquellos que creen necesario exponer sus intereses; aceptar como principio que debe dar una visión de los problemas que se plantean a aquellos a los que es aplicable la legislación comunitaria; garantizar la transparencia de la representación de los grupos de interés ante el Parlamento Europeo; garantizar una clara identificación de los grupos de presión para así permitir una valoración crítica de la información proporcionada por éstos [...]; tener en cuenta la gran diversidad de grupos de intereses y dispensar un trato igualitario a las diferentes personas y grupos que realizan estas

cierta estructura, siquiera campamental, en el páramo normativo de los grupos de interés³⁵³. Unas *propuestas* que, por otra parte, aportan madurez al análisis, al realzar una actividad cuyo concurso se reputa «sumamente útil» en el marco del proceso democrático. Como contrapunto, se estima imprescindible una «definición de su *modus vivendi*» con la Cámara, orientada, no a «limitar o frenar» su actividad, sino a «organizarla con objeto de evitar los diferentes abusos cometidos hasta la fecha»³⁵⁴. Como aspectos destacados del Informe Galle cabría mencionar:

- a) Se aventura una definición del representante de los grupos de interés, identificado como «cualquier persona natural o jurídica que, por mandato de un tercero, disponga y defienda los puntos de vista de este tercero (los grupos de intereses) ante los diputados al PE»³⁵⁵, estableciendo para ello los contactos necesarios entre

actividades; procurar que no se olviden las asociaciones sin fines lucrativos; organizar las actividades de los grupos de presión en el Parlamento Europeo para mejorar la eficacia de las actividades de los lobby y para poder identificarlos mejor».

³⁵³ Esta labor *fundamentadora* de los principios resalta en el concepto que de los mismos ofrece DE CASTRO, según el cual constituirían la «base en la que descansa la organización jurídica; la parte permanente del Derecho y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica». Y es que los principios «informan a todas las normas formuladas; las convierten de *flatus vocis* o de pintados signos en mandatos y reglas de conducta y hacen un conjunto orgánico de las frases descosidas de un inconexo articulado. Determinan el modo cómo lo jurídico actúa sobre la realidad social y cómo ésta, a su vez, influye sobre las normas jurídicas» (CASTRO, F., *Derecho Civil de España*, Madrid, Civitas, 1984, p. 420). Por otra parte, esta función resulta tributaria de «la concepción que de los principios se tenga», en la medida en que «si se considera que los principios del Derecho son las ideas centrales o básicas de la ley, resulta lógico que éstos no cumplan otras funciones que la interpretativa y la integrativa de lagunas. Al no ser algo distinto de la propia ley, no tiene sentido acudir a los mismos para fundamentar el Derecho. Las leyes serían el único fundamento de éste». Resulta necesario, pues, partir de unos *valores* que «si bien pueden ser identificados a través de las leyes, son previos a ellas, encontrándose en la realidad social que la norma pretende regular». Un entendimiento que, defendido por la denominada *corriente iusfilosófica*, parece rimar con el antiguo Derecho Natural, si bien «tiene la peculiaridad de que ahora ya no se determinan atendiendo a algo trascendental eterno e inmutable, como ocurrió hasta la llegada del positivismo, sino que se encuentran en la misma realidad social que el Derecho tiende a regular». (BALDÍEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, op. cit., pp. 27 y 101). Esta perspectiva permite realzar tanto el momento primigenio en que se realizan estas aportaciones como, por otra parte, la institución que las lleva a cabo, el Parlamento, que parece por su legitimación el mejor intérprete de aquella realidad social y cuya labor no puede entenderse agotada en su actividad legislativa.

³⁵⁴ Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, cit.. El texto resalta que esta valoración se produce a raíz del diálogo con los grupos escenificado los días 22 y 23 de enero de 1992.

³⁵⁵ *Ibidem*, propuesta n.º 1. Este modesto párrafo encierra el testimonio de un acontecimiento de especial relevancia: la primera aproximación normativa de las instituciones comunitarias a los grupos de interés. Un, parafraseando a KAPUSCINSKI, *encuentro normativo con el Otro*, asentado en una definición que, en cuanto enunciado performativo, no resulta *descriptiva* sino plenamente *creadora*. En realidad, la definición contenida en esta propuesta trenza dos encuentros distintos. El primero, con el representante, relevante por su vasallaje con el *Otro*. Como indican McLAUGHLIN y GREENWOOD, la definición manejada por el ponente parece vincularse estrechamente con las consultorías profesionales, no incluyendo al «ejército» de funcionarios de organismos nacionales ni a los representantes de las asociaciones de las grandes compañías que trabajan en Bruselas. El segundo, con el grupo de interés, al que se busca mantener a una prudencial

«los grupos de interés (su mandatario), por una parte, y los diputados al Parlamento Europeo, sus asistentes y los funcionarios de las instituciones comunitarias, por otra»³⁵⁶.

- b) La relación con los representantes gravita en torno a un código de conducta que adoptaría la Mesa tras consultar con sus organizaciones profesionales³⁵⁷. Código que describiría, de manera no restrictiva, los derechos y obligaciones vinculados al ejercicio de la representación³⁵⁸, así como las sanciones en caso de incumplimiento³⁵⁹.
- c) Se solicita a la Mesa que tenga al día «un registro de representantes de grupos de interés ante el Parlamento Europeo»³⁶⁰, así como que «resuelva sobre las solicitudes de inscripción [...] conforme a criterios establecidos y publicados con

distancia mediante su consideración como *tercero* (McLAUGHLIN y GREENWOOD, «The Management of Interest Representation in the European Union», *op. cit.*, p. 145). Adviértase que estos autores no perfilan claramente la distinción entre los dos *encuentros* referidos. La definición de los grupos atraparà a las instituciones comunitarias durante años entre Escila y Caribdis. Y es que si, de un lado, surge la necesidad de ofrecer una noción extensa, capaz de aunar intereses organizados tan dispares como los empresariales, laborales, ambientales, académicos..., de otro, aparece la de rehuir una amplitud excesiva, que acabaría por malograr la operatividad del concepto (*ibidem*). Adviértase, finalmente, que desde la perspectiva del *Otro*, de los ahora intuitos, siquiera en la lejanía, grupos de interés, el párrafo culmina la primera etapa de su, parafraseando a HABERMAS, «lucha por el reconocimiento». Lo que, a su vez, plantea una nueva dificultad conceptual: si las «constituciones modernas reposan sobre la idea del derecho racional según la cual los ciudadanos se asocian por su propia decisión para formar una comunidad de sujetos de derecho libres e iguales [...] Una teoría de los derechos elaborada en términos *individualistas*, ¿puede hacer justicia de aquellas luchas por el reconocimiento en las que parece tratarse de la articulación y la afirmación de identidades *colectivas*?» (HABERMAS, J., *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 189).

³⁵⁶ Por ello, si bien la actividad del representante solo puede tener como destinatario último al diputado, nada impide los contactos con un espectro más amplio de sujetos como sus asistentes o los funcionarios de cualquier institución comunitaria.

³⁵⁷ Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, *cit.*, propuesta n.º 2. Organizaciones cuya creación anima el texto y cuyos representantes podrían actuar como «interlocutores del Parlamento Europeo y de sus órganos».

³⁵⁸ La idea de representación se encuentra también en la definición que de los *lobbies* ofrece MARTINES, F., «Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica», *RSGP*, julio-diciembre de 2018, n.º 3-4, pp. 583-603, p. 587.

³⁵⁹ Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, *cit.*, propuesta n.º 3.

³⁶⁰ *Ibidem*, propuesta n.º 5. La inscripción incluiría, en particular, los siguientes datos: fecha de inclusión en el registro; nombre; dirección; razón social de las empresas y organizaciones; informaciones de carácter público en el país de origen; actividades representadas; nombre de los apoderados; posible prestación de servicios a diputados al Parlamento Europeo.

anterioridad»³⁶¹. Dicho registro sería público, revisándose con regularidad a fin de dar la máxima transparencia posible a las actividades de los representantes³⁶².

- d) El principal beneficio vinculado a la inscripción sería la «obtención de un salvoconducto de un año de duración»³⁶³, anudándose su renovación a la presentación de un informe anual³⁶⁴.
- e) En relación al acceso a la documentación, fundamental para los grupos, se busca poner a disposición de los representantes la «documentación parlamentaria» a un precio fijado por la Secretaría General. Además, se facilitará a los *reconocidos* documentos no reservados, pudiendo la Mesa decidir que se faciliten otros servicios³⁶⁵. En cualquier caso, los representantes «no podrán utilizar, en ningún caso, su presencia en los locales del Parlamento Europeo, tanto si los recibe un diputado o un funcionario, si asisten a una reunión o en cualquier otra circunstancia, para obtener documentos». Este derecho de acceso evolucionará

³⁶¹ *Ibidem*, propuesta n.º 4. Sutilmente, se avanza el debate a la práctica, residenciando en la Mesa la laboriosa gestión registral.

³⁶² *Ibidem*. McLAUGHLIN y GREENWOOD ensalzan la puesta en marcha de este registro hasta considerarlo la «pieza central del informe Galle». Una propuesta influida por la legislación estadounidense, que, por otro lado, plantea la duda de si resulta sensato importar miméticamente tradiciones jurídicas ajenas. Máxime cuando la eficacia del Registro estadounidense había sido, tal y como se detallará más adelante, intensamente cuestionada. (McLAUGHLIN y GREENWOOD, «The Management of Interest Representation in the European Union», *op. cit.*, p. 145).

³⁶³ *Ibidem*, propuesta n.º 6. Reveladora resulta la utilización del término «salvoconducto», que evoca un desplazamiento libre por las dependencias del Parlamento, capaz de fundamentar, al menos hipotéticamente, un régimen privativo, distinto del propio del visitante ordinario. En cualquier caso, la propuesta n.º 7 adelanta ya límites, indicando que «a reserva de las condiciones de acceso fijadas en el código de conducta, los representantes de los grupos de intereses sólo podrán acceder libremente a las zonas públicas de la institución (restaurante y bares no reservados a los diputados, vestíbulos, etc.). El acceso a las reuniones públicas de las comisiones se limitará a las tribunas reservadas al público o, a falta de éstas, a los sitios indicados en la sala». En cualquier caso, «queda garantizada la inviolabilidad de los despachos y de los casilleros de los diputados», debiendo habilitarse «locales de recepción de los representantes de intereses». Finalmente, «el acceso a las bibliotecas y los servicios de distribución del Parlamento Europeo, la utilización de los diferentes servicios de investigación y la utilización de los demás bienes y servicios del Parlamento Europeo, de su Secretaría General o de las secretarías de los grupos políticos por parte de los representantes de los grupos de intereses, de sus colaboradores y asistentes estará sujeto en cada caso a la autorización previa de la Junta de Cuestores o de la secretaría del grupo».

³⁶⁴ *Ibidem*. De este modo, en consonancia con el principio de no restringir la actividad de los grupos, el acceso no se condiciona a la inscripción. Esta tan solo facilitaría, si bien de manera notable, su ejercicio.

³⁶⁵ *Ibidem*, propuesta n.º 10. Se trata de una materia especialmente sensible, habida cuenta de que la mayor parte de los conflictos con los representantes de los grupos de interés se habían relacionado, precisamente, con la obtención y el tráfico de información. Nótese que el acceso a la documentación se regula extramuros de los «derechos vinculados al registro», dependiendo de la mera condición de «representante de intereses». No obstante, sí que parece que algunas de las facilidades se condicionan a que hayan sido «reconocidos», dejándose a criterio de la Mesa si este reconocimiento se vincula a la inscripción registral o a algún otro mecanismo *ad hoc*.

hasta adquirir la condición de fundamental en la Carta de Derechos de la Unión Europea³⁶⁶, erigiéndose en una de las dimensiones esenciales de la transparencia, junto a la llamada *transparencia activa*.

- f) Se residencia en la Mesa la competencia para conocer de las «impugnaciones o litigios» que pudieran producirse, así como para fijar las correspondientes sanciones³⁶⁷.
- g) En un intento de garantizar la eficacia, se busca también que «el mismo grado de transparencia que el Parlamento exige a los representantes de intereses se aplique también a los propios diputados al Parlamento». De este modo, los diputados deberían presentar «al menos una vez al año una nueva declaración relativa a sus intereses financieros», creándose un registro «sobre los intereses financieros de las personas empleadas por el diputado»³⁶⁸.

³⁶⁶ Concretamente en el art. 42, que establece que todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

³⁶⁷ Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, *cit.*, propuesta n.º 13. En particular, por lo que se refiere «al abuso de la confianza del público, como consecuencia de declaraciones no conformes con la verdad en el registro, el uso indebido de bienes y funciones en el interior de los órganos o servicios del Parlamento Europeo por parte de los representantes de los grupos de intereses o el encubrimiento de tales actividades, sobre todo cuando se trata de grupos de intereses con fines lucrativos».

³⁶⁸ Parece buscarse con este *quid pro quo* un cierto estímulo a la inscripción, así como, sutilmente, una mayor transparencia de los intereses financieros de los diputados. En cualquier caso, teniendo en cuenta el extremo celo de aquellos en la materia, este paralelismo vino a abonar las críticas de «populismo» que han sido destacadas por algunos autores (McLAUGHLIN y GREENWOOD, «The Management of Interest Representation in the European Union», *op. cit.*, p. 145). En cualquier caso, a lo que no parece llegar esta propuesta es a los extremos contenidos en la Opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor, cuando, apenas tres años después de las *propuestas* y ante una petición similar a las contenidas en ella, razona que si el «Parlamento exigiera la inscripción en un registro público de los intereses especiales, también sería *justo* [sin cursivas en el original] que el registro de los intereses declarados de los diputados y del personal se publicara y estuviera disponible en todas las oficinas del Parlamento Europeo en los Estados miembros». Manifestación extrema que viene a situar en plano de igualdad a los entonces ni siquiera caracterizados grupos de interés y a los diputados al Parlamento Europeo (Opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor para la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades. Ponente: Sr. K. D. Collins. DOC_ES\RR\282\282679. PE 212.411/def). Los *juegos especulares* entre la transparencia de los intereses de los grupos y de los diputados serán frecuente durante los años siguientes a raíz de la experiencia británica.

- h) Finalmente, se presta atención al control de los *intergrupos* y otras agrupaciones similares, a efectos de evitar que «puedan ser utilizados para actividades encubiertas de representación de intereses»³⁶⁹.

Pese a su indudable interés, las propuestas del informe Galle nunca fueron elevadas al pleno del Parlamento Europeo. Entre los motivos que explican este hecho cabría citar, junto a la mencionada dificultad de precisar un concepto operativo de los grupos, el intento de la Comisión de ofrecer un modelo alternativo basado en la autorregulación, los reparos expresados por la Junta de Cuestores y la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 1994³⁷⁰.

2.3. El Informe Ford

En agosto de 1994, recién estrenada la cuarta legislatura, la Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales e Inmunidades solicita la preceptiva autorización para la elaboración de un nuevo informe³⁷¹ sobre los «grupos de interés en el Parlamento Europeo», cuya ponencia asumirá el británico Glyn Ford. Ante la complejidad del dossier, el presidente de la Cámara, Klaus Hänsch, opta por apuntalar su tramitación con el concurso de otras comisiones³⁷², a las que convoca a prestar su *opinión*. Decisión que, si bien encaminada a aliviar tensiones, fomentando un diálogo con el que allegar los distintos modos de entender a los grupos, amenazaba también con encrespar el debate, en un momento, quizás, excesivamente temprano del *iter* parlamentario.

³⁶⁹ Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, *cit.*, propuesta n.º 15. El alcance de esta referencia no parece especialmente claro, toda vez que la esencia de estos grupos es, precisamente, la patrocinar intereses concretos ante los diputados de diferentes grupos parlamentarios.

³⁷⁰ GREENWOOD, J., *Representing interests in the European Union*, Londres, McMillan, 1997, p. 82.

³⁷¹ De acuerdo con el Reglamento interno, la comisión que pretenda elaborar un informe y someter una propuesta de resolución al pleno en una materia de su competencia sobre la cual no se le haya planteado una consulta ni una petición de opinión ni una moción de resolución, deberá recabar previamente la autorización de la Conferencia de Presidentes. Se trata de los llamados «informes de iniciativa», abundantísimos en la práctica de la Cámara (Rule 148. European Parliament. Rules of Procedure. 9th edition. June 1994).

³⁷² Concretamente, las de Asuntos Sociales y Empleo; Medio Ambiente, Salud Pública y Protección de los Consumidores; Libertades Civiles y Asuntos Internos; y Política Regional.

Pese a coincidir en la Comisión de Reglamento, la labor del ponente habría de ser sustancialmente distinta de la encomendada a Galle. Y es que, si esta se asentaba en la convicción de que la normativa sobre la actividad de los grupos era ajena al Reglamento de la Cámara³⁷³, Ford defenderá su plena idoneidad, hasta el punto de concretar su tarea, precisamente, en un «proyecto de modificación del Reglamento». Base que, por otra parte, determinará la función de su informe, llamado no ya a ofertar *propuestas* cuanto a patrocinar una de ellas, asumiendo, en especial, su defensa en el siempre proceloso trámite de ratificación por el pleno de la institución³⁷⁴.

Al igual que había ocurrido en la legislatura anterior, la tarea del ponente se asienta en un sólido análisis de la legislación comparada, si bien en este caso se aleja de la experiencia norteamericana, centrándose en la propia de los Estados miembros³⁷⁵. Sin embargo, apartándose del valioso precedente de Galle, Ford no solo no busca el previo diálogo con los miembros de los grupos de interés sino que, incluso, lo rehúye, circunstancia que originará un indisimulado malestar entre aquellos³⁷⁶.

³⁷³ Correspondiendo a la «Mesa, o [a] la Mesa ampliada» (Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo, *cit.*, p. 2). No deja de sorprender la absoluta falta de *celo competencial* que muestra la Comisión de Reglamento ante este planteamiento de la Mesa ampliada.

³⁷⁴ Función que, a su vez, condiciona la forma, mucho más acerada que la de Galle.

³⁷⁵ A fecha de elaboración del informe, el *Bundestag* alemán era la única cámara legislativa de la Unión que poseía reglas específicas sobre la materia. Según las mismas, los grupos que desearan defender sus intereses ante aquella habrían de registrarse previamente, haciéndose pública anualmente la lista de organizaciones inscritas. En cuanto al Reino Unido, en 1994 se crea el *Committee on Standards in Public Life* (*Nolan Committee*) que analiza, junto a otras consideraciones éticas, la actividad de los grupos de interés en el Parlamento. Su informe, si bien no defiende la creación de un registro obligatorio, recomienda la adopción de medidas restrictivas. Por su parte, el *Selected Committee* al que se encomienda valorar estas recomendaciones, opta, ante la imposibilidad de afinar una definición de *lobista*, por proponer un mayor grado de transparencia en las fuentes de remuneración externas de los parlamentarios. Esta solución fue la adoptada finalmente en noviembre de 1995, tomando cuerpo en el Código de Conducta para miembros del Parlamento. Más próxima a nuestro entorno cultural resulta la experiencia italiana, cuya Cámara de Diputados discutió, durante su novena legislatura (1983-1987), cuatro proyectos para la regulación de las actividades de relaciones públicas profesionales. Textos que, pese a ser discutidos por la Comisión de Empleo y Seguridad Social, decayeron al ser disuelta prematuramente la Cámara (Rules on lobbying and intergroups in the national parliaments of the member States. “National Parliaments” Series. W 5/ rev. 10-1996. European Parliament. Directorate-General for Research. PE 212.408/rev. Este documento supone una actualización del PE 212.408, de 5 de abril de 1995, que fue el manejado originalmente por el ponente).

³⁷⁶ GREENWOOD destaca la especial preocupación de los lobistas por la ideología del ponente (GREENWOOD, J., *Representing interests in the European Union*, *op. cit.*, p. 91).

Tras varias reuniones, la Comisión de Reglamento aprueba, sin apenas oposición, un primer informe en septiembre de 1995. Su Exposición de Motivos, si bien reconoce la «utilidad», incluso la «necesidad» de que estos grupos actúen ante los órganos legislativos de la Unión Europea, reconviene que «la absoluta falta de control de estas actividades las sitúa en una casi clandestinidad que suscita rumores susceptibles de desacreditar al Parlamento y a algunos de sus diputados». Por otra parte, el texto busca aplicarse «sin discriminación a toda persona ajena a la institución que desee beneficiarse de un acceso regular para informar a los diputados en el marco de su mandato», evitando con ello tener que «definir o distinguir [a] los grupos de interés». Finalmente, la reglamentación se asienta en el «derecho individual de acceso a determinadas partes de la institución, así como de la correspondiente documentación». En contrapartida, «los titulares de este derecho de acceso deberán inscribirse en un registro, mediante el pago de un canon y realizar anualmente una declaración de actividades ante la institución»³⁷⁷.

Pese a la práctica unanimidad alcanzada durante su trámite, el pleno acordó, sorpresivamente, devolver el informe a la Comisión de Reglamento³⁷⁸. Ante un cada vez más probable descarrilamiento del expediente, la Conferencia de Presidentes armó con celeridad un «grupo de trabajo», que, capitaneado por Jean-Pierre Cot, permitió la presentación de un segundo Informe que obtendría el apoyo de la Cámara³⁷⁹.

³⁷⁷ Informe sobre los grupos de interés en el Parlamento Europeo. Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunities. Ponente: Sr- Glyn FORD. PE 212.411/def. en- Or. fr. A4-0217/95. 27 de septiembre de 1995.

³⁷⁸ La tramitación del informe Ford se entrelaza inextricablemente con el relativo a la publicidad de los intereses financieros de los diputados, patrocinado por el diputado liberal Jean-Thomas Nordmann. Si bien la aprobación de ambos textos en la Comisión de Reglamento había sido relativamente pacífica, su defensa ante el pleno, en enero de 1996, puso de relieve la fragmentación entre los diputados sobre la materia, en atención a «sus simpatías políticas, su entendimiento de la labor parlamentaria, sus tradiciones [...] y políticas nacionales y el tamaño de su grupo político». Finalmente, el pleno optó por la devolución de ambos informes a la Comisión de Reglamento a fin de que pudiesen ser enmendados (MÉNY, I. (DIR), *Building Parliament: 50 years of European Parliament History*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2009, p. 96). Advuértase, asimismo, la coincidencia de fechas con la labor del *Selected Committee* en el Reino Unido al que se ha hecho referencia.

³⁷⁹ Report on Lobbying in the European Parliament. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities. Rapporteur: Mr. Glyn Ford. 11 June 1996.

Como se ha indicado, el texto de Ford se destila en una modificación del Reglamento interno, incorporando un nuevo apartado, el segundo, a su artículo 9. De acuerdo con aquel:

- a) La Junta de Cuestores será competente para expedir tarjetas de acceso³⁸⁰ nominativas con una duración máxima de un año³⁸¹ a aquellas personas que deseen acceder al Parlamento frecuentemente con el objetivo de proporcionar información a los diputados dentro del marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros³⁸².
- b) A cambio, estas personas deberán respetar el código de conducta publicado como anexo³⁸³ e inscribirse en un registro gestionado por la Junta de Cuestores. Dicho registro quedaría a disposición del público en los locales del Parlamento y, en su caso, en las oficinas de información de la Cámara en los Estados miembros³⁸⁴.

³⁸⁰ El empleo de la expresión «tarjeta de acceso» (*pass*) parece cegar el desarrollo de la figura del «salvoconducto» (*safe passage*) que había insinuado Galle en sus *propuestas*.

³⁸¹ En la primera redacción del Informe la duración máxima de estas tarjetas aparecía contenida en el Anexo de desarrollo.

³⁸² Se elude así, incluso nominalmente, la referencia a los «grupos de interés» o a sus «representantes». Con ello, tal y como aclara en su Opinión al Informe la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo, «el señor Ford evita cualquier definición del concepto de “lobby”; con esto se propone bloquear ab initio disquisiciones teóricas que, como demostró la experiencia de la anterior legislatura, conducirían la discusión a un punto muerto e impedirían una vez más la adopción de medidas concretas sobre el asunto» (Opinión de la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo para la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades. Ponente: Sr. José María Gil-Robles Gil-Delgado. PE 212.411/def., p. 11).

La referencia al «interés propio o ajeno» no se hace constar en la primera redacción, siendo, tal vez, una puntualización con la que evitar que el silencio condujese a una interpretación restringida de la representación como la que había defendido Galle con anterioridad.

³⁸³ No siendo preciso su compromiso «formal», requerido por el primer informe.

³⁸⁴ Desaparecen en esta redacción final las disposiciones del primer Informe que vinculaban la inscripción registral con la transparencia financiera de los diputados, funcionarios y asistentes. De acuerdo con ellas, «las personas inscritas en el registro cumplimentarán un formulario indicando en particular los favores, regalos, liberalidades o prestaciones de cualquier naturaleza que hayan ofrecido a diputados, funcionarios o asistentes, con un valor que exceda los 1000 ecus por miembro y año civil, sujetándose el citado importe a modificación por parte de los Cuestores. Estas declaraciones figurarán como anexo en el registro en las mismas condiciones de publicidad. Sin embargo, no podrá incluirse en el registro la parte de la declaración de actividades que se refiera a un diputado, funcionario, agente o asistente sin que sea comunicada al interesado; si este impugna su exactitud en el plazo señalado al efecto, esa parte de la declaración sólo se inscribirá en el registro si el declarante aporta prueba documental suficiente de la veracidad de los datos a juicio de la Junta de Cuestores» (Informe sobre los grupos de interés en el Parlamento Europeo. Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades. Ponente: Sr. Glyn FORD, *cit.*, p. 4).

Las previsiones contenidas en el nuevo artículo se desarrollan a través de un Anexo IX, cuyo texto, centrado en el detalle de las «tarjetas de acceso»³⁸⁵ y en la figura de los «asistentes»³⁸⁶, evidencia una naturaleza marcadamente práctica.

Finalmente, Ford completa su labor mediante un informe «sobre el código de conducta de los representantes de interés» que, presentado el 21 de marzo de 1997, sigue la misma técnica de modificación reglamentaria ensayada con éxito con anterioridad³⁸⁷.

3. LA FORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA CON LOS GRUPOS DE INTERÉS

Superando la informalidad que hasta entonces había caracterizado su proceder, la Comisión Europea publica en diciembre de 1992 dos comunicaciones³⁸⁸ en las que ahonda por vez primera en su vínculo con los grupos de interés³⁸⁹. Una reflexión que, si

³⁸⁵ Las tarjetas, de plástico y con una fotografía de su titular, indicarían el apellido y nombre, así como la razón social de la empresa, organización o persona en nombre de la cual se poseían. El pase debería llevarse en todo momento visible, debiendo distinguirse, en forma y color, de los existentes para otros visitantes.

³⁸⁶ A principio de la legislatura los cuestores determinarían el número máximo de asistentes que pueden estar registrados por diputado, debiendo realizar aquellos una declaración escrita sobre sus actividades profesionales y cualquier otra actividad renumerada que lleven a cabo.

³⁸⁷ De acuerdo con él, las personas registradas deberán «respetar lo dispuesto en el artículo 9 y en el Anexo IX del Reglamento; declarar el interés o los intereses que representan a los diputados al Parlamento, a su personal o a los funcionarios de la institución; abstenerse de cualquier gestión tendente a obtener información deshonestamente; no afirmar, en cualesquiera tratos con terceros, tener una relación formal con el Parlamento; no difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento; cumplir estrictamente lo dispuesto en el Anexo I; asegurarse de que toda asistencia prestada en el marco de estas disposiciones sea consignada en el registro correspondiente; cumplir lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios al contratar a exfuncionarios de las instituciones; respetar cualquier norma establecida por el Parlamento sobre los derechos y las responsabilidades de los antiguos diputados; con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, obtener la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o empleo con un asistente parlamentario y, posteriormente, comprobar ellos mismos que ello se ha declarado en el registro mencionado en el apartado 2 del artículo 9 y, con vistas a la prórroga de su tarjeta de acceso, presentar cada año un informe de sus actividades destinadas a influir en la toma de decisiones en el Parlamento» (Informe sobre el código de conducta de los representantes de intereses. Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales e Inmunidades. Ponente: Sr. Glyn Ford. DOC_ES\RR\324\324166 PE 219.668/def. 21 de marzo de 1997).

³⁸⁸ Concretamente, la ya citada 63/02 (Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés) y la 63/03 (Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión) (DOCE, C 63, 5.3.1993).

³⁸⁹ Se trata de una medida que había sido anunciada ya en su programa de trabajo para 1992 en los siguientes términos: «las relaciones que mantienen las instituciones de la Comunidad con los grupos de interés, por muy útiles que sean, deben definirse con mayor precisión. La Comisión iniciará una reflexión dirigida a la

bien no cabe desligar del debate en torno a Maastricht, implicando, por su fecha y contenido, un nuevo intento de seducir al electorado más crítico con la deriva de las Comunidades, responde, asimismo, a una preocupación doméstica: la pugna entre la Comisión y el Parlamento Europeo por definir el marco conceptual en el que habría de desplegarse la relación con los grupos. Marco que, según la Comisión, debe asentarse en su autoorganización y autorregulación, siendo libres de «organizarse por sí mismos [...] sin interferencias del sector público»³⁹⁰.

En esta primera reflexión sobre los grupos de interés, y pese a que la Comisión rehúye cualquier definición precisa³⁹¹, se ofrecen algunas notas que ayudarían a caracterizarlos. Así, se trata de una realidad *ajena* a lo público, cuyo vínculo con la institución se teje a través de un «diálogo» que «ha demostrado ser valioso tanto para la Comisión como para las partes interesadas del exterior»³⁹². Es, por ello, una realidad *próxima*. Una cercanía

elaboración de un código de buena conducta en las relaciones que mantiene con todas aquellas personas y organismos cuyo cometido consiste en ser sus interlocutores. Esta iniciativa, naturalmente, no pone en tela de juicio ni la libre actividad de los grupos profesionales ni la continuación del necesario diálogo con los comités institucionales».

³⁹⁰ Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés, *cit.*, p. 3. Un enfoque que sintoniza con la recomposición de las relaciones entre el Estado y la sociedad que caracteriza a nuestros días, y en la que esta, como se ha desarrollado, «de ser un sujeto en cierto modo pasivo, objeto de intervención y configuración por el Estado, ha pasado a tener una posición activa y transformar un orden que está por recomponer en muchos aspectos» (ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, *op. cit.*, p. 115).

³⁹¹ Esta negativa, que no hace sino extremar las notas de autoorganización y autorregulación indicadas, permite sortear el escollo que amenazaba en el Parlamento a las *propuestas* del informe Galle: la dificultad de acuñar un concepto que aunase la proverbial multiplicidad de los grupos de interés. En esta prevención frente a una *trampa conceptual* podría haber pesado el documento «Federal Regulation of Lobbying Act is Ineffective», publicado en aquellas fechas, y que vincula la dispersión conceptual de la *Federal Regulation of Lobbying Act* norteamericana de 1946 con su falta de eficacia, toda vez que: «la norma [se refiere a la indicada *Federal Regulation*] ha permitido tan solo la divulgación de un limitado espectro de actividades de lobby. Hay dos razones principales para ello. La primera, la exigencia normativa de un “propósito principal” de influir en la legislación es vago, haciendo difícil determinar si una persona está principalmente [sic] involucrado en actividades lobistas y, en consecuencia, obligado a registrarse y a declarar. La segunda, [el hecho de que] en 1954 la Corte Suprema (en su decisión *Estados Unidos c. Hariss*) restringió el concepto de lobby para circunscribirlo exclusivamente a las comunicaciones directas con los miembros del Congreso». Traducción propia. (Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective, Statement of Milton J. Socolar, Special Assistant to the Comptroller General Before the Subcommittee on Oversight of Government Management Committee on Governmental Affairs. United States Senate, July 16, 1991, p. 2). Sin embargo, la ausencia de precisión conceptual conlleva también riesgos. Entre ellos, el refuerzo de la percepción ciudadana de los grupos como una realidad *oscura*, potencialmente subversora del juego democrático.

³⁹² Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés, *cit.*, p.1. BARÓN CRESPO destaca que el objeto tradicional de los grupos de presión es la Comisión, por la «existencia de una práctica profundamente arraigada de que los intereses encuentran en ella mejor acogida que en las administraciones de origen, lo cual se explica por su monopolio de iniciativa a la hora de proponer normas -un promedio entre 6 y 7.000 al año-. La tarea se ha ido haciendo cada vez más complicada, al no asignarse medios suficientes en proporción a las tareas asignadas. Situación que abrió las puertas a los que podían aportar

consustancial al interés de los grupos³⁹³ y facilitada por una supuesta accesibilidad hacia las influencias exteriores con la que gusta de presentarse la Comisión. Una realidad, además, *necesaria* para la institución, toda vez que los grupos «suministran a sus servicios información técnica y asesoramiento constructivo»³⁹⁴; lo que, como se desarrollará, contribuirá a la nueva gobernanza pública que se ha venido asentando en los últimos años, puesto que coadyuva a una mejora de las decisiones, es decir, a un buen gobierno, una buena administración y una mejora de la regulación, a la vez que puede incrementar la legitimidad. Una realidad, en fin, *pujante*, con un programa propio en el que destaca el deseo de «ampliar la participación en la preparación de las propuestas de la Comisión, así como en una mayor disponibilidad de [sus] documentos»³⁹⁵. Poder que se acrecienta, al menos en el imaginario, ante una aproximación difusa a estos grupos, más cercana a lo legendario que a lo estadístico³⁹⁶. Esta caracterización indiciaria se completa con la distinción entre organizaciones sin y con fines de lucro³⁹⁷. Las primeras serían, en gran

conocimientos y experiencia en campos especializados (económico, financiero, científico, medioambiental). Incluso, la Comisión fue beligerante a la hora de crear organizaciones que representaran intereses, como ocurrió con la PAC [Política Agraria Común], en la que favorecieron la creación de interlocutores sectoriales, como el COPA, el poderoso Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas que jugó un papel tan decisivo durante décadas» (BARÓN CRESPO, E., *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*, tesis doctoral, Universidad Complutense, 2005, p. 274).

³⁹³ La lectura del documento muestra que el interés de los grupos supone para la Comisión un *punto ciego*, intuido constantemente, aunque nunca afrontado. Un silencio revelador, quizá, del reparo de la Comisión a la hora de mostrar a aquellos en toda su complejidad, con el potencial benéfico, pero también desestabilizador, que atesoran. Todo ello contrasta con una sana normalización posterior, que lleva a convertir a este interés en el elemento capaz de unificar la diversidad de los grupos.

³⁹⁴ La Comisión, con cierto pudor, explica que, tras la aprobación del Acta Única Europea, «se ha pasado de la necesidad de información general a la necesidad de información más específica», de tal manera que «estos grupos de interés actúan como canales de transmisión de conocimientos específicos a la Comisión en campos muy variados, tales como la elaboración de normativas técnicas». En este sentido, ESTEVE PARDO destaca que «desde hace no más de dos décadas, se ha impuesto la llamada tecnociencia, que sujeta el conocimiento científico a su aplicación y rentabilidad tecnológica en un entorno bursátil y especulativo que evoca por cierto al del origen de la actual crisis financiera. La investigación científica se desarrolla prioritariamente ahora bajo el impulso y control privado con rigurosos sistemas de privatización y protección de los conocimientos» (ESTEVE PARDO, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, op. cit., p. 115). Junto a esta explicación, debe tenerse en cuenta lo magro de los recursos humanos de la Comisión en relación a sus competencias, sobre los que la institución, en un nuevo *punto ciego*, prefiere guardar un prudente silencio.

³⁹⁵ Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés, cit., p.1. Un deseo lo suficientemente intenso como para motivar la publicación de la comunicación «Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión», a la que se hará referencia más adelante.

³⁹⁶ *Ibidem*. Bajo el epígrafe de «situación actual», la Comisión «calcula» que existen en Bruselas «aproximadamente» 3000 grupos de interés, que emplean «a unas 10000 personas». Ecos de estas brumosas cifras resultan frecuentes en gran cantidad de documentos comunitarios posteriores hasta que, avanzado el siglo XXI, la puesta en marcha del Registro de Transparencia aporte un poco más de claridad.

³⁹⁷ Una clasificación entre las muchas posibles. Así, para WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'Union Européenne: nouveaux vecteurs de démocratisation ?*, Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2019, p. 15, entre los grupos de interés pueden diferenciarse aquellos propios del mundo empresarial (asociaciones profesionales y patronales), del mundo asociativo (ONG, asociaciones, grupos de reflexión, regiones, consultorías y abogados especializados) y del mundo político (sindicatos, asociaciones políticas, etc.).

medida, aunque no exclusivamente, «organizaciones profesionales». Las segundas, «personas que suelen actuar por cuenta de terceros para definir y defender los intereses de éstos»³⁹⁸. Una clasificación un tanto tosca que, si bien se concede puede resultar «arbitraria», se estima «práctica» a los efectos de la Comunicación.

El objetivo del texto, como se ha adelantado, no debe buscarse en un deseo de lo público de penetrar en la ciudadela de los grupos de interés. No se trata de disciplinar lo múltiple de sus formas, promover la eficacia en sus actuaciones, restringir su acercamiento... Tales posibilidades, ni se insinúan. La intención se aposta, por el contrario, extramuros, en el vínculo, metafóricamente caracterizado como «diálogo», que actúa a modo de puente entre ambas realidades. Un vínculo no sustentado por normas explícitas en materia de acreditación, registro, código de conducta... y que, pese a que se estima sólido, busca apuntalarse a través de una «ligera formalización» de estas relaciones, permitiendo que resulten más transparentes en beneficio de todos³⁹⁹.

Las medidas propuestas por la Comunicación toman como referencia la inscripción de los grupos en un registro y su sometimiento a la disciplina de un código de buena conducta. Elementos primigenios, de ascendente marcadamente norteamericano, que son moldeados a continuación por la institución hasta adaptarse a sus singulares puntos de vista y necesidades⁴⁰⁰. Esta modulación resulta evidente en el caso del registro, rebajado por la Comisión a mera guía que se reserva a las organizaciones sin ánimo de lucro⁴⁰¹.

³⁹⁸ Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés, *cit.*, p.1. Sin ánimo exhaustivo, la Comisión cita entre las primeras a las asociaciones y federaciones europeas, nacionales e internacionales; y, entre las segundas, a los asesores jurídicos, empresas públicas y privadas y consultores. Adviértase, asimismo, la semejanza de estas últimas organizaciones con los *representantes* descritos en las propuestas de Marc Galle.

³⁹⁹ *Ibidem*. Si bien la Comisión ubica este texto en el centro del debate europeo, antes detallado, sobre la «Declaración relativa al derecho de acceso a la información, adjunta al Tratado de la Unión y sobre la Declaración de Birmingham, que propugnaba una Comunidad más abierta que garantice un debate público mejor informado», es asimismo consciente y gusta destacar su singularidad, dado que «solo se refiere concretamente a un tema contenido en estas declaraciones, a saber, las relaciones con los grupos de interés».

⁴⁰⁰ De acuerdo con un patrón frecuentemente observado, la coyuntural fuerza expansiva de una realidad (en este caso, el *descubrimiento* de la transparencia y su proyección sobre los grupos de interés) se embrida de manera desigual por las instituciones como paso previo, tras un inevitable reflujo pendular, al deseo de fijación de un canon común unificador.

⁴⁰¹ El contenido de esta guía queda abierto, si bien la Comisión adelanta que podría recoger: nombre de la organización; dirección / teléfono/ telefax/ fecha de creación/ forma y estructura jurídica/ nombres de los directivos/ nombres de las organizaciones miembros/ objetivos principales de la organización. Materias que, si bien parecen anticipar las de un registro y buscar la confluencia con otras instituciones en la creación de una «base de datos única», quedan prematuramente empequeñecidas tanto por el carácter voluntario de

Con ella se pretende disponer de un «instrumento de información completo», enriquecido por las referencias a los datos de que dispongan otras instituciones, como el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo. Una inclusión que se limita a lo informativo, no confiriendo, conforme al compromiso de aplicar igual trato a todos los grupos, «ningún tipo de reconocimiento oficial» ni «privilegio», y en el que estos asumen, en exclusividad, la responsabilidad de suministrar la información pertinente, así como velar por su exactitud. Por el contrario, en el caso de las organizaciones con fines de lucro se extrema la autoorganización, incitando a los sectores a «elaborar su propia guía», con el argumento, un tanto forzado, de que a la Comisión le resultaría difícil precisar qué grupos «deberían incluirse en la guía y cuáles no». Asimismo, se anima a los sectores a elaborar códigos de buena conducta para conducir su relación con la institución. Disposiciones que habrían de reflejar el amplio acuerdo alcanzado sobre algunas normas básicas, cristalizado en unos «principios de conducta» que la Comisión busca afianzar. En todo caso, se apuntan algunos «requisitos mínimos», contenidos en el Anexo II⁴⁰², abiertos, lógicamente, a una intervención más intensa por los grupos. Anticipando una eventual pasividad de los sectores profesionales, la Comisión recuerda prudentemente su «derecho de supervisar la situación especialmente en lo que respecta a las organizaciones con fines de lucro»⁴⁰³.

Dentro del equilibrio con el que la Comisión busca presentar su relación con los grupos de interés, la posición de estos se ve reforzada en un doble sentido. En primer lugar, a través del reconocimiento de unos «principios de orientación», con el objeto de «definir

la inscripción como por la renuencia de la Comisión a la hora de asumir algún compromiso obligatorio. Como indica el GRUPPO DI LAVORO PUBLIC AFFAIRS, *La regolamentazione dell'attività di lobbying in Italia. Recommendation Report*, Milán, American Chamber of Commerce in Italy, 2020, p. 6, el carácter voluntario de la inscripción lleva a «fotografiar» solo una pequeña parte de los operadores, resultando un enfoque distinto del estadounidense.

⁴⁰² Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés, *cit.*, Anexo II. Requisitos mínimos del código de buena conducta entre la Comisión y los grupos de interés. Organizados en torno a cuatro polos (*representación pública, comportamiento, difusión de la información de la Comisión y organizaciones*), los requisitos exigen de los grupos, entre otros, no presentarse públicamente utilizando ningún título, logotipo, símbolo o palabras que induzcan a atribuir una falsa autoridad a sus representantes o a confundir a los clientes o funcionarios sobre sus cargos; actuar en todo momento de acuerdo con los criterios profesionales más estrictos posibles, considerándose la honestidad y la competencia las cualidades de mayor importancia en su relación con la institución; no difundir información engañosa ni obtener información por medios deshonestos...

⁴⁰³ Previsión que anticipa, en cierto sentido, los expedientes de *autorregulación regulada*, especialmente abundantes en el ámbito financiero a partir de la primera década del siglo XXI.

las relaciones futuras de la Comisión con los grupos de interés»⁴⁰⁴. En segundo, con la publicación de una nueva Comunicación⁴⁰⁵, dirigida «a los sectores del público que, en razón de sus actividades profesionales o académicas, siguen más de cerca los asuntos comunitarios», documento «paralelo» a la comunicación sobre «un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés».

Si bien circunscrita a su relación con los grupos y motivada, muy posiblemente, por la necesidad de compensar el profundo cambio que para aquellos implicaría una relación más expuesta, la Comunicación «Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión» muestra también el interés de concretar, por vez primera, gran parte de las medidas adoptadas para paliar el temido «déficit democrático»⁴⁰⁶.

Finalmente, cabe destacar que la comunicación «Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés» parece circunscribir esta relación a la mantenida por los grupos con los funcionarios de aquella, convirtiendo al político, si bien no en un ámbito exento, sí, al menos, en un nivel en el que las antiguas prácticas solo se ven conducidas por unos más livianos principios generales de actuación. Significativo resulta en este sentido que los comisarios no sean siquiera mencionados a lo largo del texto.

⁴⁰⁴ La opción por una fórmula de *carta otorgada* frente a un esquema más intenso, construido sobre derechos y obligaciones, podría responder al momento inicial en el que se produce esta reflexión sobre los grupos. Sin embargo, cabría observarse también como un intento de la Comisión, que no deja de poseer la iniciativa, de comprometerse en términos significativamente menos gravosos de los que implicaría la asunción de obligaciones. Entre estos principios destacan: el mantenimiento de una relación abierta entre la Comisión y los grupos, conforme con el principio de administración abierta; una tendencia a favorecer a las federaciones o confederaciones europeas sobre los representantes de las organizaciones individuales o nacionales, si bien comprometiéndose a ofrecer un trato igual a todos los grupos de interés, a fin de que cada parte interesada, independientemente de su tamaño o importancia económica, pueda ser oída por la Comisión; los funcionarios de la Comisión, al tratar con los grupos de interés deberían saber exactamente quién es y qué hace cada uno de ellos; la Comisión debe mantenerse abierta a la posibilidad de adaptarlos a las políticas de otras instituciones en la materia; la adopción de procedimientos sencillos que requieran un mínimo de recursos humanos y económicos y de esfuerzo administrativo.

⁴⁰⁵ Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión (93/ C 63/ 03), *cit.*

⁴⁰⁶ Entre estas propuestas se encuentran: preparar el programa de trabajo de la Comisión para octubre de cada año, intentar conseguir una mayor implicación del Consejo de Ministros en la ejecución del programa legislativo y redactar ambos programas en un estilo más claro y accesible en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*; abrir el abanico de consulta y asesoría para ciertas propuestas claves en una fase inicial de las mismas; hacer lo necesario para que los documentos de la Comisión estén directamente disponibles para el público en las nueve lenguas oficiales de la Comunidad una vez que hayan sido adoptados por la Comisión y hayan circulado a las otras instituciones comunitarias; proseguir el trabajo en el área de consolidación y de la codificación constitutiva de la legislación.

4. EL OBSTINADO ENROQUE DEL CONSEJO

Mientras que, como se ha venido indicando, el Parlamento y la Comisión Europea aprovechan el impulso generado por Maastricht y, en especial, la demanda de transparencia en que se concreta, como una oportunidad para el *encuentro* con los grupos de interés, en los que se reconoce una singularidad respecto a otros conceptos entonces en formación como los de *ciudadanía europea* o *sociedad civil*, el Consejo declina este acercamiento. Una decisión desafortunada, que le privará de voz en la génesis del debate y marcará su posición hasta nuestros días, caracterizada por una frialdad en su relación con los grupos que solo a partir del reciente Acuerdo de 2021 sobre un Registro de transparencia obligatorio parece querer enmendarse. Una pertinaz falta de reconocimiento del *Otro*, que se manifiesta, de manera obvia, en su negativa a tender cualquier puente normativo hacia los grupos. Pero que, incluso, se extrema, arruinando las posibilidades ofrecidas por iniciativas que hubieran permitido un acercamiento, siquiera *lateral*, a aquellos. Tal es el caso de la Decisión relativa al acceso a sus documentos⁴⁰⁷. Un derecho que, si bien reconocido al «público»⁴⁰⁸, resulta del máximo interés para los grupos⁴⁰⁹, rehuendo pese a ello el Consejo cualquier tipo de singularización. Un silencio normativo que, convenientemente desenfocado, podría interpretarse, paradójicamente, como *moderno*, anticipando una visión de los grupos más horizontal, que confluiría con otros conceptos próximos, hasta el punto de diluirse en ellos. Parece, sin embargo, una interpretación en exceso forzada, toda vez que la regulación actual, si bien patrocina una visión extensa de aquellos, no renuncia en ningún momento a su singularidad, a diferencia de lo que sí hace, desde el principio, el Consejo de la Unión Europea.

⁴⁰⁷ Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DOCE, L 340, 31.12.1993).

⁴⁰⁸ Revelador resulta que no se reside en la ciudadanía de la Unión que Maastricht acababa de inaugurar.

⁴⁰⁹ En este sentido, tanto las propuestas del Parlamento Europeo como de la Comisión sobre los grupos contienen una mención específica al acceso a la información por parte de aquellos.

CAPÍTULO IV. LA TRANSPARENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO IMPERATIVO

Tras su experiencia de 1992, la relación de la Comisión con los grupos de interés se actualiza a partir de 2011 gracias a un Registro de Transparencia y un Código de Conducta compartidos con el Parlamento Europeo. Esta preocupación por la transparencia, que trasluce los corrosivos efectos de la Gran Recesión en la confianza ciudadana, impulsará tanto una renovación del Acuerdo entre ambas instituciones como desarrollos nuevos, desde la publicidad de las reuniones con los grupos de interés a la denominada *huella parlamentaria*. Un ámbito en el que, por otro lado, se adivinan ahora prometedoras oportunidades gracias al tratamiento de unos datos ya públicos mediante las novedosas técnicas del *big data* y la inteligencia artificial.

1. LA PAULATINA AFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Superación del secreto tradicionalmente anudado a la acción de gobierno, la transparencia se consolida en los Estados miembros como un instrumento indispensable al servicio de la democracia, del buen gobierno y de una administración eficaz. En el ámbito de la Unión, la escasa atención prestada a la misma en los Tratados se viene compensando a través de un afianzamiento paulatino, en el que resulta decisivo su reconocimiento por la jurisprudencia como principio general del derecho.

1.1. Del secreto a la transparencia

Canta Homero en su *Odisea* el accidentado encuentro de Menelao con Proteo, anciano dios servidor de Poseidón. El rey de Esparta, retenido por los dioses en la isla de Faro, ansiaba, al igual que el resto de héroes aqueos, retornar a su hogar. Una de las hijas del dios, Idótea, apiadándose de su desgracia, le desveló el modo de lograrlo: debería, con

astucia, sorprender a Proteo, reteniéndole hasta que le revelase el camino a Esparta. Tarea arriesgada, ya que el anciano tenía el poder de «convertirse en todos los seres que se arrastran por la tierra, y en agua, y en ardentísimo fuego»⁴¹⁰. Idótea le recomienda paciencia y firmeza, porque, pese a las múltiples formas del dios (adoptará la de «melenudo león», «dragón», «pantera», «corpulento jabalí», «agua líquida» y hasta «árbol de excelsa copa»⁴¹¹), la diversidad sería, solo, apariencia. También, en un delicado gesto, le ruega a Menelao que en ningún caso utilice la violencia contra su padre.

Al igual que Proteo, la noción de *transparencia* resulta de difícil aprehensión desde lo jurídico. Pese a ello, en los últimos tiempos este concepto ha sido una constante en los distintos ordenamientos⁴¹², iluminando el camino de Gobiernos y Administraciones, determinando el nacimiento de derechos para los ciudadanos (con la consiguiente posibilidad de control, tanto judicial⁴¹³ como a través de otros medios⁴¹⁴), erigiéndose, en definitiva, en uno de los principios jurídicos sin cuyo estudio difícilmente podría comprenderse el marco actual de relaciones entre el poder público y la sociedad y, por ende, entre el primero y los grupos de interés. Un principio de gran complejidad, entre

⁴¹⁰ HOMERO, *Odisea*, Madrid, Espasa, 1999, Canto IV, versos 416-428.

⁴¹¹ *Ibidem*, Canto IV, versos 456-458.

⁴¹² Así, por ejemplo, en España cabe citar la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que organiza a aquella en dos grandes tipos: la *activa*, basada fundamentalmente en la publicación de información en el Portal de la Transparencia previsto al efecto, y la *pasiva*, encarnada en el derecho de acceso. Especial mención merece la Ley 8/ 2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, del Principado de Asturias, que incluye expresamente la regulación de ciertos aspectos relacionados con los grupos de interés, destacadamente el expediente de *huella normativa*, si bien es cierto que, transcurridos ya seis años desde su publicación, su aplicación práctica adolece de numerosas carencias.

⁴¹³ Valga mencionar la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 17 de octubre de 2013, *Consejo de la Unión Europea contra Access Info Europe*, Asunto C 280/ 11 P, ECLI:EU:C:2013:671, en la que el Tribunal apuesta por una mayor transparencia en el proceso legislativo de la Unión, resaltando la conexión del principio con la legitimidad democrática en la toma de decisiones. Un vínculo destacado también por la doctrina. Así, OROFINO, para quien la soberanía popular, que encuentra en la transparencia un modo de expresión, no se agota con el sufragio, sino que impregna cada momento de la vida institucional, refractándose en una multiplicidad de situaciones e instituciones que caracterizan el método democrático. Una Administración, por tanto, es democrática si es transparente y si busca su legitimidad en la confrontación constante con los ciudadanos y no solo a través del proceso electoral o del principio de legalidad (OROFINO, A. G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo cívico*, Bari, Caccuci Editore, 2020, p. 53).

⁴¹⁴ Destacadamente en la Unión, el Defensor del Pueblo Europeo. También a nivel nacional se ha generalizado la implantación de los *Ombudsmen*, si bien existen, igualmente, otros instrumentos jurídicos a través de los que canalizar estas reclamaciones, como es el caso de los Consejos de Transparencia y Buen Gobierno, tanto a nivel nacional como autonómico. Respecto a la diversidad de funciones que cumplen los Defensores del Pueblo destaca el trabajo de BOUSTA, R., *La notion de médiation administrative*, París, L'Harmattan, 2021, donde se pone de relieve que en algunos casos llegan a desarrollar incluso labores de mediación en un sentido amplio y no solo como defensores de los intereses de los ciudadanos frente a la Administración.

otras razones, porque entra con frecuencia en colisión con otros derechos, como los de propiedad intelectual, secreto profesional o protección de datos, que merecen también ser protegidos⁴¹⁵.

Como advierte ARENA, el término es «en realidad una gran metáfora, pues la transparencia, en sí misma, es solamente una propiedad física de los cuerpos»⁴¹⁶. Metáforas que se revelan, sin duda, de extraordinaria utilidad para el derecho, toda vez que son:

«herramientas que nos ayudan a estructurar el pensamiento; contribuyen a representar conceptos y a que se entiendan mejor nociones muy complejas. Son armas de persuasión en manos de jueces y abogados, y un refuerzo argumentativo. Incluso nos muestran las preferencias y las “tendencias sensoriales” de una comunidad o sociedad»⁴¹⁷

Más concretamente, la transparencia podría conceptuarse como una *framing metaphor* (metáfora de estructuración), con un poder de representación tal que asume una posición central en la comprensión y conceptualización de las ideas jurídicas⁴¹⁸.

La elección de una metáfora como elemento germinal en este ámbito implica, por la misma naturaleza de aquella, cierto *vértigo conceptual*, toda vez que «no es, propiamente, un instituto, sino un conjunto de institutos y de normas que, en su conjunto, delinean un modo de ser de la Administración»⁴¹⁹.

⁴¹⁵ Esta tensión puede comprobarse, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de junio de 2018, *Baumeister*, Asunto C-15/16, ECLI:EU:C:2018:464, en la que el TJUE interpreta el artículo 54 de la Directiva 2004/39/CE y delimita el alcance del secreto profesional que incumbe a las autoridades nacionales de supervisión financiera, y donde, en cierto modo, matiza la precedente doctrina en el asunto *Altmann*.

⁴¹⁶ ARENA, G., «Transparencia administrativa y democracia», *RVAP/ HAEA*, 1993, n.º 37, pp. 9-20, p. 9.

⁴¹⁷ VERGARA FABREGAT, L., *La metáfora en los textos jurídicos y su traducción: las resoluciones del Tribunal Supremo de los EE. UU.*, tesis doctoral, Alicante, 2013, p. 212.

⁴¹⁸ En relación al concepto de *framing metaphor*, véase DICKERSON, D. L., «“Freedom of expression” and cultural meaning: An analysis of metaphores in selected Supreme Court texts», *CL&P*, Volume 1, 1996, issue 3, pp. 367-395, p. 367.

⁴¹⁹ ARENA, G., «Transparencia administrativa y democracia», *op. cit.*, p. 9. Si bien el autor centra su análisis en la transparencia «administrativa», sus conclusiones pueden extenderse con facilidad al conjunto de lo público.

Una opción que, sin embargo, no debe observarse como un desdoro solo tolerado por la necesidad⁴²⁰. Y es que la vaporosidad de la metáfora facilita, casi demanda, un constante ciclo de encarnaciones en nuevos avatares normativos. Se abandona así la reconfortante finitud de las definiciones legales por un páramo que, pese a su desabrigo, encierra una extraordinaria fertilidad para el derecho⁴²¹. La transparencia sería así, según BARNÉS VÁZQUEZ, una suerte de «abreviatura» que encierra cosas diversas. Una palabra de «anchas espaldas», que soporta realidades y perspectivas distantes entre sí, pudiendo describir o designar a un tiempo un «proceso de toma de decisiones», un «método de trabajo interno» o un «resultado»⁴²².

Como anota GALLARDO CASTILLO, la transparencia no constituye una «condición natural de las organizaciones gubernamentales ni administrativas»⁴²³. Al contrario, es su némesis, el *secreto*, el que se haya en la médula del poder⁴²⁴. Y es que, según BOBBIO:

«el monarca que recibe de Dios el derecho a mandar, el soberano que es equiparado a un Dios terreno, no tiene ninguna obligación de revelar a los destinatarios de sus órdenes [...] el secreto de sus decisiones»⁴²⁵

⁴²⁰ Como señala ROVATTI, «una de las más esenciales certidumbres de las que hoy disponemos en filosofía es la de que las cosas no se pueden mirar ya directamente cara a cara, so pena de tergiversar la función del pensamiento; ya no podemos pretender que la verdad sea una adecuación entre nuestro pensamiento y las cosas, porque ahora sabemos que de la adecuación (limitadora e ilusoria, antes aun que imposible) no emana verdad alguna, y que si queremos perseguir la verdad de algo debemos ir a buscar esa verdad no precisamente en plena luz, sino en esa zona en la que necesariamente juegan la luz y la sombra». Una zona ambigua, comprensible únicamente a través de la metáfora (ROVATTI, P.A., *Como la luz tenue*, Barcelona, Gedisa, 1990).

⁴²¹ Hábilmente, MURRAY atesora esta idea en una hermosísima definición: «law is logic combined with poetry». Y es que «Logical, rational thought [...] is not the only way to imagine law» (MURRAY, J., «Understanding law as a metaphor», *JLE*, 34, 1984, (4), pp. 714-730, p. 730).

⁴²² BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia», en GARCÍA MACHO, R. J. (COORD.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 49-80, p. 51.

⁴²³ GALLARDO CASTILLO, M.J., «Transparencia, poder público y derecho a la información», *CMGA*, 2014, núm. 8, pp. 159-166, p. 160.

⁴²⁴ CANETTI, E., *Masa y poder*, op. cit., p. 214. CANETTI identifica al secreto como uno de sus «elementos del poder».

⁴²⁵ BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 72.

Privilegio del monarca que se sublima en deber, el de *sigilo*, ya que tiene la obligación de:

«[...] mantener ocultos sus designios, en la medida de lo posible. A imagen y semejanza del Dios escondido, el soberano es tanto más potente y, en consecuencia, tanto más cumple su función de gobernar a súbditos indoctos e indóciles, cuanto mejor consigue ver lo que hacen los súbditos sin dejarse ver por ellos. El ideal del soberano equiparado al Dios terreno es el de ser, a semejanza de Dios, el omnividente invisible. La relación política, o sea, la relación entre gobernante y gobernado, puede ser simbolizada como una relación de intercambio —un sinalagma, que diría un jurista—, en la que el gobernante presta protección a cambio de obediencia. Ahora bien, quien protege, tiene necesidad de contar con mil ojos, como Argos, mientras que quien obedece no necesita ver nada. Tan vigilante es la protección como ciega la obediencia»⁴²⁶

Un sigilo que, en su paroxismo, exigiría al monarca mantener sus designios secretos ante sí mismo⁴²⁷.

A resultas de ello, abundan en los autores que durante los siglos XV y XVI cimentan el Estado moderno las reflexiones sobre los *arcana imperii*, los secretos del poder. Categoría que se bifurca en dos fenómenos estrechamente unidos:

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ CANETTI, E., *Masa y poder*, *op. cit.*, p. 218. El autor ilustra este extremo con el caso del duque Filippo, de la casa Visconti, a quien «nadie igualaba [en] su capacidad de ocultar su intimidad». Filippo «nunca decía abiertamente qué quería, sino que lo disimulaba todo tras una manera peculiar de expresarse. Cuando dejaba de apreciar a alguien, continuaba alabándolo; si había distinguido a alguien con honores y presentes, poco después lo acusaba de ser violento o estúpido y le hacía sentir que no era digno de los beneficios recibidos. Si deseaba tener a alguien en su corte, lo atraía por un tiempo, le hacía albergar esperanzas y luego lo olvidaba. Cuando dicha persona creía haber sido olvidada, Filippo la llamaba nuevamente a su lado. Si concedía una gracia a alguien que hubiera hecho méritos ante él, interrogaba a otros con gran astucia, como si nada supiese del beneficio concedido. En general, concedía algo distinto de lo solicitado, y siempre de manera diferente a la deseada. [...] Es más, para no revelar a nadie sus intenciones más secretas, lamentaba a menudo la concesión de gracias otorgadas por él mismo, o también la ejecución de penas de muerte que él había decretado». CANETTI resalta la proximidad de este comportamiento a la paranoia, citando expresamente como ilustrativo el caso del juez Schreber.

«el del poder oculto o que *se oculta* y el del poder que *oculta*, o sea, que se esconde escondiendo. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado; el segundo, el tema, igualmente clásico, de la mentira lícita y útil (lícita, por ser útil), que se remonta nada menos que a Platón»⁴²⁸

Unos autores que por otra parte coinciden unánimemente en la extraordinaria utilidad que para el gobernante supone la reserva⁴²⁹.

La génesis del principio de transparencia habrá de aguardar, pues, al constitucionalismo⁴³⁰, arraigando con fuerza en dos de sus principales manifestaciones. De un lado, en una nueva visión de la soberanía, que exige ampliar la información a disposición del pueblo, llamado al sufragio. De otro, en la sustitución del mandato imperativo, propio de los parlamentos medievales, por el representativo, en el que diputado se libera del mandato estamental, pasando a defender, exclusivamente, un difuso «interés general»⁴³¹. Y es que, en palabras de CARL SCHMITT:

«La representación no puede tener lugar más que en la esfera de *lo público*. No hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas [...] Un Parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto que existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad. Sesiones secretas, acuerdos y decisiones secretas de cualquier comité pueden ser

⁴²⁸ BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 73. Con un destinatario más universal, GRACIÁN coincide en que «[...] no todas las verdades se pueden decir: unas porque me importan a mí, otras porque al otro». Y es que «no hay cosa que requiera más tiento que la verdad, que es un sangrarse del corazón. Tanto es menester para saberla decir como para saberla callar» (GRACIÁN, B., *El arte de la prudencia*, Barcelona, Ariel, 2012, p. 91).

⁴²⁹ Por todos GUICCIARDINI, según el cual «es increíble lo que ayuda a quien desempeña un cargo político que sus asuntos sean secretos; no sólo porque tus designios, si se saben, pueden ser interceptados o hechos fracasar, sino porque el hecho de ignorar tus pensamientos hace que los hombres estén siempre suspensos y atónitos observando tus acciones, de suerte que cualquiera de tus menores movimientos hace surgir mil comentarios, lo que te procura grandísima reputación. Por ello, todo aquel que se halla en una posición semejante debería acostumbrarse a sí y a sus funcionarios, no sólo a callar las cosas que es perjudicial que se sepan, sino incluso todas aquellas que no es útil que se publiquen» (GUICCIARDINI, F., *De la Vida Política y Civil*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1947).

⁴³⁰ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M., «Exposición general del significado y alcance del principio de transparencia y de su regulación internacional y en España», en MARTÍN DELGADO, I. (DIR.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, 2019, pp. 21-54, p. 21. En idéntico sentido se pronuncia BOBBIO, para el que uno de los principios básicos del Estado constitucional es que «la publicidad es la regla, el secreto es la excepción, y en todo caso es una excepción que no debe minorar la regla, ya que el secreto está justificado al igual que todas las medidas excepcionales [...] solamente si está limitado en el tiempo» (BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 67).

⁴³¹ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M., «Exposición general del significado y alcance del principio de transparencia y de su regulación internacional y en España», op. cit., p. 21.

tan significativos e importantes como se quiera, pero no tendrán nunca un carácter representativo [énfasis en el original]»⁴³²

La transparencia queda así anudada conceptualmente a la democracia, hallando esta unión sus primeras formulaciones expresas durante las exaltaciones revolucionarias francesa y norteamericana⁴³³. Una identificación de tal intensidad⁴³⁴, al menos en el imaginario moderno⁴³⁵, que realza a la transparencia hasta convertirla en elemento caracterizador de aquella. De este modo, el gobierno de la democracia podría definirse, nuevamente con BOBBIO, como «el gobierno del poder público [...] *en público* [sin cursivas en el original]»⁴³⁶. Como régimen del poder visible, nuestros arquetipos democráticos, desde el *ágora* a la *ecclesia*, se identifican con:

«la asamblea de todos los ciudadanos en un lugar público, al objeto de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos o pronunciar acusaciones, y decidir a mano alzada o mediante trozos de loza, tras haber escuchado los argumentos en pro y en contra presentados por los oradores»⁴³⁷

⁴³² SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 274.

⁴³³ Los ejemplos son abundantísimos. Así, el napolitano NATALE se cuestiona en su *Catecismo Republicano*: «D. Vi è niente di segreto nel Governo Democratico? R. Tutte le operazioni' dei Governanti devono esser note al Popolo Sovrano, eccetto qualche misura particolare di sicurezza pubblica, che se gli deve far conoscere, quando il pericolo è cessato» (NATALE, M., *Catecismo republicano para la educación del pueblo y la ruina de los tiranos*; (disponible en <http://www.repubblicanapoletana.it/cate.htm>)). También MADISON, tejiendo en su correspondencia a W. T. Barry «publicidad» y «formación» con «conocimiento», destaca que: «The liberal appropriations made by the Legislature of Kentucky for a general System of Education can not be too much applauded. A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both. Knowledge will for ever govern ignorance: and a people who mean to be their own Governours, must arm themselves with the power which knowledge gives» (Carta de James Madison a William T. Barry, 4 de agosto de 1822; disponible en <https://founders.archives.gov/documents/Madison/04-02-02-0480>).

⁴³⁴ A la que no resulta ajena la *universalización* del concepto sedimentada en la labor de ONG como *Transparency International*. Fundada en 1993 por antiguos empleados del Banco Mundial y estructurada como un *movimiento* presente en más de 100 países (entre ellos, España), esta organización condensa su ideario en «prevenir y combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global».

⁴³⁵ BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, p. 67. Para el autor, «aquí no importa saber si la realidad estuviese de acuerdo con el modelo o si a lo largo de los siglos haya sido transfigurada en un ideal normativo». No parece, sin embargo, una cuestión baladí. Anhelar una, en su caso, inexistente *edad de oro de la transparencia democrática* desvaloriza injustamente nuestros sistemas, al enfocarlos, no como realidades evolutivas, labradas con esfuerzo y abiertas al progreso, sino como simples remedos de un ideal inalcanzable. Visión que solo puede conducir a una frustración que, habida cuenta la centralidad política del concepto, no deja de resultar, además de innecesaria, altamente preocupante.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 66. Actuando como remedio ante la corrupción, ya que, de acuerdo con el aforismo del juez Brandeis, «Sunlight is said to be the best of disinfectants» (BRANDEIS, L. D., *Other people's money*;

No sin razón, la asamblea ha sido comparada frecuentemente

«con un teatro o con un estadio, o sea, con un espectáculo público, donde precisamente hay espectadores llamados a asistir a una acción escénica, que se desarrolla según reglas preestablecidas y que concluye con un juicio»⁴³⁸

1.2. La transparencia al servicio de un buen gobierno y una buena administración

Sin embargo, la transparencia no es solo un instrumento al servicio de la democracia sino también de un buen gobierno⁴³⁹ y una Administración eficaz. Se trata por tanto de apuntalar la legitimidad de las decisiones, pero, al mismo tiempo, de lograr que estas sean las *mejores* para materializar el interés general. Una idea esta, la del servicio al interés general, que ha conducido, como se ha expuesto, a oponerse a la actividad de los grupos de interés al entender que representan exclusivamente intereses particulares⁴⁴⁰. Sin

disponible en <https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-v>).

⁴³⁸ BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 66. En sus *Leyes*, PLATÓN identifica al *demos* con el público del teatro para denunciar, con evidente espíritu antidemocrático, la «teatrocracia» (PLATÓN, *Obras completas, edición de Patricio de Azcárate*, tomo 9, Madrid 1872, p. 189). Más recientemente, ARENDT utiliza también esta metáfora desde la crítica, al señalar en su crónica del juicio a Eichmann que la vista «se celebró en una sala dispuesta como la de un teatro, y ante un público, de manera que el impresionante grito del ujier, al anunciar el inicio de cada sesión, producía un efecto parecido al que causa ver alzar el telón. Quien diseñó esta sala de la recientemente construida *Beth Ha'aam*, Casa del Pueblo [...] lo hizo siguiendo el modelo de una sala de teatro, con platea, foso para la orquesta, proscenio y escenario, así como puertas laterales para que los actores entraran e hicieran mutis». Sin embargo, a diferencia de Platón, la crítica de Arendt no se centra en que el público juzgue, sino en que, a través del efectismo teatral, se le induzca a juzgar sobre un objeto (la *historia*) que excede del propio de un tribunal de justicia (ARENDT, H., *Eichmann en Jerusalén*, Barcelona, Penguin Random House, 2018, p. 15).

⁴³⁹ Cuyo contenido en el ámbito interno trata de cartografiar PONCE SOLÉ al señalar que «los Gobiernos al desarrollar su función de gobierno tienen, pues, obligaciones jurídicas de no vulnerar principios constitucionales, de cumplir los deberes en positivo se derivan (racionalidad, justificación, igualdad [material], persecución del interés general, generación de alternativas, selección de la menos restrictiva para los derechos de los ciudadanos, balance costes-beneficios, eficiencia, economía, equidad), de no vulnerar los principios legales, de persecución del interés general con objetividad [...], de cumplir los deberes en positivo que se derivan (ej. actuación diligente, prevista en la jurisprudencia y en Ley estatal 19/2013 y legislación autonómica), respetar los elementos reglados y los derechos fundamentales [cursivas en el original]» (PONCE SOLÉ, J., *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá- Defensor del Pueblo, 2019, pp. 67-68).

⁴⁴⁰ En esta línea, CHALTIEL, F., *La Souveraineté de l'État et l'Union Européenne, l'Exemple Français. Recherches sur la Souveraineté de l'État Membre*, París, LGDJ, 2000, p. 418.

embargo, ni esto es siempre así, ni el hecho de que se involucren en la toma de decisiones tiene necesariamente que implicar un efecto negativo en la consecución de aquel interés.

De este modo, si la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son los tres ejes sobre los que pivota una democracia renovada, quizás sea el primero de ellos el punto de intersección, el aglutinante del resto, pues la transparencia implica una mejor participación ya que solo un ciudadano bien informado dispondrá de las herramientas necesarias para un ejercicio pleno de su derecho a participar en la vida política y administrativa; y, a su vez, la transparencia facilita la rendición de cuentas, por ejemplo, mediante la publicidad del grado de cumplimiento de los compromisos y resultados obtenidos. Incluso su potencial alcanza mayor profundidad, no solo por su habilidad para restañar una maltrecha confianza ciudadana sino porque resulta crucial como garantía de la tutela administrativa y, en su caso, judicial. Piénsese en la denominada *transparencia algorítmica* o en las dudas sobre el acceso al *código fuente*⁴⁴¹, a las que trata de responder el reciente Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea⁴⁴².

Como se ha apuntado, es evidente el estrecho vínculo de la transparencia con el principio democrático y con dos de sus elementos fundamentales: la soberanía y la representación⁴⁴³. A lo que hoy se unen las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y los medios de diálogo y confrontación que facilitan⁴⁴⁴. Y es que si se trata de hacer visible lo que de otro modo quedaría oculto, resulta imprescindible utilizar todas las herramientas útiles a fin de evitar cualquier tentación de *criptogobierno*⁴⁴⁵. No debemos olvidar, además, que la representación no se agota en el sufragio sino que ha de

⁴⁴¹ Recuérdesse, por ejemplo, las dudas que respecto a su adecuación a la tutela judicial efectiva planteó la utilización del conocido como algoritmo BOSCO en la asignación del bono social eléctrico en España, asunto resuelto por la resolución 701/2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 18 de febrero de 2019.

⁴⁴² Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).

⁴⁴³ A modo de ejemplo, MERLONI, F., «Transparenza delle istituzioni e principio democratico», en MERLONI, F., ARENA, G., CORSO, G., GARDINI, G. e MARZOULI, C. (COORDS.), *La trasparenza amministrativa*, Milán, Giuffrè, 2008, pp. 3-28; BESSON, S. y MARTI, J. L., *Deliberative Democracy and its Discontents*, Londres, Routledge, 2006; o RODRÍQUEZ, S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2017, entre otros.

⁴⁴⁴ OROFINO, A. G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, op. cit., p. 48.

⁴⁴⁵ En expresión de BOBBIO, N., *Democrazia e segreto*, Turín, Einaudi, 2011, p. 7.

impregnar cada momento de la vida institucional⁴⁴⁶, de modo que, para que aquella no quede limitada a mera apariencia, resulta imprescindible renovar el consentimiento de los ciudadanos a través de la participación en el ejercicio de las funciones⁴⁴⁷; lo que, a su vez, conecta con la soberanía, la cual solo es efectiva si existe una confrontación real y directa entre gobernantes y gobernados, permitiendo a estos participar más conscientemente en la labor de los poderes públicos⁴⁴⁸ y controlar plenamente la adecuación de las actividades desarrolladas por los mismos a los intereses sociales y a la legalidad. Por tanto, la soberanía presupone transparencia y participación⁴⁴⁹. En consecuencia, un Gobierno y una Administración son democráticas si son transparentes⁴⁵⁰, si buscan su legitimidad en el careo constante con los ciudadanos, no solo a través del vínculo electoral o del principio de legalidad. Y esto ocurre cuando los ciudadanos tienen control sobre el desempeño de las funciones, cuando se les pide que discutan las distintas opciones del Gobierno y de la Administración y los servicios prestados. Lo que, a su vez, adquiere un sentido más pleno si se tiene en cuenta que el interés público hoy ya no se considera un *asunto interno* sino que se proyecta indiscutiblemente sobre la ciudadanía, lo que hace necesario un debate participativo sobre los objetivos⁴⁵¹ y los resultados⁴⁵² que deben perseguir los poderes públicos, así como una verificación de cómo se persiguen. En definitiva, lo expuesto lleva a vincular la transparencia con el principio democrático, pero también con las nociones de *ciudadanía administrativa*, *buen gobierno* y *buena administración*, pues un Gobierno y una Administración que actúan unilateralmente y en secreto no se ajustan al sistema democrático⁴⁵³.

Además, la transparencia, como se ha indicado, contribuye a los otros dos pilares de lo que se ha dado en llamar *gobierno y/o Administración abierta*, es decir, la participación y la rendición de cuentas. En efecto, muy brevemente, de un lado, para una adecuada

⁴⁴⁶ BRÖHMER, J., *Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundsatz Und Europäische Union*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2004, p. 38.

⁴⁴⁷ BENVENUTI, F., *Il nuovo cittadino*, Venecia, Marsilio, 1994, p. 94.

⁴⁴⁸ JACOBSEN, T., SAMPFORD, C. y THAKUR, R., *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Nueva York, Routledge, 2008.

⁴⁴⁹ OROFINO, A. G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, op. cit., p. 35. En idéntico sentido, ROSANVALLON, P., *Le bon gouvernement*, París, Seuil, 2015.

⁴⁵⁰ OROFINO, A. G., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, Cacucci Editore, 2013, p. 44.

⁴⁵¹ LE CLAINCHE, M., «L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?», *RFAP*, 2011, pp. 39-48, p. 39.

⁴⁵² POLICE, A., «Transparenza e formazione graduale delle decisioni amministrativa», *DA*, 1996, p. 697.

⁴⁵³ CORSO, G., «Potere político e segreto», en MERLONI, F., ARENA, G., CORSO, G., GARDINI, G. y MARZOULI, C. (COORDS.), *La trasparenza amministrativa*, Milán, Giuffrè, 2008, pp. 267-282, p. 267.

participación resulta imprescindible la información, incluso en el estadio más básico y elemental del derecho al voto, pues un discernimiento informado presupone necesariamente la posesión de los elementos cognitivos necesarios para poder elegir libremente⁴⁵⁴. Lo que conecta indefectiblemente la transparencia con el principio democrático y con el ejercicio mismo de la soberanía⁴⁵⁵. De este modo, a través de una información cuidadosa y de una explicación precisa de las decisiones tomadas se facilita una adecuada participación de los ciudadanos. En fin, solo el pleno conocimiento de cómo se gestionan las funciones y los recursos públicos puede permitir el desarrollo de una conciencia social evolucionada y responsable, así como la participación real en la vida política y administrativa⁴⁵⁶. A su vez, la transparencia facilita también la rendición de cuentas así como, dentro de la misma, la evaluación de las políticas, herramienta fundamental para ejercer el control por parte de los ciudadanos. De esta forma, podrán conocer realmente los resultados de las decisiones y el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, lo que nuevamente engarza con el ejercicio de la soberanía popular y el sistema democrático⁴⁵⁷. En consecuencia, el vínculo de la transparencia resulta evidente respecto a la noción de *buena administración* como la propia Corte Costituzionale della Repubblica Italiana ha puesto de relieve al afirmar que la necesidad de que la actuación administrativa sea conocible es intrínseca a los principios de imparcialidad y buena administración⁴⁵⁸, lo que exige que las decisiones sean transparentes y verificables, lo cual a su vez conecta con la motivación⁴⁵⁹ y con la propia tutela judicial efectiva, así como con la rendición de cuentas⁴⁶⁰. En definitiva, que los objetivos de transparencia⁴⁶¹, publicidad, participación y oportunidad de la actuación

⁴⁵⁴ CORASANITI, G., *Diritto dell'informazione*, Padua, Cedam, 1999, p. 23.

⁴⁵⁵ LOIDICE, A., «La informazione», en AMATO, G. Y BARBERA, A. (DIRS.), *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 247-275, p. 248.

⁴⁵⁶ IMMORDINO, M., «Certeza del diritto e amministrazione di risultato», en IMMORDINO, M. y POLICE, A. (DIRS.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Turín, Giappichelli, 2004, pp. 20-35, p. 26.

⁴⁵⁷ No en vano el art. 1.1 de la Constitución española destaca que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado; si del pueblo emanan los poderes públicos es lógico que estos respondan ante aquel para lo cual la transparencia resulta clave.

⁴⁵⁸ Así en su sentencia de 5 de marzo de 1998, núm. 40, ECLI:IT:COST:1998:40.

⁴⁵⁹ Véanse al respecto también las sentencias de la *Corte Costituzionale* italiana de 23 de marzo de 2007, núm. 103, ECLI:IT:COST:2007:103 y de 8 de junio de 2011, núm. 175, ECLI:IT:COST:2011:175.

⁴⁶⁰ Para una plena tutela judicial efectiva es imprescindible conocer el contenido de la actuación de cara a poder hacer efectivo el derecho de defensa. Así, sin acceso a la información utilizada por la Administración en la toma de decisiones no es posible su control, lo que se vincula, como se ha dicho, tanto al derecho a la tutela judicial efectiva como a la rendición de cuentas, en función de que se trate de una persona con un derecho subjetivo o interés legítimo concreto afectado por la decisión o como ciudadano.

⁴⁶¹ Transparencia que se refiere tanto a las funciones como a la organización, como pone de relieve OROFINO, A. G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, cit., p. 74.

administrativa están vinculados a la buena administración y constituyen valores esenciales en un sistema democrático⁴⁶².

De lo expuesto cabe concluir que resulta evidente la importancia de la transparencia en el pleno ejercicio de la ciudadanía, contribuyendo a una mejor toma de decisiones, a un incremento de legitimación de las mismas, a hacer posible el control por los ciudadanos del ejercicio de funciones por los poderes públicos, facilitando la participación y, en definitiva, posibilitando ciudadanos mejor informados, lo que les permitirá disponer de conocimientos que faciliten el ejercicio de sus derechos, exigir responsabilidades e, incluso, votar con pleno discernimiento.

1.3. La transparencia como principio general del Derecho de la Unión

En el ámbito de las Comunidades Europeas, la redacción originaria de los Tratados omite cualquier referencia directa a la transparencia administrativa⁴⁶³. Falta de previsión que sin duda contrasta con su emergencia constitucional en los Estados fundadores⁴⁶⁴ y que debe relacionarse con cierta *ambigüedad* del derecho constitucional europeo, manifestada, de un lado, en la «contradicción subyacente entre la forma internacional y la sustancia federal o cuasi-federal»⁴⁶⁵.

⁴⁶² A este respecto véanse las sentencias de la citada *Corte Costituzionale* italiana de 5 de noviembre de 2010, núm. 310, ECLI:IT:COST:2010:310, o la de 23 de julio de 1997, núm. 262, ECLI:IT:COST:1997:262.

⁴⁶³ Pese a que, de acuerdo con CERRILLO I MARTÍNEZ, sí pueden encontrarse normas con «cierta incidencia sobre la transparencia, como son la obligación de motivar o publicar los actos comunitarios o de respetar el secreto profesional. El control jurisdiccional de la acción de las instituciones comunitarias implica igualmente el respeto a las reglas de la transparencia, particularmente a través del recurso de anulación» (CERRILLO I MARTÍNEZ, A., *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente (El derecho de acceso a la documentación administrativa)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 37-38). Para un panorama general sobre la materia, véase LÓPEZ AGUILAR, J. F., «La transparencia en la UE», en RODRÍGUEZ- DINCOURT (DIR.), *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*, Cizur Menor, Thomson Reuters, Aranzadi, 2019, pp. 47-65.

⁴⁶⁴ Como se ha indicado ya (véase nota 312), desde la crítica ENZENSBERGER señala que «[...] Como si las luchas constitucionales de los siglos XIX y XX nunca hubieran existido, el Consejo de Ministros y la Comisión acordaron, ya en el momento fundacional de la Comunidad Europea, que la población no tendría ni voz ni voto en sus decisiones» (ENZENSBERGER, H. M., *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, op. cit., p. 80). Situación equiparable a la del *súbdito* de BOBBIO, que, reducido a la obediencia, no puede dejar de encontrar la transparencia ociosa.

⁴⁶⁵ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J., «La Unión Europea entre el constitucionalismo y la gobernanza», *REP*, 2010, núm. 149, pp. 47-85, p. 67.

y, de otro, en la ausencia de un *momento constituyente*,

«obstáculo determinante para caracterizar a la Unión como federal y al derecho comunitario como un verdadero orden constitucional en la *tradición revolucionaria* [...] en la cual se reconocían a sí mismas las seis constituciones nacionales de los Estados Miembros fundadores [cursivas en el original]»⁴⁶⁶

En este sentido, pese al deseo de reputar a los Tratados como *Constitución*, aquellos «parecen quedarse cortos en tanto que ley fundamental, dado que carecen de muchos de los contenidos propios de una constitución al uso»⁴⁶⁷.

Ausencias entre las que destacaría, como se ha indicado, la falta de consagración de la transparencia como canon de lo público.

Con posterioridad, el Libro Blanco de Gobernanza, asentando los logros de la Declaración 17 del Tratado de Maastricht⁴⁶⁸, identifica entre sus propuestas la de «hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión». Así, en la línea del mejor constitucionalismo de los Estados miembros, proclama que:

«la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Por ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político»⁴⁶⁹

Sin embargo, el Libro reserva a la transparencia un papel singular, que trasciende los moldes clásicos: el de «generar un sentimiento de pertenencia a Europa». Se busca:

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, pp. 68-69.

⁴⁶⁸ Especialmente notables en materia de acceso a documentos. Para un resumen de aquellos, véase «El papel y la influencia del Defensor del Pueblo Europeo en materia de acceso a documentos y transparencia del proceso decisorio». Discurso del Defensor del Pueblo Europeo. 1997.

⁴⁶⁹ La gobernanza europea- Un Libro Blanco, *cit.*, p. 9.

«crear un espacio transnacional en el que los ciudadanos de los distintos países puedan discutir sobre lo que en su opinión constituyen los retos principales de la Unión. Esto debería permitir a los responsables políticos mantenerse en contacto con la opinión pública europea e identificar los proyectos europeos que cuentan con el apoyo de la población»⁴⁷⁰

Una función de la transparencia ajena a la tradición europea, que cabe relacionar con la mencionada ambigüedad constitucional de la Unión o, de forma más precisa, con la causa última de esta: la discutible existencia de un *demos* europeo⁴⁷¹; pero que, no obstante, engarza a la perfección con la idea de ciudadanía renovada que propone el *Conseil d'État* francés⁴⁷², así como con la noción jurídica de *citoyenneté administrative*⁴⁷³ que, pese a no contar en el ordenamiento del país vecino con reconocimiento normativo expreso, ha sido aceptada tanto doctrinalmente⁴⁷⁴ como por el máximo órgano consultivo y de la jurisdicción contencioso-administrativa. Noción jurídica⁴⁷⁵, con lo que ello implica, a la que tampoco son ajenos otros ordenamientos como el italiano⁴⁷⁶. A resultas de ello, la

⁴⁷⁰ *Ibidem*. Siguiendo a TODOROV, y en un paralelismo con la pintura holandesa del siglo XVII (centrada, también, en la luz), esta pulsión creadora de la transparencia ayudaría a los europeos a distinguir «claramente dos polos, que podríamos llamar la «casa» y el «mundo»». Y es que «fuera reinan los conflictos, y dentro la paz. Fuera puede uno enriquecerse, pero dentro se purifica. La virtud doméstica redime el pecado indispensable para tener éxito fuera. La casa es la encarnación de la comunidad ideal, jerarquizada y solidaria, y a la vez del recogimiento individual. Por eso todo lo relativo a la casa particular tiene tintes favorables (mientras que los lugares públicos son, al menos en potencia, lugares de perdición)» (TODOROV, T., *Elogio de lo cotidiano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2013, p. 27). Pulsión que explica el afán inicial de las instituciones en la creación de *espacios jurídicos*, siendo los *registros* sus ejemplos más acabados. Desde el escepticismo, cabría criticar que se confía en exceso en unas fuerzas, las de la transparencia, que, pese a su innegable plasticidad, parecen limitarse a arrojar luz sobre espacios *preexistentes*.

⁴⁷¹ En cuanto al *demos* europeo y al posible papel de los grupos de interés a la hora de canalizar la relación de la sociedad civil con las instituciones europeas, véase la tesis de WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'Union Européenne : nouveaux vecteurs de démocratisation ?*, *op.cit.*

⁴⁷² En concreto, en su estudio anual de 2018, donde considera que esta nueva ciudadanía implica un proyecto común en el que resulta imprescindible que los ciudadanos conozcan aquello sobre lo que van a opinar, resultando, en consecuencia, imprescindible la transparencia (Conseil d'État, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, *cit.*).

⁴⁷³ Una noción alumbrada hace ya más de veinte años en su tesis doctoral por el profesor DUMONT, G., *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*

⁴⁷⁴ Como sostiene DELPÉRÉE, quien recuerda, además, que esto no impide que se vaya más allá de los textos y que la ciudadanía administrativa se utilice para calificar el derecho de todos a participar en la vida de la Administración y en los procesos de toma de decisiones que se implementan a este nivel (DELPÉRÉE F., «Rapport de synthèse sur la citoyenneté administrative», en *AEAP*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2020, pp. 199-210, p. 202).

⁴⁷⁵ Por lo que se refiere a estas herramientas intelectuales así como a sus diferencias con los *conceptos*, véase la obra colectiva TUSSEAU, G. (DIR.), *Les notions juridiques*, París, Economica, 2009.

⁴⁷⁶ Entre otros autores que han tratado esta idea véase, por ejemplo, GALLO, C. E., «La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa», *DA*, 3, 2002, pp. 481-490. Y con carácter general, respecto a la nueva relación de la ciudadanía con la Administración en Italia, entre otros, cabe citar a GALETTA, D.U., «La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-

transparencia es objeto de una atención renovada en el Tratado de la Unión Europea, garantizando su artículo 11.2 un «diálogo abierto, *transparente* y regular» entre las instituciones y «las asociaciones representativas y la sociedad civil».

Más allá de estas previsiones normativas, el afianzamiento de la transparencia como principio general del Derecho de la Unión ha sido obra de la jurisprudencia. En este sentido, los tribunales crean derecho tanto a través de sus precedentes como, en un sentido más amplio,

«mediante la gradual evolución de pautas, conductas y conceptos comunes, a través de los cuales se consolida una práctica que termina adquiriendo valor de norma jurídica. Este es el caso de los principios generales del Derecho de la Unión, fruto de una evolución en la aplicación del Derecho que en ocasiones también se positiviza en Derecho escrito»⁴⁷⁷

De acuerdo con SARMIENTO, los principios generales han venido desempeñado para el Tribunal de Justicia una doble función⁴⁷⁸. De un lado, la de colmar las abundantes lagunas de los Tratados, apoyándose para ello en una redacción del TUE cuyo artículo 19 exige garantizar el respeto del *Derecho* en la interpretación y aplicación de aquellos⁴⁷⁹. De otro,

evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo», *RIDPC*, 2016, 5, pp.1019-1065; GUIDO, G., «Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino», *DA*, 4, pp. 585-614; o LAUS, F., «La posició del ciutadà en les relacions amb l'Administració pública a Itàlia», *RCDP*, 2021, 62, pp.72-89.

⁴⁷⁷ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 4.^a edición, Marcial Pons, 2022, p. 256.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, pp. 256 y ss. Un papel del TJUE que resulta fundamental, toda vez que «Sino a quando non vi sia una pronuncia della Corte di giustizia, che dichiara che il tale principio va considerato come un principio generale del diritto UE, né il dato testuale (se si tratta di un principio contenuto all'interno di una norma di diritto scritto), né la dichiarazioni della dottrina o dei giudici nazionali a tale riguardo potranno decretare in modo certo l'esistenza del principio: la Corte di giustizia detiene cioè, in questo censo, un monopolio assoluto nell'identificazione dei principi generali del diritto UE» (GALETA, D. U., «Le fonti del Diritto Amministrativo europeo», en CHITI, M.P. (ED), *Diritto amministrativo europeo*, Milán, Giuffrè, 2013, pp. 89-142, p. 105).

⁴⁷⁹ Esta voluntad de conceder a los principios generales una función supletoria se aprecia ya en su temprana Sentencia de 12 de julio de 1957, *Algera v. Common Assembly*, joined cases 7/56 and 3 to 7/57, ECLI:EU:C:1957:7, en la que señala que «[...] The possibility of withdrawing such measures is a problem of administrative law, which is familiar in the case-law and learned writing of all the countries of the Community, but for the solution of which the Treaty does not contain any rules. *Unless the Court is to deny justice it is therefore obliged to solve the problem by reference to the rules acknowledged by the legislation, the learned writing and the case-law of the member countries* [sin cursiva en el original]». Por otra parte, en la génesis de estos principios resulta decisiva la influencia de los Estados miembros. Así, «lógicamente los principios no surgen del vacío, sino que se nutren de precedentes de otras jurisdicciones nacionales o internacionales, o de la concepción del Derecho que en cada momento histórico tienen los jueces, de la

la de facilitar la interiorización por los Estados miembros de la aplicación del derecho de la Unión, evitando que la mera remisión a los ordenamientos nacionales pueda verse lastrada por tradiciones incompatibles o colisionar con normas internas⁴⁸⁰. La técnica para el desarrollo de estos principios resulta extraordinariamente casuística, utilizando como referencia el Tribunal tanto las disposiciones de los Tratados⁴⁸¹ como algunos principios sólidamente arraigados en las distintas tradiciones nacionales⁴⁸². En cuanto a sus efectos,

praxis administrativa, de una interpretación sistemática del Derecho positivo, del Derecho internacional general o de la doctrina. Sin embargo, en el caso del Derecho de la Unión las fuentes de inspiración más relevantes han sido las tradiciones jurídicas de los Estados miembros» (SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 256). De este modo, «los Derechos nacionales no se presentan como meros agentes pasivos en la construcción de la síntesis europea. En efecto, tales Derechos siempre estarán ahí, al alcance del TJCE, como punto de referencia para la configuración del Derecho comunitario» (ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 262-263).

⁴⁸⁰ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 257.

⁴⁸¹ Sirva de ejemplo el principio de igualdad, que en el TFUE encuentra distintas expresiones como la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad (art. 18), o la igualdad salarial entre hombres y mujeres (art. 157).

⁴⁸² Caso de los principios de proporcionalidad y confianza legítima, sólidamente asentados en el derecho alemán cuando las Sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, asunto 11/70, ECLI:EU:C:1970:114 y de 25 de enero de 1979, *Racke*, asunto 98/78, ECLI:EU:1979:C:14, respectivamente, los reconocieron como principios generales del Derecho de la Unión. La elección por el Tribunal de un concreto término depende de factores muy heterogéneos, como el «origen del asunto en el que se da reconocimiento al principio, los escritos que hayan presentado las partes en el procedimiento, o las tradiciones jurídicas de origen del Abogado General o de los jueces que integran la sala que enjuicia el asunto [...] A modo de conclusión, no existe una regla matemática que resuelva qué tradiciones jurídicas tienen un mayor impacto a la hora de construir y desarrollar un principio» (SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 258). En cualquier caso, el objetivo perseguido por el Tribunal no es el de replicar una solución nacional sino el de alcanzar un modelo propio, lo más acorde posible con los Tratados constitutivos. En palabras del Abogado General Poiares Maduro: «Si bien el Tribunal de Justicia ha de inspirarse en las disposiciones más características de los sistemas de Derecho interno, debe, ante todo, tratar de encontrar una solución que se adapte a las necesidades y a las características específicas del ordenamiento jurídico [de la Unión]. Dicho de otro modo, corresponde al Tribunal de Justicia inspirarse en las tradiciones jurídicas de los Estados miembros para encontrar una respuesta a las cuestiones jurídicas análogas que se plantean en Derecho que sea al mismo tiempo respetuosa con las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y adaptada al contexto propio del ordenamiento jurídico [de la Unión]. Desde este punto de vista, puede incluso privilegiarse una solución minoritaria, si responde mejor a las exigencias del sistema comunitario» (Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 20 de febrero de 2008, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM)* y *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos C-120/06 P y C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:98, apdo. 55). Razonamiento que no hace sino refrendar las pioneras conclusiones de ALONSO GARCÍA, según el cual «el Ab. Gral. LAGRANGE, en sus conclusiones en la *S. Hoogovens v. Alta Autoridad*, de 12 de junio de 1962 (14/61) [ECLI:EU:C:1962:19], señaló que el TJCE, cuando invoca los Derechos nacionales en orden a definir reglas jurídicas relativas a la aplicación de los Tratados, no centra su atención en posibles denominadores comunes entre las soluciones nacionales, «sino que elige de cada Estado miembro aquellas soluciones que, teniendo en cuenta los objetivos del Tratado, parecen ser las mejores, o, si uno puede utilizar la expresión, las más progresistas» [...] Aquí podemos observar las dos notas que parecen presidir la jurisprudencia comunitaria en esta materia. Por un lado, la «mayor progresividad» de la solución a adoptar; por otro, la del «carácter funcional» de la incorporación, en el sentido de tener presente la solución más adecuada a los objetivos del ordenamiento jurídico comunitario» (ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, op. cit., pp. 253-254). Idéntica línea sería expuesta por el Abogado General Roemer en sus Conclusiones en las Sentencias *Duraffour c. Consejo*, asunto 18/70, de

los principios poseen rango de derecho originario, habiendo declarado reiteradamente el Tribunal que sirven como normas para el enjuiciamiento tanto del derecho derivado como de los acuerdos internacionales firmados por la Unión⁴⁸³, así como de las normas y decisiones de los Estados miembros cuando aplican el derecho comunitario⁴⁸⁴. Finalmente, los principios despliegan efectos interpretativos con el fin de que el derecho originario escrito y el derecho derivado se apliquen de forma coherente con aquellos⁴⁸⁵. Efecto que se extiende a los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, pues el Tribunal de Justicia exige un deber de interpretación conforme⁴⁸⁶.

Dentro de estos principios, concretamente en la categoría de *principios administrativos*⁴⁸⁷, el de *transparencia* aparece íntimamente vinculado al art. 10. 3 del TUE que garantiza que «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible»⁴⁸⁸. Dicho principio ha tenido un desarrollo exhaustivo en el ámbito del acceso a documentos⁴⁸⁹, en el que, junto al reconocimiento efectuado por

16 de junio de 1971 [ECLI:EU:C:1972:92]; *Aktien c. Consejo*, asunto 5/71, de 2 de diciembre de 1971 [ECLI:EU:C:1971:96] ; y *Werhahn c. Consejo*, asunto 63-69/72, de 13 de noviembre de 1973 [ECLI:EU:C:1973:95].

⁴⁸³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de mayo de 1978, *Töpfer/Comisión*, asunto 112/77, ECLI:EU:C:1978:94.

⁴⁸⁴ Primando, en consecuencia, sobre el derecho nacional (Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1979, *SpA Eridania — Zuccherifici nazionali y SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri contra Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato y SpA Zuccherifici meridional Eridiana*, asunto 230/78, ECLI:EU:C:1979:216).

⁴⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, *Francia/Comisión*, asunto C-327/91, EU:C:1994:305 y Dictamen del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1991, asunto 1/91, ECLI:EU:C:1991:490.

⁴⁸⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, *cit.*

⁴⁸⁷ Por oposición a los principios inherentes a los fundamentos de la Unión, caracterizados por el Tribunal como *constitucionales* en su Sentencia de 15 de octubre de 2009, *Audiolux SA e.a contra Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) y otros y Bertelsmann AG y otros*, asunto C-101/08, ECLI:EU:C:2009:626, el derecho de la Unión contiene «principios específicos y circunscritos a áreas concretas de regulación. El bloque más relevante es el denominado Derecho administrativo de la Unión, entendido como el conjunto de reglas que rigen la actuación de las Instituciones y de los órganos de la Unión al ejecutar sus políticas» (SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, p. 263).

⁴⁸⁸ En idéntico sentido, el art. 298. 1 del TFUE señala que «en el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente».

⁴⁸⁹ En gran medida, a través de la interpretación por el Tribunal del Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión, *cit.* En este sentido caben citar las Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de octubre de 1995 (Sala Segunda ampliada), *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd contra Consejo de la Unión Europea*, *cit.*; de 5 de marzo de 1997 (Sala Cuarta ampliada), *WWF UK (World Wide Fund for Nature) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-105/95, ECLI:EU:T:1997:26; y la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, *Consejo de la Unión Europea contra Heidi Hautala*, asunto C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661.

el art. 15. 3 TFUE⁴⁹⁰ y el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales⁴⁹¹, el Consejo y el Parlamento han adoptado el Reglamento 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁴⁹². Sin embargo, y ello resulta decisivo para articular a la transparencia como uno de los pilares básicos en la futura regulación con los grupos de interés, la jurisprudencia no limita su comprensión al acceso a documentos, considerando que:

«permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración en un sistema democrático»⁴⁹³

Es precisamente esta comprensión amplia, que enlaza con su entendimiento como elemento de una buena gobernanza y buena administración, la que, como se indicaba, facilitará la comprensión de la transparencia como uno de los pilares de la futura relación de las instituciones con los grupos de interés.

2. UNA NUEVA FRONTERA PARA LA TRANSPARENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

La *Iniciativa en favor de la Transparencia*, anunciada por la Comisión Europea en noviembre de 2005 ⁴⁹⁴, ofrece un crisol en el que ahondar la reflexión sobre los grupos

⁴⁹⁰ Según el cual, «Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado».

⁴⁹¹ Para el que «Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión».

⁴⁹² *Cit.*

⁴⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2003, *Interporc Im- und Export GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto C-41/00 P, ECLI:EU:C:2003:125; y Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de junio de 2010, *Comisión Europea contra The Bavarian Lager Co. Ltd.*, Asunto C-28/08 P, ECLI:EU:C:2010:378.

⁴⁹⁴ Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative. 9.11.2005. SEC(2005) 1300/5.

de interés. Una segunda *colada*, tras la experiencia de los años 90, imprescindible para ajustar su comprensión a unos moldes conceptuales profundamente renovados con el cambio de siglo⁴⁹⁵. De este modo, la Comisión, fortalecida por su fe en un «espacio ético europeo»⁴⁹⁶, buscará liderar un esfuerzo ecuménico que no solo ilumine al orden institucional, sino que también, en sintonía con los mandatos del Libro Blanco de Gobernanza, se abra a la comunidad de fieles mediante la creación, como pieza separada, de un Libro Verde. Una tarea fructífera, que, de un lado, permitirá una aproximación a los grupos canónica hasta la actualidad; de otro, habilitará para ellos un espacio, el cual, condicionado por su advocación a la transparencia, adoptará la forma de registro; y, finalmente, concederá la necesidad de unas pautas normativas que refrenen su desempeño, sintetizadas en un Código de Conducta de vocación universal. Dos instrumentos, el Registro y el Código, que suponen pasos decisivos para la cristalización jurídica de la transparencia, con una trascendencia práctica evidente, por más que para el despliegue de ciertos aspectos, especialmente en el caso del Código, se recurra a una expresión jurídica ciertamente novedosa, dominada por las notas del llamado *soft law*.

2.1. Primeros pasos

La *Iniciativa* se asienta en la convicción de que los «más altos estándares de transparencia son una condición esencial para la legitimidad de cualquier administración moderna»⁴⁹⁷, en una línea, la del hermanamiento entre *transparencia* y *legitimidad*, apuntalada ya por

⁴⁹⁵ Hasta el punto de catapultar la cuestión al «centro de la agenda europea» (CHABANET, D., «Les enjeux de la codification des groupes d' intérêt au sein de l' UE», *RFSPo*, vol. 59, 2009, n.º 5, pp. 997-1019, p. 1017). Necesidad compartida con gran número de Estados ya que «there is a growing recognition that regulations, policies and practices which requires disclosure of information on key aspects of the communication between public officials and lobbyists have become vital aspects of transparency in 21st century democracies to empower citizens in exercising their right to public scrutiny» (OECE, *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing transparency through legislation*, *op. cit.*, p. 19).

⁴⁹⁶ Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p. 5. Se destaca en ella que «In the eyes of the public, there is one, single “European ethical space” and while *rules* may vary, different ethical *standards* across the institutions are neither desirable, nor explainable. By launching the debate, the Commission openly signals that it considers itself part of the challenge and part of the solution».

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p. 3. Así, «The european public is entitled to expect efficient, accountable and service-minded public institutions. Whether they are elected or appointed, the Citizen has a right to examine the performance of the institutions at their Service. The public certainly also has legitimate expectations that the power and resources entrusted to political and public bodies is handled with care and never abused for personal gain. It is our duty to facilitate this scrutiny». Adviértase el empleo de la mayúscula para resaltar la centralidad de la posición del ciudadano.

el Libro Blanco de Gobernanza⁴⁹⁸. Síntesis que busca alcanzarse a través de una iniciativa política de fondo, de una *nueva frontera comunitaria*, cuya cohesión parece fiarse, en sus albores, a su propio dinamismo⁴⁹⁹. Una expansividad reforzada sin duda por la plasticidad inherente a la noción de transparencia, ya apuntada.

De las actas del *debate de orientación* de la Iniciativa⁵⁰⁰ se desprende que la atención a los grupos no supone inicialmente una prioridad para el Colegio, relegándose su mención⁵⁰¹ al intercambio de puntos de vista entre los comisarios. No será hasta la

⁴⁹⁸ Que proclama, con la *crisis de gobernabilidad* como rumor de fondo, que «el Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar 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» (La gobernanza europea- Un Libro Blanco, *cit.*, p. 2).

⁴⁹⁹ Reveladora resulta la intervención del presidente Barroso ante el Colegio de Comisarios en el *debate de orientación* de la Iniciativa, al enfatizar que «[...] an overall strategic approach [sin cursiva en el original] had to be applied, independent of any specific contextual circumstance» (Minutes of the 1702nd meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 18 May 2005 (morning). PV (2005)1702 final. 25.05.2005, p. 22). Más reflexivamente, la Comisión destacará con el tiempo que «by launching a general debate, as opposed to discussing isolated cases, we will also avoid an unfair, one-sided debate about what may be wrong in the Commission.» (Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p. 5). Hay que advertir, asimismo, que la institución casa con naturalidad esta *globalidad* con una recurrente segmentación de sus logros, equilibrando con maestría la política de comunicación recomendada por el Libro Blanco, la vindicación institucional y la más mundana acumulación de caudal político.

⁵⁰⁰ Las mencionadas en el número anterior Minutes of the 1702nd meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 18 May 2005 (morning).

⁵⁰¹ Reducida a valorar «the practical implications of the possibility of a register of lobbying and pressure groups and civil society organisations» (*ibidem*, p. 23). Esta mención, si bien marginal en el debate, avanza ya el objeto de deseo de Berlaymont: la creación de un Registro de Transparencia de base amplia, capaz de acoger tanto a los «grupos de presión» como a las «organizaciones de la sociedad civil». Por otra parte, destaca la omisión de cualquier referencia a la materia en la intervención del comisario Siim Kallas que, como se indicará, pasa por ser uno de sus principales valedores. Silencio estruendoso al compararlo con el ardor de algunas de sus intervenciones públicas en aquellas fechas. Así, dos meses antes del debate de orientación destacaba que: «The issue of integrity should not only be limited to public institutions. Organisations, groups or persons in the ambit of European institutions which offer advice, represent clients, provide data or defend public causes should also be accountable. People are allowed to know who they are, what they do and what they stand for. There is nothing wrong with lobbies because each decision-making process needs proper information from different angles. At the moment there are about 15.000 lobbyists established in Brussels, while around 2,600 interest groups have a permanent office in the capital of Europe. Lobbying activities are estimated to produce 60 to 90 million euro in annual revenues. But transparency is lacking. There is no mandatory regulation on reporting or registering lobby activities. Registers provided by lobbyists' organisations in the EU are voluntary and incomprehensive and do not provide much information on the specific interests represented or how it is financed. Self imposed codes of conduct have few signatories and have so far lacked serious sanctions. Lobbyists can have considerable influence on legislation, in particular on proposals of a technical nature. Their lobby is mainly directed to the Commission and the Parliament. But their transparency is too deficient in comparison to the impact of their activities» («The need for a European transparency Initiative». Siim Kallas. Vice-President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud. The European Foundation for Management, Nottingham Business School. Nottingham, 3 March 2005). Vehemencia que

presentación de las conclusiones del Grupo de Trabajo Interdepartamental⁵⁰², armado por la Comisión para analizar la «viabilidad técnica y jurídica» y las «repercusiones en términos de recursos» de la Iniciativa⁵⁰³, cuando la transparencia de los grupos de interés se realce como un capítulo principal.

Sobre esta base, el Colegio ofrecerá en su *Propuesta de lanzamiento*⁵⁰⁴ una primera aproximación a la materia, buscando equilibrar en ella la densidad conceptual, imprescindible para andamiar el futuro debate, con una sugestiva vaporosidad, capaz de excitarlo. Así:

- a) La transparencia de los grupos se entrelaza con las disposiciones sobre las consultas al público realizadas por la Comisión Europea⁵⁰⁵. Una *liaison* posibilitada por dos circunstancias. La primera, temporal, se relaciona con el *ciclo* de aquellas normas, reconcentradas en una evaluación hábilmente aprovechada por la Comisión para animar su sintonía con nuevas áreas. La segunda, material, se refiere al natural empleo por la institución del concepto de *grupos de interés* en su normativa sobre consultas⁵⁰⁶. Sobre esta base, la *Propuesta* resalta que «el

ha sido destacada asimismo por la doctrina. A modo de ejemplo, CHABANET indica que «Le discours programmatique prononcé par ce dernier devant The European Foundation for Management, à la Nottingham Business School, reprend l'essentiel des revendications du mouvement Alter-EU et utilise le même ton alarmiste» (CHABANET, D., «Les enjeux de la codification des groupes d'intérêt au sein de l'UE», *op. cit.*, p. 1016). En idéntico sentido, con cita de CHABANET, GREENWOOD, J., «The lobby regulation element of the European Transparency Initiative: between liberal and deliberative models of democracy», *CEP*, 9 (3), 2011, pp. 317-343, p. 321. Frente a ello, «The predominant response of the public affairs industry to the proposal to regulate lobbying is to appear perplexed. "Why," they ask, "do we need regulation?" They point to the lack of lobbying scandals and mutter about overkill. Most importantly they scurry about creating "professional" lobbying organisations and developing codes of conduct. These are intended to head off the threat of regulation by appearing to be doing something» (DINAN, W. y MILLER, D., «Transparency in EU Decision Making, Holding Corporations to Account: Why the ETI Needs Mandatory Lobbying Disclosure», en COUNCIL OF EUROPE, *Corruption and democracy. political finances- conflicts of interest- lobbying- justice*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 155-160, p. 156).

⁵⁰² Commission Staff Working Document. Report of the Inter-Departmental Working Group on a possible 'European Transparency Initiative'. SEC (2005) 1300 final.

⁵⁰³ Minutes of the 1702nd meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 18 May 2005 (morning), *cit.*, p. 23.

⁵⁰⁴ Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*

⁵⁰⁵ En especial, la comunicación «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta a la Comisión a las partes interesadas». COM (2002) 704 final. 11. 12. 2002.

⁵⁰⁶ La comunicación «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo» incluye una mención expresa a los «grupos de interés». Dicho concepto, que no aparece definido, se opone a los «organismos consultivos

beneficio [derivado de la presentación de contribuciones en el contexto de consultas públicas abiertas] podría aumentar aún más si esos grupos hicieran sus contribuciones accesibles al público en general»⁵⁰⁷.

- b) En cuanto a su registro, pese al abanico ofrecido por el Grupo de Trabajo⁵⁰⁸, la institución rehúsa decantarse, apuntando prudentemente, como mera «opción», a la transformación de la base de datos CONNECS en un registro obligatorio «para todos los grupos de interés y lobistas»⁵⁰⁹. Un debate que de inmediato busca aquietarse, represado por la invitación a un sereno «intercambio de puntos de vista», abierto por la Comisión hasta la presentación de su Libro Verde⁵¹⁰.
- c) La referencia al Código de Conducta aparece dibujada en el horizonte de la Comisión con cierta desgana, en términos favorables, casi anhelantes, de un nuevo momento de autorregulación⁵¹¹.

institucionalizados», señalando que «el papel esencial de estos organismos consultivos no excluye contactos directos entre la Comisión y los *grupos de interés* [sin cursiva en el original]». Indirectamente, se avanza ya algunos de sus integrantes, al señalar que «la consulta tiene como objetivo proporcionar una oportunidad para obtener aportaciones *de los representantes de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos interesados, los académicos y expertos técnicos, así como a las partes interesadas de los terceros países* [sin cursiva en el original]» (*ibidem*, p. 4). Además, los grupos aparecen caracterizados por su «responsabilidad», en la medida en que «las propias partes interesadas deben actuar en un medio transparente, de modo que el público conozca a los actores implicados en los procedimientos de consulta y cómo se comportan. 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 y en qué medida es inclusiva la representación» (*ibidem*, p. 16).

⁵⁰⁷ Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p. 6. El informe del Grupo de Trabajo alertaba ya de que, pese a la necesidad de que los grupos hicieran públicos los intereses que representan y lo inclusivo de su representación, «these principles are not always coherently applied across the Commission departments» (Commission Staff Working Document. Report of the Inter-Departmental Working Group on a possible 'European Transparency Initiative, *cit.*, p. 18). Por ello, en sus *Options for Improvements in the area of registration* se aconsejaba que «[a] reinforced monitoring in this respect could ensure that these requirements are actually fulfilled. Improved monitoring and awareness-raising could be combined with an evaluation and review of the Commission's consultation standards» (*ibidem*, p. 25).

⁵⁰⁸ Que incluía «[a] compulsory registration of interest groups represented in consultative bodies and/or [b] compulsory registration for all lobbyists» (Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p. 6).

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ Se evita así que la disyuntiva entre un registro obligatorio o voluntario polarizase de inmediato la Iniciativa, avocando fatalmente a la institución a una incómoda posición arbitral.

⁵¹¹ Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p. 7. En general, el tono

- d) Se anuncia un Libro Verde que, ante lo brumoso de sus contornos⁵¹², permitirá abrir un nuevo capítulo en el diálogo tras un prudente respiro destinado a la reflexión y evaluación de las primeras reacciones.
- e) En un sentido negativo, la institución rehúye cualquier sintonía con su comunicación de 1992, cercenando la posibilidad de integrar su experiencia en el diálogo que se iniciaba⁵¹³.
- f) Más allá del registro, la Iniciativa permite vislumbrar un espacio⁵¹⁴ de extraordinaria utilidad para la representación e interacción con los grupos, organizado en torno a tres ejes: el de la *transparencia*, auténtico *cardo* de la nueva

recuerda extraordinariamente a las propuestas que la Comisión había defendido en su Comunicación de 1992 y que se habían revelado como un fiasco. Un resultado que, incisivamente, no deja de apostillar el Grupo de Trabajo al recordar que «While these recent various amendments to the Codes can be considered a strengthening of self-regulation, it is important to note that the membership of the organisations concerned do not cover the majority of active lobbyists at the EU level, nor have the Codes so far addressed the issue of facilitating greater transparency vis-à-vis the general public [sin cursiva en el original]» (Commission Staff Working Document. Report of the Inter-Departmental Working Group on a possible 'European Transparency Initiative', *cit.*, p. 22). En un intento de integrar esta experiencia, la Comisión concede que «It must be noted, however, that the credibility of such a system would depend on its proper monitoring, systems for enforcement and the percentage of lobbyists active in Brussels that are effectively adhering to such a code» (Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p.7).

⁵¹² Al anunciar, sin límite alguno, «a debate on lobbying» (Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, *cit.*, p. 9).

⁵¹³ En ello parece adivinarse, de nuevo, la pugna entre la Comisión y el Parlamento Europeo por definir el marco conceptual en el que habría de desplegarse la relación con los grupos. De acuerdo con este enfoque, la voluntad de la Comisión de impulsar un registro similar al existente en la Cámara supondría para aquella una *humillación* frente a su *rival*, prefiriendo por ello guardar silencio sobre su experiencia previa, sentida como un *fracaso*. No obstante, con sus yerros, no debe olvidarse que los planteamientos normativos de la institución en relación a los grupos han poseído desde sus inicios una ambición, y, hasta cierto punto, una valentía, de la que ha carecido el Parlamento, refugiado (y, con ello, atrapado) en un cómodo pragmatismo. El verdadero fracaso de la Comisión no sería por tanto reorientar su postura, sino hacerlo de una manera vergonzante, negándose a mostrar en la nueva regulación sus *cicatrices*. Tal y como se ha indicado anteriormente, esta cesura es evidente en el caso de las experiencias de autoorganización, en relación a las cuales la Comisión tan solo concede al pasado que se trata de un «nuevo momento». Que esta *amnesia* se basa en una decisión política queda confirmado con la normalidad con la que el Grupo de Trabajo acude a la experiencia de 1992, tratando de obtener de ella las pertinentes conclusiones (Commission Staff Working Document. Report of the Inter-Departmental Working Group on a possible 'European Transparency Initiative', *cit.*, pp. 22 y 27).

⁵¹⁴ Implícito ya en la Comunicación de 1992. De nuevo, solo cabe lamentar la negativa de la institución a buscar cualquier tipo de complicidad con la misma.

planta, que asume un papel principal⁵¹⁵; el de la *participación* de los grupos en el proceso de formación de la voluntad comunitaria; y, finalmente, el de su desempeño *ético* con las autoridades de la Unión, que avanzará hasta sintetizarse en un Código de Conducta. Este esquema, implícito en la *Propuesta* del Colegio de Comisarios, no tendrá, desgraciadamente, un desarrollo sistemático a través de la Iniciativa⁵¹⁶.

⁵¹⁵ En este sentido, GREENWOOD, cuando, al referirse a la Iniciativa de la Comisión, afirma que «the principle focus of lobby regulation is transparency» (GREENWOOD, J., «The lobby regulation element of the European Transparency Initiative: between liberal and deliberative models of democracy», *op. cit.*, p. 318).

⁵¹⁶ Como indica MICHEL, la presentación de este texto ocasionó la inmediata reacción del *establishment* de Bruselas, replicada, a su vez, por activistas «supporting transparency and regulation in lobbying, who, through NGOs such as CEO and ALTER-EU [...], denounced the 'dangerous liaisons' between industrialists and European authorities» (MICHEL, H., «EU lobbying and the european transparency initiative: a sociological approach to interest groups», en KAUPPI, N. (ED.), *A political Sociology of transnational Europe*, Colchester, ECPR Press, 2013, pp. 53-78, pp. 54-55). Una de estas ONG, ALTER-EU, había desempeñado ya un papel protagonista en la génesis de la Iniciativa. Según CHABANET, «Le mouvement Alter-EU - Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation - s'est ainsi progressivement structuré depuis la fin 2004, faisant de la dénonciation des liens de connivence entre les milieux d'affaires et les sphères décisionnelles européennes son principal cheval de bataille. Il réunit des acteurs traditionnels de l'altermondialisme et des eurogroupes représentant généralement des intérêts civiques ou sociaux qui s'estiment lésés par le mode de gouvernance actuel de l'UE, mais aussi des associations professionnelles de journalistes et notamment la fédération européenne des journalistes, inquiètes de l'influence croissante des groupes de pression sur les médias. Contrairement aux mobilisations altermondialistes habituelles, ou aux Forums sociaux européens, l'interaction entre les élites européennes et leurs rivaux est ici directe et internalisée, au sens où elle intervient au sein même des institutions européennes. La nécessité d'apporter des réponses à l'euroscpticisme montant constitue une fenêtre d'opportunité pour le mouvement Alter-EU, dont les responsables rencontrent régulièrement les plus hauts dirigeants de la Commission» (CHABANET, D., «Les enjeux de la codification des groupes d'intérêt au sein de l'UE», *op. cit.*, p. 1015). Como detalla GREENWOOD, «A leader from an anti-globalisation 'alternatives' organisation [Erik Wesselius, miembro de *Corporate Europe Observatory* (CEO) y promotor de la futura ALTER-EU], then recently active on the Brussels scene, took the opportunity presented by a new Commission to write to President Barroso in October 2004 seeking a comprehensive lobby regulation scheme similar in kind to that in operation in the United States. The activist received a reply in November 2004 from the Secretariat General, stating that the Commission saw no need to change its present arrangements, based around self-regulation for lobbyists and codes of conduct for officials. He tried his luck elsewhere, sending a similar letter to the European Commission Vice-Presidents on 18 January 2005. One of these 'hit the spot' with a new Commissioner [Siim Kallas] seeking to agenda-set his term of office at a very early stage» (GREENWOOD, J., «The lobby regulation element of the European Transparency Initiative: between liberal and deliberative models of democracy», *op. cit.*, p. 318). No obstante, la tesis sostenida por este autor, según la cual la habilidad política de Wesselius habría *atrapado* al comisario Kallas, parece poco plausible. Pese a su inexperiencia en Bruselas, Siim Kallas era un político curtido, que desempeñaba desde 2003 el cargo de primer ministro de su país. Por ello, resulta más probable una relación simbiótica, que ofreciese al político una *causa* y al activista una institucionalización, en forma de acceso, del grupo al que patrocinaba. La habilidad de Kallas se muestra tanto en su completo dominio de la Iniciativa (pudiendo plantearse, incluso, si el factor que aúna a sus heterogéneas propuestas es hallarse bajo la autoridad competencial del estonio), como en la posterior *ruptura* con Wesselius, cuando, con una Iniciativa ya culminada, correspondía cortejar el apoyo del *establishment*, imprescindible para arropar a un Registro voluntario.

2.2. El Libro Verde de la *Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*

El deseo de la Comisión de establecer «un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés» se concreta con la presentación de su Libro Verde⁵¹⁷ «Iniciativa europea en favor de la transparencia»⁵¹⁸. Continúa así un debate que convivirá con el relativo a la «información de retorno respecto de la aplicación [de] las normas mínimas para la consulta», y a la «obligación de divulgar información sobre los beneficiarios de los fondos de gestión compartida de la UE», caracterizados por la institución como los «elementos claves» de la Iniciativa⁵¹⁹.

El Libro se aproxima a los grupos mediante unas «definiciones» que prudentemente rehúyen su concepto⁵²⁰, centrándose en el aspecto medular para la transparencia: la actividad desplegada con el objetivo de «influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas»⁵²¹. De este modo, los grupos se ven cohesionados para el derecho no tanto por su *interés*, que, sin ser un

⁵¹⁷ Definidos como los «documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto» (Voz «Libro Verde». Glosario de las síntesis. EUR-LEX; disponible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=es), su frontera con los Libros Blancos parece situarse en la madurez de las propuestas de la institución, más avanzada en estos («Libro Blanco» Glosario de las síntesis. EUR-LEX; disponible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html?locale=es). Un límite, en cualquier caso, fuente de permanentes controversias. Libro Verde al que, en cuanto instrumento retórico, conviene extender la advertencia machadiana sobre el «peligro inevitable de la elocuencia que pretende elevarse sobre el diálogo». Así, «al orador, es decir, al hombre que habla, convirtiéndonos en simple auditorio, le exigimos, más o menos conscientemente, no sólo que sea él quien piensa lo que dice, sino que crea él en la verdad de lo que piensa, aunque luego nosotros lo pongamos en duda; que nos transmita una fe, una convicción, que la exhiba, al menos, y nos contagie de ella en lo posible. De otro modo, la oratoria sería inútil, porque las razones no se transmiten, se engendran, por cooperación, en el diálogo. El orador necesita impresionar a su auditorio, y para ello refuerza con el tono, el gesto, y a veces la cosmética misma, todo cuanto dice, y a pesar suyo dogmatiza, enfatiza y pedantea en mayor o menor grado» (MACHADO, A., *Juan de Mairena I*, Madrid, Cátedra, 1986, p. 115). Es decir, el Libro Verde, en cuanto ejercicio retórico, resulta clave para el diálogo. Sin embargo, un excesivo énfasis en sus términos conduciría al «peligro» de obstaculizar la reflexión que está llamado, únicamente, a «estimular». La *finezza* imprescindible en su formulación aconseja, en consecuencia, una revalorización conceptual del instrumento, frecuentemente observado en Bruselas como un *dios menor*.

⁵¹⁸ Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia. COM (2006) 194 final (DO, C 151, de 29.6.2006).

⁵¹⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁵²⁰ Evitando insistir en las frustrantes experiencias de los años 90. Simultáneamente a la presentación del Libro, la OCDE destacaba que «no single legal definition of lobbying is used across member countries. Existing rules related to lobbying reflect particular concerns that they attempt to address in their national contexts» (OECD, *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing transparency through legislation*, cit., p. 18).

⁵²¹ Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia, cit., p. 5.

irrelevante jurídico, habría mostrado su falta de idoneidad para este fin, cuanto por una *actividad*, cualificada por su búsqueda de influencia⁵²². Sobre esta base, los «miembros» de estos grupos serían «las personas que realizan tales actividades, trabajando en organizaciones diversas [...] como consultorías especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión, grupos de presión en empresas (“representantes internos”) o asociaciones profesionales»⁵²³.

La comprensión de los grupos aconseja, asimismo, su careo con la noción de *sociedad civil*. Una tarea, en cierto modo, ineluctable, habida cuenta el poderoso influjo de aquella tras su entronización por el Libro Blanco de Gobernanza; pero, también, incitada, especialmente por el Comité Económico y Social Europeo cuando, en su dictamen sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», y al caracterizar a la sociedad civil desde la «participación», señala que:

«[...] la representación política de los ciudadanos puede realizarse, en una democracia activa, por medio de dos canales privilegiados: 1) mediante una serie de mandatos políticos ejercidos en diferentes niveles [...] 2) mediante la actuación de *grupos de interés* [sin cursivas en el original] y de acción: en este caso, los ciudadanos participan en asociaciones que fomentan un conocimiento especializado y próximo a la base sobre los aspectos de la vida social de los que se ocupan. Estas organizaciones participan en los procesos de información y comunicación públicos y contribuyen así a la formación de una idea común del bien colectivo. Es este segundo tipo de participación ciudadana la que se corresponde con el concepto de «sociedad civil»»⁵²⁴

Esta identidad terminológica exige abordar la conceptual. Es decir, precisar si ambos *grupos de interés*, pese a su distinta advocación (a la *transparencia*, en un caso; a la *participación*, en el otro), presentan idénticos contornos. Nada impide concluir positivamente, habida cuenta su común consagración a la *influencia*, permitiendo identificar una sociedad civil *organizada*, definida por el Dictamen como el «conjunto de

⁵²² Nota que presentaría el valor añadido de sortear la siempre compleja armonización de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, al resaltar un ámbito, el de la relación con las instituciones, sobre el que estas podrían afirmar sin matices su plena soberanía.

⁵²³ Enumeración extraordinariamente útil a los efectos del Libro Verde que evita sin embargo cualquier tentación de conceptualización, insistiendo en su función meramente ejemplificativa.

⁵²⁴ El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea, *cit.*, p. 3.

todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan 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»⁵²⁵.

Este «enfoque general» del Libro Verde es acogido con «satisfacción», si bien algunos participantes en la consulta critican la utilización de la expresión «grupos de presión»⁵²⁶. Por ello, la Comisión insiste en que su definición no incluye «ningún juicio de valor negativo», resaltando nuevamente el «papel legítimo y útil que desempeñan estos grupos en un sistema democrático». En cualquier caso, se concede que el registro proyectado por la institución se denomine exclusivamente «Registro de Intereses»⁵²⁷. En este sentido, conviene recordar las múltiples tradiciones que en torno a estos grupos se ha visto obligada a afrontar la Unión, pues, de un lado, la aproximación británica, tributaria de la estadounidense⁵²⁸, pone el acento en su contribución a la democracia, mientras que en la continental, como ya ha sido expuesto, domina una soterrada desconfianza⁵²⁹, claramente patrocinada por Francia⁵³⁰.

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁵²⁶ Crítica basada en la connotación del término. Reparo compartido con el término *lobby* dado que «while lobbying is widely considered a legitimate activity *per se* across OECD countries and beyond, it continues to have negative connotations in many societies» (OECD, *Lobbysts, Government and Public Trust. Increasing transparency through legislation*, cit., p. 19).

⁵²⁷ Comunicación de la Comisión «Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”». COM (2007) 127 final. 21.3.2007, p. 3.

⁵²⁸ Como indica TOCQUEVILLE, en los Estados Unidos la centralidad política de la sociedad civil y la necesidad de que el Estado atienda a sus demandas descansa en la convicción de que lo público no puede asumir en solitario la responsabilidad del bien común (TOCQUEVILLE, A. DE, *De la Démocratie en Amérique*, Tome 1, París, GF Flammarion, 1999, pp. 57-72). Según esta tradición liberal, la acción de los grupos de presión, caracterizados comúnmente como *lobbies*, supondría el *pulso político* de la sociedad civil, concretándose su actividad en informar, influir, orientar, contribuir a la toma de una decisión o, por el contrario, impedirla, en función de sus intereses. (WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'union Européenne : nouveaux vecteurs de démocratisation ?* op. cit., p. 15).

⁵²⁹ Que ejemplifica a la perfección la definición sobre los *lobbies* ofrecida por el diccionario jurídico Cornu, según la cual se trataría de un grupo de personas (organizadas o no en una agrupación con una forma jurídica definida) con intereses comunes y que se esfuerzan por imponerlos a las autoridades públicas por diversos medios (CORNÜ, G., *Vocabulaire Juridique*, París, 11.ª ed., PUF, 2016, p. 501); si bien, es cierto que otras definiciones rebajan este valor negativo. Tal es el caso del diccionario Dalloz, que presenta a los grupos de presión como un grupo organizado para influir en los poderes públicos de forma favorable a los intereses de sus miembros o a una causa de interés general (GUINCHARD, S. y DEBARD, T., *Lexique des termes juridiques 2014-2015*, París, 22.ª ed., Dalloz, 2014, p. 502).

⁵³⁰ Como resalta en su tesis WIESENFELD, en Francia los grupos de interés evocan para muchos una actividad vergonzosa, asimilada sumariamente al tráfico de influencias y a los sobornos (WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'union Européenne: nouveaux vecteurs de démocratisation ?*, op. cit., pp. 15-16).

Sobre esta base, el Libro Verde busca enhebrar sus propuestas en la «política de la Comisión en materia de transparencia de la actividad de los grupos», nucleada en torno a dos categorías. De una parte, «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». De otra, «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»⁵³¹. En sintonía con la primera, que emplea a la transparencia como refuerzo del control externo⁵³², la Comisión propone el «establecimiento y gestión» de un «sistema de registro voluntario»⁵³³ en Internet», capaz de ofrecer al público una «descripción general [...] de los grupos que realizan actividades de presión»⁵³⁴. Sin embargo, su sesgo hacia las consultas⁵³⁵, si bien facilita considerar al futuro Registro como una evolución de la base de datos CONECCS⁵³⁶, implica limitar su potencial para proyectarse más ampliamente

⁵³¹ Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia, *cit.*, p. 6.

⁵³² *Ibidem*. Disuadiendo las «prácticas irregulares de los grupos de presión», entre las que se incluyen tanto las «claramente ilegales» como aquellos «medios inadecuados de presión que abusan de la política de apertura de las instituciones de la UE o que son claramente engañosos». De este modo, la transparencia hace al ciudadano cómplice de una *ética pública*. En este sentido, MARTÍN MORENO considera que sin la participación activa de los ciudadanos la tarea en pro de la ética pública sería «insuficiente» (MARTÍN MORENO, J.L., «Ética y Derecho en la Administración Pública del Siglo XXI», en PINTOS SANTIAGO, J. (DIR.), *Calidad, transparencia y ética pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, pp. 91-123, p. 122). Por otra parte, la Comisión Europea explicita también la utilidad de esta dimensión de la transparencia para que «los responsables políticos y la *opinión pública* [sin cursiva en el original] puedan determinar las fuerzas motrices más importantes que hay detrás de una actividad concreta de los grupos de presión» (Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”, *cit.*, p.5).

⁵³³ Lo que supone una rectificación de la posición contenida en sus *Propuestas*. De forma poco sorprendente, «muchos participantes, en sus contribuciones apoyaron el establecimiento de un sistema de registro voluntario. Sin embargo, muchos de los consultados, en particular ONG, abogaron por recurrir a un sistema obligatorio como único medio para garantizar una total transparencia» (Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”, *cit.*, p. 4).

⁵³⁴ Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia, *cit.*, pp. 8-9. Descripción general constreñida, inicialmente, a la información exigida a los solicitantes para poder inscribirse: «a quién representan, cuál es su misión y cómo se financian».

⁵³⁵ Especialmente intenso, toda vez que el Registro se concentra en los «grupos de interés y grupos de presión *que deseen ser consultados sobre iniciativas de la UE* [sin cursivas en el original]», a los que se ofrece, tras conocer sus «intereses específicos», información sobre la realización de consultas en «ámbitos que revisten para ellos especial interés» (*ibidem*, pp. 7-8). Es decir, si bien no se cercena la inscripción de los grupos de interés cuya actividad se centre en ámbitos ajenos a las consultas, únicamente se incentiva la de los buscan participar en ellas. Una vinculación que se refuerza cuando, ante las críticas de los grupos, la institución anuncia un «incentivo suplementario» que pese a su indefinición se orientaría a reforzar «la aplicación y la ejecución de la política actual de la Comisión sobre las consultas» (Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”, *cit.*, p. 4). Lo expuesto no deja de ser manifestación del empleo de la institución de la Iniciativa como refuerzo de su política de consultas, descrita en el apartado anterior.

⁵³⁶ Hasta el punto de que el Registro se destina a «sustituir progresivamente a la actual base de datos CONECCS» (Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”, *cit.*, p. 9). Como indica CHABANET, «ouverte de mars 2003 à mai 2008, la base de données «Consultation, la Commission européenne et la société civile» (CONECCS) concrétisait l'engagement de la Commission de mieux informer le public sur ses processus de consultation. Rassemblant les organisations à but non lucratif, elle remplaçait l'ancien répertoire des groupes d'intérêt et marquait une étape supplémentaire dans la

sobre la actividad realizada para «influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas». Por otra parte, esta restricción concentra al Registro en un ámbito, el de las consultas, *endémico* de la Comisión, que dificultará su proclamada vocación universal⁵³⁷. Algo que resultará evidente en su futura coordinación con el Parlamento Europeo, que había orientado su Registro hacia un ámbito distinto, también *endémico*, centrado en el acceso⁵³⁸. Por lo que se refiere a la segunda categoría, atenta a las normas de integridad, la Comisión apuesta por un «Código de Conducta común para todos los grupos de presión»⁵³⁹. Esta perspectiva diferenciada de la transparencia, centrada no tanto en el control externo cuanto en la dinámica relacional entre las instituciones y los grupos de interés, justifica un estudio separado que se abordará en el próximo capítulo.

Finalmente, tras una nueva consulta pública sobre el proyecto de Código de Conducta⁵⁴⁰ y las precisiones introducidas por la institución⁵⁴¹, el Registro de la Comisión Europea comienza su andadura el 23 de junio de 2008. Experiencia sin embargo fugaz⁵⁴², al verse

politique de transparence mise en œuvre» (CHABANET, D., «Les enjeux de la codification des groupes d'intérêt au sein de l' UE», *op.cit.*, p. 1010). Pese a ello, la identidad entre el futuro Registro y CONNECS no es, ni mucho menos, total.

⁵³⁷ Un «enfoque interinstitucional» aplaudido por muchos de los participantes en la consulta y que lleva a la institución a plantearse una «ventanilla única de Registro» como incentivo para la inscripción. (Seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea en favor de la transparencia, *cit.*, p. 6).

⁵³⁸ Enfoque que será asumido y potenciado por la Comisión Europea a través dos Decisiones de 2014 que serán objeto de atención más adelante.

⁵³⁹ Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia, *cit.*, p. 10.

⁵⁴⁰ Celebrada entre el 10 de diciembre de 2007 y el 15 de febrero de 2008.

⁵⁴¹ Comunicación «Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro- Códigos de Conducta)», COM (2008) 323 final 27.5.2008.

⁵⁴² Si bien la referencia a este *Register of Interest Representatives (ROIR)* resulta frecuente entre la doctrina, su inmediata sustitución por el Registro de Transparencia Común explica la ausencia de análisis académicos en profundidad, más allá de la alusión a su carácter voluntario. Véase en este sentido, GREENWOOD, J., «The European Commission's relations with interest organisations: master of the information universe», en BLOM, T. y VAANHOONACKER, S. (EDS), *The Politics of Information: the case of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2014, pp. 111-126, pp.119-120; NĂSTASE, A. y MUURMANS, C., «Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective», *R&G*, (2020), 14, pp. 238-255, p. 238; y MOESSING, L., *Lobbying Uncovered?: Lobbying Registration in the European Union and the United States*, Stuttgart, Verlag, 2014. Por su parte, la información ofrecida por las ONG arrojaba serias dudas sobre la eficacia del Registro. Así, «Only a minority of Brussels-based lobbies are registered and the data of those who have joined are often unreliable (some over-estimate their lobby spending, most under report). The register fails to show who is lobbying, on whose behalf, on which issues and with which budgets» (Corporate Europe Observatory, *Lobby register turns two-is there hope for transparency?*, 21.6.2010). Insuficiencia fruto de una Comisión en extremo solícita, que mostraba «a pattern of giving in to lobbying pressure for exemptions and other loopholes» (*ibidem*). Entre las propuestas de reforma, se apunta ya la necesidad de «A high-quality, mandatory lobbying transparency register» (BURLEY, H., DINAN, W., HAAR, K., HOEDEMAN, O. y WESSELIUS, E. (EDS.), *Bursting the Brussels Bubble*, Bruselas, ALTER EU, 2010, p. 197 (disponible en <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brusselsbubble.pdf>). En este sentido, «The

sustituido poco después por el Registro de Transparencia Común a la Comisión y al Parlamento Europeo que será examinado en detalle a continuación.

3. EL REGISTRO DE TRANSPARENCIA COMÚN A LA COMISIÓN Y AL PARLAMENTO EUROPEO

El Registro de Transparencia de la Unión Europea supone el ejemplo normativo más acabado a la hora de abordar las relaciones entre las instituciones comunitarias y los grupos de interés. Su puesta en marcha en 2011 habilita un espacio consagrado a la transparencia, exigiendo de los inscritos un compromiso ético destilado en un Código de Conducta. Naturalmente evolutivo, el Registro experimenta una permanente transformación a lo largo de la década, al calor de un debate traducido en periódicos Acuerdos. Finalmente, si bien se trata de una iniciativa patrocinada por el Parlamento y la Comisión, posee desde sus orígenes una marcada vocación universal, reforzada en el Acuerdo de 2021 gracias a un largamente anhelado compromiso del Consejo.

3.1. Superando las hostilidades: el Acuerdo de 2011 relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia

La puesta en marcha por la Comisión de su Registro en 2008 es hábilmente utilizada por el Parlamento Europeo para recuperar la iniciativa en la profundización del marco regulatorio de los grupos de interés⁵⁴³. Se consigue así que el probable agotamiento de

Commission's weak and voluntary register must be replaced with a mandatory lobby transparency system that enables EU citizens to see who is influencing EU decision making, on which issues, on whose behalf, and with what budgets. A mandatory register covering all EU institutions can be achieved by the end of this Commission term in 2014. In the short term, the Commission and Parliament must act with determination to make registration a de facto obligation for all actors involved in EU lobbying (including law firms and think tanks) and to improve the reliability of the information disclosed». Propuesta defendida asimismo por Corporate EU Observatory, *No transparency—two years on*, 28.6.2010. De especial interés resulta el informe ALTER-EU, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?* (June 2009), que critica con dureza, entre otros aspectos, su carácter voluntario.

⁵⁴³ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas. 2007/2115 (INI) (DOCE, C 271, 12.11.2009). Este texto supone una respuesta a la «posible cooperación institucional» deslizada por la Comisión al indicar que «Muchos de los participantes en la consulta sobre el Libro Verde IET [Iniciativa Europea en favor de la Transparencia] se mostraron favorables a la adopción de un enfoque interinstitucional en lo relativo a la actividad de los grupos de presión. Pidieron que el futuro registro y el código de conducta sean comunes a la Comisión y, al menos, al Parlamento Europeo. La Comisión

aquella, lógico tras un intenso debate con las partes interesadas, no agostase un prometedor *crescendo* de transparencia. Un protagonismo parlamentario que, por otro lado, responde a la necesidad de la institución de actualizar su propia regulación, superada por la inminente ratificación del Tratado de Lisboa, a partir de la que el Parlamento actuaría como colegislador en la práctica totalidad del procedimiento ordinario⁵⁴⁴.

En línea con lo avanzado por la Comisión, la Cámara apuesta por un avance institucional conjunto, muñido por un «grupo de trabajo» que conozca de las «implicaciones que un registro común pueda tener para todos los grupos de interés que quieran tener acceso al Consejo, a la Comisión y al Parlamento», así como de la «elaboración de un código de conducta común»⁵⁴⁵. De manera especial, insiste en la complicidad del Consejo⁵⁴⁶ cuyo escaso compromiso hasta el momento había sido ampliamente criticado. De nuevo con habilidad, el texto del Parlamento armoniza la sintonía con la Comisión⁵⁴⁷ con la formulación de planteamientos privativos, auténticas *señas de identidad* ante la inminente negociación⁵⁴⁸, actuando a modo de informal mandato de la Cámara a sus representantes en el «grupo de trabajo».

No es exagerado afirmar que la adopción en 2011 de un Acuerdo para la creación de un Registro de transparencia común⁵⁴⁹ supone un hito en esta materia. Implica, en primer

comparte plenamente esta opinión y cree que una «ventanilla única» de registro sería un incentivo suplementario para que se registren los interesados. La Comisión invita, por lo tanto, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, a estudiar la posibilidad de desarrollar una colaboración más estrecha en este ámbito» (Comunicación de la Comisión «Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”», *cit.*, p. 6).

⁵⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.*, *considerando C*. De hecho, los siete primeros párrafos de la Resolución contienen propuestas para una mejora de la transparencia, en principio, puramente *ad intra*, tales como la inclusión en los textos de una «huella legislativa», una mayor formalización de los intergrupos o la mejora de la normativa sobre declaración de intereses económicos de los diputados.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, párr. 14.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, párr. 15.

⁵⁴⁷ Por ejemplo, su ya referido acuerdo con la «ventanilla única» para los grupos propuesta por Berlaymont (*ibidem*, párr. 11).

⁵⁴⁸ *Ibidem*, párr. 16. Entre las que destaca, sin duda, su defensa de un registro «obligatorio» para los grupos de interés. Esta «obligatoriedad», sin embargo, no se identifica con una modalidad concreta (*de facto*, en sentido estricto). Una ambigüedad comprensible en este momento preliminar de la negociación, orientada muy posiblemente a lograr un amplio respaldo a la Resolución por parte de la Cámara.

⁵⁴⁹ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*

término, la opción por una concreta forma, la del acuerdo institucional previsto en el art. 295 TFUE, que decanta, siquiera temporalmente, las alternativas que las instituciones comunitarias habían contemplado de cara a profundizar la regulación de los grupos de interés⁵⁵⁰. Supone, además, un modo, un enfoque que permite, apoyándose en un proceso de revisión obligatorio⁵⁵¹, combinar estabilidad y avance. Un mecanismo el de la revisión que traduce el «diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil» exigido por el art. 11.2 TUE, equilibrando las encontradas presiones de los grupos con cierto respiro y reflexión por parte de las instituciones.

Cabe detenerse aquí para hacer hincapié en lo que supone este precepto, un hito innegable en la senda del reconocimiento normativo de los grupos de interés y de su papel en el sistema democrático de la Unión. En este sentido, el referido art. 11.2 apuesta por el diálogo *abierto y transparente* e, incluso, se refiere expresamente a las *asociaciones representativas* y a la *sociedad civil*, lo que para WIESENFELD implica explicitar un vínculo entre los principios democráticos y los grupos de interés que impone una especial

⁵⁵⁰ Como indica KRAJEWSKI, la práctica internacional permite distinguir tres tipos de regulación de los grupos de interés: la autorregulación profesional, los registros institucionales y la legislación vinculante. Superado ya el momento de la primera, las instituciones comunitarias se encontraban, como el viajero del poema de Robert Frost, en la necesidad de elegir entre dos caminos. El institucional, menos gravoso y más transitado por la legislación comparada, implicaba el registro de aquellos miembros de los grupos que desearan disfrutar de algunos beneficios, especialmente del acceso a los locales de las instituciones y/o reunirse con sus miembros. El obligatorio, más escarpado y casi inexplorado, conducía a disposiciones vinculantes para todos aquellos individuos o instituciones que lleven a cabo actividades de presión. Para ser precisos, la duda parecía específicamente instalada en el Parlamento Europeo que, en su Resolución de 8 de mayo de 2008, cita, *apenado por no poder tomar las dos*, ambas vías. La firma del Acuerdo supone para la Cámara, al menos temporalmente, la superación de estas dudas (KRAJEWSKI, M., *Legal study. Legal framework for a mandatory EU lobby register and regulations*, 2013; disponible en <https://www.alter-eu.org/documents/2013/06/legal-study>).

⁵⁵¹ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 30. Revisión auspiciada por el Parlamento con el fin de determinar si «el sistema reformado está logrando la necesaria transparencia en relación con las actividades de los grupos de interés» (Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.*, párr. 16). Tras esta exigencia se encontraría la convicción de que «habida cuenta de que las prácticas de los grupos de interés siguen evolucionando con el paso del tiempo, las normas que las regulen han de ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse con facilidad al cambio» (*ibidem*, p. 17). La constatación de este carácter evolutivo había sido ya plenamente advertida por la Comisión. Así, en relación a su relación con las ONG e identificándolo como un «problema», en su documento de reflexión «La Comisión y las Organizaciones No Gubernamentales: el refuerzo de la colaboración» (COM(2000) 11 final. 18.1.2000).

responsabilidad a un actor tan controvertido⁵⁵². De lo que no cabe duda es de que, aunque no se mencione expresamente a los grupos, estos deben ser incluidos con naturalidad en el ámbito de dicho precepto.

Finalmente, el Acuerdo sella, tras décadas de rivalidad, una sólida alianza entre la Comisión y el Parlamento de la que no participa un Consejo que, ausente en la negociación y firma del texto, arrastrará hasta fecha bien reciente la condición de institución *irredenta* en materia de transparencia.

El carácter germinal de este Acuerdo justifica una atención más detallada al mismo. Así:

- a) La puesta en marcha y funcionamiento del Registro se aborda a modo de una *joint venture* institucional, encomendándose a un grupo de trabajo mixto su desarrollo⁵⁵³. Un planteamiento sin duda prudente, para el que el cauce del acuerdo del art. 295 TFUE resulta óptimo. Casi a modo de salvaguardia, el texto garantiza en sus primeras líneas que el desarrollo del Registro «no afectará a las competencias o prerrogativas de las Partes ni influirá en sus competencias de organización respectivas»⁵⁵⁴, respetándose tanto «el derecho de los diputados al Parlamento Europeo a ejercer su mandato parlamentario sin restricciones» como «el acceso de los electores a los locales del Parlamento Europeo»⁵⁵⁵.

⁵⁵² WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'union Européenne : nouveaux vecteurs de démocratisation ?*, op. cit., p. 291 .

⁵⁵³ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párrs. 20-21. Se indica que los «Secretarios Generales del Parlamento Europeo y la Comisión Europea serán responsables de la supervisión del sistema y de los aspectos operativos y adoptarán, de común acuerdo, las medidas necesarias para aplicar el presente Acuerdo». Para ello, se anticipa una estructura operativa común, la Secretaría Común del Registro de Transparencia, compuesta por un grupo de funcionarios procedentes de ambas instituciones. Un formato de trabajo «nuevo e innovador», cuya responsabilidad fue asumida por las Unidades de Transparencia bajo la coordinación del francés M. G. Legris (Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, p. 6).

⁵⁵⁴ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 5.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, II. 4. Del mismo modo, también se singulariza la gestión de la entrega y control de las tarjetas de acceso de larga duración, que seguirá dependiendo del Parlamento, aunque solo se entregarán a entidades o personas inscritas en el Registro. Aunque el sistema sea gestionado de forma conjunta por las Partes, podrá ser utilizado por estas de manera privativa, incluyendo el establecimiento de incentivos.

- b) De nuevo con cautela, las Partes se comprometen a «hacer todo lo posible» para que los actores que desempeñen «actividades análogas» sean tratados de manera «similar», y para que exista una «igualdad de condiciones» en la inscripción⁵⁵⁶. En cualquier caso, como garantía básica, deberán respetarse los principios generales del Derecho de la Unión y, en especial, los de proporcionalidad y no discriminación⁵⁵⁷.
- c) Clave resulta la precisión del ámbito de aplicación, que, alineado con el del registro puesto en marcha por la Comisión en 2008, «cubrirá todas las actividades [...] realizadas con el objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión», independientemente del canal o medio de comunicación utilizado⁵⁵⁸. La «actividad con objeto de influir» se consolida pues como fórmula para nuclear el Registro común, rebajando a una posición instrumental a los sujetos y organizaciones que la ejecutan, cuya identificación se lleva al Anexo I, extramuros del Acuerdo⁵⁵⁹. Una *actividad con el propósito de influir* entendida de un modo amplio⁵⁶⁰, que no se limita a la toma de decisiones

⁵⁵⁶ *Ibidem*, II. 6

⁵⁵⁷ *Ibidem*, II. 3.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, IV.8. En un intento de cartografiar tan proteica realidad, se incluyen entre estas *actividades* los contactos con miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión, la preparación, difusión y comunicación de cartas, material informativo o documentos de debate y de toma de posición, así como la organización de eventos, encuentros o actividades promocionales y actos sociales o conferencias si se envían invitaciones a los miembros o al personal de las instituciones de la Unión. Se incluyen también las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales sobre propuestas de actos legislativos u otros actos jurídicos o en otras consultas abiertas.

⁵⁵⁹ Si bien coherente con la génesis del Registro, que responde a una iniciativa en materia de transparencia, la opción por un enfoque basado en la actividad no deja de traslucir cierta debilidad del poder público europeo, al renunciar a una segmentación que, si bien más ajustada a la realidad de la sociedad, conduciría a impredecibles relaciones frontales con poderosos grupos de interés. Segmentación que, como se ha indicado, se recupera, solapadamente, a través de la categorización de los grupos desarrollada en los Anexos. En este rescate resulta fundamental la posición del Parlamento, que había insistido en la necesidad de que se incluyeran «categorías diferenciadas para que se inscriban los grupos de interés de acuerdo con el interés que representen (por ejemplo, asociaciones profesionales, organizaciones sindicales, organizaciones de empresarios, bufetes de abogados, ONG, etc.)» (Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.*, párr. 20).

⁵⁶⁰ En idéntico sentido GREENWOOD y DREGER, para quienes «The most distinctive feature of the scheme is its wide scope of embrace, with an explicit focus upon indirect forms of lobbying» (GREENWOOD, J. y DREGER, J., «The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby

sino que se extiende, además, a las fases previas de elaboración e incluso a la aplicación. De ahí lo imprescindible de garantizar su transparencia a riesgo de socavar la confianza que la nueva gobernanza pública trata de restañar, debiendo poder aquilatarse que aquella no resulte indebida y garantizando, asimismo, que respete la igualdad⁵⁶¹, un valor-principio-derecho elemental⁵⁶².

- d) Una delimitación que se completa con una perspectiva negativa, que ayuda a perfilar por exclusión el ámbito de aplicación del Registro⁵⁶³.
- e) A través de una vía expeditiva, la de las «disposiciones específicas», se produce sin mayor detalle la exclusión de ciertos sujetos⁵⁶⁴. No obstante, a efectos de mantener contenida esta especificidad (o privilegio), se incluye en el ámbito registral a la pléyade de sujetos (organizaciones, oficinas jurídicas, redes vinculadas) utilizadas instrumentalmente por aquellos para la consecución de sus fines.

regulation?», *IG & A*, Vol. 2-2, 2013, pp. 139-162, p. 142). Una forma *indirecta* caracterizada por el empleo de los miembros del grupo como agentes en el ejercicio de influencia (BERGAN, D. E., «Does Grassroots Lobbying Work? A field experiment measuring the effects of an e-mail lobbying campaign on legislative behavior», *APR*, 2009, 37, pp. 327-352, p. 327).

⁵⁶¹ En esta línea, RUBIO NÚÑEZ, R., «La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del Registro», *TRC*, 40, 2017, pp. 399-430, pp. 428 y 429.

⁵⁶² Y uno de los aspectos claves de la ciudadanía, como se ha tenido ocasión de exponer ya en MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a y BALLINA DÍAZ J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, Madrid, *op. cit.*, pp. 21-31.

⁵⁶³ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, IV. 10 a), 10 b) y 10 c). Se excluyen así las actividades de «asesoramiento jurídico o profesional», en la medida en que «estén vinculadas al ejercicio del derecho fundamental de un cliente a un juicio imparcial, incluido el derecho de defensa en el marco de los procedimientos administrativos, ejercidas por abogados u otros profesionales participantes en las mismas». Una frontera porosa que, a la vista los esfuerzos del Acuerdo en su delimitación, se anticipaba ya conflictiva. Tampoco se incluirán en el ámbito de aplicación del Registro las actividades de los interlocutores sociales como «actores del diálogo social [...] cuando asumen el papel que les asignan los Tratados», así como las que «responden a una petición directa e individual de una institución de la Unión o un diputado al Parlamento Europeo».

⁵⁶⁴ *Ibidem*, IV. 11-16. Se trata de las Iglesias y comunidades religiosas, partidos políticos y autoridades locales, regionales y municipales. El silencio sobre los motivos de su exclusión resulta especialmente criticable en un Registro que tiene por objeto la transparencia, conduciendo a que su ausencia pueda ser observada, paradójicamente, como consecuencia de las mismas presiones que el Registro trata de disciplinar.

- f) La inscripción implica para los grupos asumir un conjunto de obligaciones detalladas en el Acuerdo⁵⁶⁵. Especialmente, la de identificar las «principales propuestas legislativas cubiertas el año anterior por actividades del declarante» y la de proporcionar *información financiera* que debería cubrir «un ejercicio de funcionamiento completo y referirse al ejercicio financiero cerrado más recientemente»⁵⁶⁶.
- g) El texto nace con vocación de mejora, plasmada en su necesaria revisión cada dos años, como máximo⁵⁶⁷.
- h) Se trata de un texto abierto a la incorporación de otras instituciones comunitarias. En especial, al Consejo.

3.2. El Acuerdo de 2014: entre la *revisión* y la *revolución*

Que el Acuerdo de 2011 no supone para las instituciones sino un bosquejo⁵⁶⁸ se infiere con claridad de su necesaria revisión, a más tardar, «dos años después de su primera puesta en funcionamiento»⁵⁶⁹. Una *obsolescencia programada* que, a la vez que facilita

⁵⁶⁵ *Ibidem*, V. Al inscribirse en el Registro, las organizaciones y personas aceptan que la información proporcionada para su inclusión en el Registro se haga pública; cumplir el Código de Conducta anexo; garantizar que la información proporcionada es correcta; que toda denuncia de la que sean objeto sea tramitada de acuerdo con las normas del Código de Conducta asociado al Registro; someterse a las medidas sancionadoras previstas; y, finalmente, verse obligadas, en su caso, a revelar correspondencia y otros documentos.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, Anexo II. Acertadamente, la información financiera requerida se singulariza en atención a los sujetos identificados en el Anexo I, extremándose respecto de la categoría 1 (consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia). La tupida descripción del Anexo I habría permitido incluso descender al nivel de la subcategoría. Una decisión que no solo facilita la transparencia sino, en un sentido más amplio, un conocimiento más profundo de los grupos y de la misma sociedad civil.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, 30.

⁵⁶⁸ Con otra metáfora, la de «primera piedra», se refiere a él el Informe Anual sobre el funcionamiento del Registro de 2012 (Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, *cit.*, p. 1).

⁵⁶⁹ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 30. El término empleado, «realizará», parece exigir que la revisión esté concluida dentro de los dos primeros años tras su puesta en funcionamiento. Una interpretación que confirma la lectura del Informe Anual de 2012 («a separate exercise or “review” is foreseen by the IIA, which should take place no later than two years after its launch».

su mejora técnica a través una evaluación *ex post*, apura las condiciones para que, siempre que se produzca una alineación propicia de intereses, se profundice en los compromisos que el Registro destila. Una solución progresiva, con un claro regusto al método comunitario de las *realizaciones concretas*, y en la que cabe anticipar el protagonismo de las asociaciones representativas y de la sociedad civil europea, con las que las instituciones vienen obligadas a mantener un diálogo abierto, transparente y regular.

A fin de asentar esta revisión en un sustrato más compacto que el de la mera colisión de intereses, el Acuerdo impone las obligaciones de publicar regularmente una serie de «estadísticas fundamentales, extraídas de la base de datos del Registro»⁵⁷⁰, así como la elaboración por los Secretarios Generales del Parlamento y de la Comisión de un informe anual sobre su funcionamiento⁵⁷¹. Unos informes que, habida cuenta su detalle, resultan de gran interés a la hora de abordar la crónica de los primeros pasos del Registro⁵⁷². Interés que aumenta si tenemos en cuenta que los Secretarios Generales, encargados de su presentación ante las autoridades políticas⁵⁷³, lo son también «de la supervisión del sistema y de los principales aspectos operativos» del mismo, adoptando, de consuno, las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo⁵⁷⁴. Un análisis en el que, conviene advertir, no se prodiga en exceso la autocrítica, escorando con frecuencia hacia un triunfalismo que, si bien comprensible en un intento de arropar los primeros pasos de la iniciativa, se compadece mal tanto con la necesidad de ofrecer una imagen fiel de la situación como con la misma naturaleza técnica de los órganos llamados a proporcionarla.

Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, *cit.*, p. 1). Sin embargo, el Informe de 2013 flexibiliza esta posición al entender cumplido este requisito siempre que el procedimiento de revisión se haya «iniciado» dentro de dicho plazo (Annual Report on the operations of the Transparency Register 2013, p. 8).

⁵⁷⁰ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 26.

⁵⁷¹ *Ibidem*, párr. 27.

⁵⁷² Estos primeros pasos, como indican CREPAZ y CHARI, se vieron intensamente condicionados por el escándalo *Cash for Law* destapado en marzo de 2011 (CREPAZ, M. y CHARI, R., «The EU 's initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration?», *CED*, 2014, núm. 51, pp. 71-97, p.78).

⁵⁷³ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 27.

⁵⁷⁴ *Ibidem*.

Destacables en estos primeros momentos del Registro resultan:

- a) La puesta en marcha de un novedoso sistema de trabajo interinstitucional⁵⁷⁵.
- b) Un sostenido incremento en el número de los inscritos⁵⁷⁶.
- c) La renovada gestión de las acreditaciones que permiten el acceso a las instalaciones del Parlamento Europeo⁵⁷⁷.
- d) El entendimiento del Registro como un entorno digital, en permanente construcción a través de las aportaciones de las tecnologías de la información y comunicación.
- e) La sensibilización acerca de la importancia del Registro⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ Que se asienta destacadamente en la labor de la Secretaría Común del Registro de Transparencia (JTRS, por sus siglas en inglés), la cual, bajo la coordinación del Jefe de la Unidad de Transparencia de la Secretaría General de la Comisión, comanda un reducido grupo de funcionarios de las instituciones firmantes del Acuerdo. La JTRS no solo se afana en el quehacer diario del Registro sino que adopta proactivamente medidas destinadas a aumentar la calidad de su contenido. Desde junio de 2012, la Secretaría General del Consejo participó en sus reuniones semanales en calidad de observador. Su singular posición, verdadera *cabeza de puente* de cara a una demandada integración, aparece descrita en la *nota informativa* disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013528%202012%20INIT>.

⁵⁷⁶ Pasando de 5.431 (22 de octubre de 2012) a 7.352 (31 de diciembre de 2014). Una perspectiva cuantitativa primada al máximo en los informes anuales en un intento de aplomar el acierto del sistema.

⁵⁷⁷ En ejercicio de su autonomía, el Parlamento Europeo convierte la inscripción registral de los sujetos que llevan a cabo actividades incluidas en su ámbito de aplicación en precondition para acceder a sus instalaciones. Circunstancia cuya trascendencia extreman los informes anuales al concluir, en un exceso de optimismo, que estamos ante un sistema de registro «cuasi obligatorio». En todo caso, la acreditación en línea vinculada al nuevo Registro implica importantes ventajas para los inscritos, especialmente tras la introducción en 2012 de la aplicación TRBO (*Transparency Register Back Office*), fruto de un desarrollo conjunto de los servicios técnicos de ambas instituciones.

⁵⁷⁸ Un proselitismo llevado a cabo, en primer lugar, intramuros de las instituciones. Destaca la atención prestada a la conversión a la causa registral de los asistentes parlamentarios, guardianes de la agenda de los diputados y, por ello, frecuentes muñidores de contactos con los grupos de interés. Extramuros, la Secretaría se concentra, inicialmente, en un acercamiento a los potenciales usuarios del Registro, informándoles de su existencia y características. No obstante, avanzará hacia una más reflexiva escucha, tanto de los motivos que llevan a ciertas entidades a no registrarse como de sus aportaciones de cara al proceso de revisión del Acuerdo.

f) La vigilancia del cumplimiento del Código de Conducta por los inscritos⁵⁷⁹.

g) Una contextualización del Registro, buscando su mejor comprensión en el marco de los últimos desarrollos y prácticas, tanto internacionales como de los propios Estados miembros y del mundo académico.

Esta visión, edulcorada en exceso por las instituciones⁵⁸⁰, precisa ajustarse a la realidad a través del contrapunto crítico ofrecido por algunas organizaciones de la sociedad civil⁵⁸¹. Entre las censuras señaladas destacan la falta de inscripción de muchos *grandes actores*

⁵⁷⁹ La preocupación por asegurar la rima entre lo requerido y lo declarado, imprescindible para afianzar el compromiso con la transparencia, lleva a la JTRS a liderar un sistema defensivo con el que tratar de expurgar cualquier información mendaz. Para ello, en primer lugar, se generan «listas aleatorias» de inscritos, que son comprobadas luego a través de un proceso rutinario. Las investigaciones administrativas se inician si se descubre alguna información inadecuada, conminándose entonces a la organización a actualizar su entrada. Además, la JTRS examina las «denuncias» presentadas, cuya investigación, tramitación y sanción detalla el Anexo IV del Acuerdo. Destaca su escaso número durante los primeros años de actividad del Registro (5 en 2012, 10 en 2013 y 10 en 2014). Circunstancia a la que, seguramente, no es ajena la obligación de inadmitir las denuncias anónimas que pudieran haberse formulado. Finalmente, la experiencia lleva a caracterizar a las quejas más frecuentes (aquellas que implican la infracción de la obligación de proporcionar una información «completa, actualizada y no engañosa», y en las que el error se descubre como no intencional) como «alertas». Se busca así establecer un mecanismo ligero, que permita reaccionar con rapidez para rectificar la información contenida en el Registro. No obstante, pese a esta formidable *línea Maginot*, la «débil vigilancia y la falta de capacidad de investigación» son denunciados por diversas organizaciones como los aspectos más preocupantes del sistema. Numerosos ejemplos pueden encontrarse en el informe de la Alianza en favor de la Transparencia de los Lobbies y su Regulación Ética (ALTER-EU) (*Rescue the Register! How to make EU lobby Transparency credible and reliable*, June 20, 2013, p. 20).

⁵⁸⁰ Para las que el nuevo Registro suponía, sin matices, a «great success» (ŠEFČOVIČ, M., «A year of living transparently», *Politico*, June 20, 2012).

⁵⁸¹ Poco tiempo después, el Parlamento inicia una tímida singularización de las mismas, al acoger y apoyar «el papel desempeñado por las organizaciones de vigilancia no institucionales en la supervisión de la transparencia de las instituciones de la Unión». Una línea de desarrollo prometedora, en la que se perciben los ecos de las «organizaciones de vigilantes» (*watchdog organizations*), de largo recorrido normativo en la práctica estadounidense (Decisión del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2014, sobre la modificación del Acuerdo interinstitucional relativo al Registro de transparencia. P7_TA (2014)0376 (*DOCE*, C/ 443, de 22.12.2017), *considerando* 24). En relación a esta categoría en la UE, véase SUDBERY, I., «The European Union as political resource: NGOs as change agents?», *Acta Política*, 45, issue 1-2, 2010, pp. 136-157; o FREISE, M., «NGOs in the European Union», en *Handbook of NGOs and International Relations*, Londres, Routledge, 2019. Asimismo, con especial atención a la situación en Portugal, CORADO, S., *Lifting the lid on lobbying. The influence Market in Portugal*, TIAC, 2014, pp. 27 y ss.

bruselenses⁵⁸², el escaso realismo de los datos proporcionados⁵⁸³, la ausencia de información relevante⁵⁸⁴, así como la ya indicada escasa vigilancia y falta de capacidad de investigación⁵⁸⁵. En especial, las ONG afianzan en este periodo la que hasta la fecha supone su brújula en el debate registral: la defensa a ultranza de su carácter obligatorio⁵⁸⁶.

Es en este contexto en el que comienza la revisión exigida por el Acuerdo, que tiene su primer acto en la consulta sobre las operaciones del Registro, celebrada apenas un año tras la puesta en marcha de aquel⁵⁸⁷. Una consulta en la que no deja de sorprender la aparente homogeneidad en las motivaciones de los participantes inscritos⁵⁸⁸. Consenso

⁵⁸² ALTER EU, *Dodgy data. Time to fix the EU's Transparency Register*, June, 2012, pp. 5-7. Denunciando que «hundreds of relevant players are still missing from the register» (*ibidem*, p. 5). Situación confirmada un año después tras un nuevo informe (*Rescue the Register! How to make EU lobby Transparency credible and reliable*), que identifica a más de cien grandes compañías sin registrar que pese a ello disponían de una oficina de intereses en Bruselas o eran conocidas por su labor de presión ante las instituciones comunitarias. Entre ellas se encontraban marcas tan conocidas como Apple, Heineken, Disney, Time Warner...

⁵⁸³ ALTER EU, *Dodgy data. Time to fix the EU's Transparency Register*, *cit.*, pp. 10-15. En sus múltiples variantes de gastos no ajustados a la realidad, imagen engañosa de los inscritos, listas de clientes incompletas, información desfasada...

⁵⁸⁴ *Ibidem*, pp. 8-9. En especial, el detalle de los asuntos sobre los que se pretende desarrollar la actividad de presión.

⁵⁸⁵ En este sentido, ALTER EU «stresses the need for **regular checks** on entries and **meaningful enforcement** to prevent under-reporting», afeando que «Last year, the Commission announced it would start carrying out such checks, including for registrants reporting zero or very low amounts. This appears not to be happening, or at least not in a regular or effective manner [énfasis incluido]» (*ibidem*, p. 13). En idéntico sentido Corporate Europe Observatory, para quien «The Commission says that it does checks on the data in the register but it seems clear that they do not have the capacity and perhaps the technology to really be able to verify data in the way that is needed» (Corporate Europe Observatory, *Another year without real transparency*, 4.7.2012). Adviértase cómo la perseverancia de estas organizaciones aporta un imprescindible *test de stress* registral, más allá de la complacencia institucional.

⁵⁸⁶ Una posición que adquiere protagonismo absoluto en la víspera de la revisión registral. Así, «The conclusion is inescapable: if the Commission, Parliament and Council are committed to lobbying transparency, mandatory registering is unavoidable». O, lapidariamente, «Voluntary approach will never be effective» (Corporate Europe Observatory, *Another year without real transparency*, *cit.*).

⁵⁸⁷ En la consulta, que tuvo lugar entre el 8 de junio y el 31 de agosto de 2012, participaron 253 organizaciones: 233 registradas (92 %) y 20 no registradas (8%). Pese a representar únicamente al 5 % de las inscritas, la Comisión valida sus resultados, al entender que proporcionan «indicaciones claras de la actuación del Registro desde el punto de vista del usuario». Conclusión que refuerza, en opinión de la Comisión, la participación en la consulta de «todas las grandes organizaciones presentes en Bruselas». La información obtenida fue utilizada, por otro lado, como andamiaje en la elaboración del Informe Anual de 2012 (Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, *cit.*, p. 11-12).

⁵⁸⁸ *Ibidem*. Una abrumadora mayoría (93 %) declara que su inscripción responde al deseo de interactuar con las instituciones de manera transparente y ética, estimando que resultará positivo para su imagen. Se citan también motivos más apegados al clásico incentivo, como la recepción de alertas sobre consultas de la Comisión (76 %) o sus *hojas de ruta* (69 %), así como la posibilidad de acceso al Parlamento Europeo (66 %). Las respuestas permiten a la Comisión concluir que uno de los principales objetivos del registro voluntario, «la construcción de una masa crítica significativa de organizaciones que de buena fe proporcionen información sobre sí mismas y acepten estar vinculadas por un Código Común», está «en proceso de verse completado», permitiendo, tanto a los que deben adoptar decisiones como a los ciudadanos, «extraer sus propias conclusiones sobre las organizaciones que permanecen deliberadamente fuera del Registro». Una aproximación maniquea, que se antoja en exceso reduccionista a la hora de comprender adecuadamente la diversidad que el Registro aspira a reflejar.

ausente entre los escasos no inscritos⁵⁸⁹, entre los que destaca la combativa oposición de los abogados⁵⁹⁰. Asimismo, los participantes se muestran favorables al incremento de la información que deben proporcionar los registrados o, incluso, a convertir el registro en «obligatorio»⁵⁹¹. En especial, las oficinas de consultoría insisten en la necesidad de crear unas reglas de juego equilibradas con los despachos de abogados, ausentes en la práctica del Registro.

Una vez concluida la consulta, el proceso de revisión se encauza políticamente a través de un Grupo de Trabajo Interinstitucional de Alto Nivel⁵⁹² que tras una intensa agenda durante el segundo semestre de 2013 adopta una serie de recomendaciones, así como un Acuerdo provisional revisado⁵⁹³. En sintonía con la letra del Tratado, el Grupoazona su tarea con un diálogo que, si bien modesto⁵⁹⁴, ayuda a incorporar pareceres de interesados

⁵⁸⁹ *Ibidem*. Para justificar su falta de inscripción se alegan, entre otras, la no obligatoriedad de la regulación (34 %) y el carácter limitado de los beneficios prácticos (30 %). Una fragmentación en las respuestas que refuerza la conclusión de que, lejos de un homogéneo *Eje del Mal*, la falta de inscripción responde en muchas ocasiones a circunstancias singulares de las diferentes categorías.

⁵⁹⁰ Una actitud que se concreta en un «boicot de facto al Registro», (*Rescue the Register! How to make EU lobby Transparency credible and reliable*, cit., p. 9). Las preocupaciones de los abogados, sintetizadas en su respuesta a la consulta (CCBE General Response to the European Commission Consultation on the Transparency Register, 7.9.2012) se centran en la excesiva ambición del Registro, la falta de claridad en los procesos de suspensión o expulsión de los inscritos y la imposibilidad de recurso frente a las resoluciones sancionadoras, apostando claramente por una autorregulación profesional. La Comisión muestra cierta inclinación a esta idea al plantear, entre los asuntos a abordar en la futura revisión, «la posibilidad de prever una fórmula excepcional, específica y derogatoria para las entidades de la categoría I que reclamen un secreto profesional, sujeto a la prueba de un riesgo concreto y no hipotético asociado con la vulneración de este» (Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, cit., p. 14.). Privilegio que no parece encontrar más justificación que la capitulación de las instituciones ante este poderoso grupo de interés, habida cuenta de que el secreto profesional y las especialidades propias del ejercicio de la abogacía están ya contempladas, *in extenso*, en el Acuerdo de 2011 (párr. 10 a)). Tal y como se advirtió por algunas asociaciones, el reconocimiento de esta excepcionalidad podría ocasionar en el sistema una importante *via de agua*, ya que, si bien prevista inicialmente en favor de los abogados, la referencia a la categoría I allanaría una futura reclamación de las oficinas de consultoría, cuya situación de agravio por la excepcionalidad de este colectivo resultaba ya patente.

⁵⁹¹ *Ibidem*. Ácidamente, el Informe puntualiza que ninguno de los participantes desciende a aclarar el significado preciso y las implicaciones concretas de un «registro obligatorio» en el contexto de la Unión.

⁵⁹² Liderado por los vicepresidentes encargados del expediente en el Parlamento y la Comisión, el Grupo contaba con la presencia de diputados de todos los grupos y de un observador del Consejo. Una composición contestada por algunas ONG, al entender que no garantizaba la presencia de aquellos miembros que promovían más activamente las reformas en materia de transparencia (Corporate Europe Observatory, *EU lobby register review: Parliament vice-president for transparency opposed to improved transparency?*, 10.10.2013). Críticas concentradas especialmente en el presidente del Grupo, Rainer Wieland, que arrastraba «a worrying reputation as a transparency-skeptic» (*ibidem*).

⁵⁹³ Pueden consultarse en http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=REVIEW_OF_THE_REGISTER.

⁵⁹⁴ *Ibidem*. El Grupo celebró una reunión el 15 de octubre de 2013 con diez organizaciones y una semana después con cuatro expertos de la Academia. Asimismo, debe tenerse en cuenta el intercambio de puntos de vista entre el comisario Šefčovič y diversas organizaciones del 5 de junio de 2013 que, si bien

y académicos. Los primeros, más allá de intereses privativos, parecen organizarse en torno a la disyuntiva que acertadamente identifica SEAP⁵⁹⁵, que condensa la revisión en una apuesta, bien por la evolución del Registro, enjaezándolo a través de mejoras principalmente técnicas, o, más allá, por una revolución, avanzando hacia un registro obligatorio. Los académicos, en los que también está presente esta disyuntiva, aportan una visión más estructurada, concretada en varios documentos que el Grupo incorpora expresamente para su reflexión⁵⁹⁶.

A la vista del resultado del proceso de revisión⁵⁹⁷, parece clara la opción institucional por un modesto retoque del Registro⁵⁹⁸. Un resultado teñido de posibilismo⁵⁹⁹ que no deja de producir en la Cámara un regusto amargo, traslucido en su Decisión de 15 de abril de

escenificado antes de la constitución formal del Grupo, es tenido en cuenta por este a efectos de hilar sus conclusiones.

⁵⁹⁵ *Society of European Affairs Professionals*.

⁵⁹⁶ Mención especial merece el ya citado análisis del profesor de la Universidad de Erlangen-Núremberg, M. KRAJEWSKY. De acuerdo con sus conclusiones, una regulación vinculante de los grupos de interés a nivel de la Unión basada en una inscripción registral obligatoria sería el modo «más eficaz» de encauzar sus actividades. Una regulación que, con base en el artículo 298.2 del Tratado de Funcionamiento y/o en la *doctrina de los poderes implícitos*, podría ser adoptada a través del procedimiento ordinario. Entretanto, cada institución tendría la opción de modificar las normas que regulan la conducta de su personal o, más allá, sus reglas de procedimiento, para permitir ciertas ventajas condicionadas a la inscripción. Se establecería así una obligatoriedad *de facto*, alcanzable a través de un Acuerdo Interinstitucional (KRAJEWSKI, M., *Legal study. Legal framework for a mandatory EU lobby register and regulations*, cit.).

⁵⁹⁷ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea (DO, L 277, 19.9.2014).

⁵⁹⁸ Suponiendo una mera «revisión y puesta al día del [Acuerdo] precedente» (CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo» en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés*, op. cit. Entre los cambios, destacan:

- Todos los declarantes deben precisar su estimación de los costes relacionados con las actividades.
- Los recursos humanos invertidos en actividades pertinentes deben desglosarse en porcentajes de equivalente a tiempo completo.
- Debe indicarse la participación en grupos de expertos de la UE, foros, intergrupos del PE u otras estructuras similares.
- Una más ajustada precisión de las categorías.
- El establecimiento de un procedimiento de «alertas y denuncias», así como de nuevos incentivos.

⁵⁹⁹ Que, en especial, descarta la obligatoriedad registral. En este sentido, la inicial inflexibilidad del comisario Šefčovič (ŠEFČOVIČ, M., «A year of living transparently», cit.) se dulcifica extraordinariamente a resultas de las denuncias sobre la opacidad de la actuación de los bufetes estadounidenses en la Unión (LIPTON, E. y HAKIM, D., «Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence European Union», *The New York Times*, Oct. 18, 2013), espoleada, en buena medida, por las negociaciones sobre la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre los EE.UU y la Unión (Corporate Europe Observatory, *Law Firms: the most underrated lobbyists*, 15.07.2015), hasta el punto de especularse con una postrera apuesta por la obligatoriedad (Corporate Europe Observatory, *Deal about transition to mandatory EU lobby transparency or not?*, 13.12.2013), no concretada. Este fallido requiebro ocasiona en las ONG una profunda «decepción», al ver alejarse la posibilidad de un Registro vinculante (Corporate Europe Observatory, *ALTER-EU verdict on the review of the EU Transparency Register: "hugely disappointing"*, 27.1.2014).

2014⁶⁰⁰. Siguiendo la estela de su posición de 2011⁶⁰¹, el Parlamento defiende en aquella un *programa máximo* en relación al Registro, en el que, desde la irrenunciable defensa de su obligatoriedad, extrema el celo en el adecuado desarrollo y ajustada interpretación del Acuerdo. Todo un canon que, como se verá a continuación, ejerce una notable influencia a la hora de concretar la estrategia política impulsada por la nueva Comisión, elegida tras las elecciones europeas celebradas en mayo de 2014.

3.3. La revolución pendiente: el nuevo Acuerdo de 2021

Si los últimos compases de la Comisión Barroso en relación al Registro no dejan de ocasionar cierta decepción, la nueva Comisión Juncker encara la materia con un *tempo vivace*. Un ritmo que seguramente responde tanto al deseo del luxemburgués de aumentar su legitimidad política, identificándose para ello con uno de los *fetiches* de la Cámara, como, más pragmáticamente, al intento de apuntalar su elección por aquella. Para ello, identifica de manera expresa en sus *líneas* para la futura Comisión⁶⁰² su compromiso con un «registro obligatorio de grupos de interés que abarque a las tres instituciones»⁶⁰³. De gran importancia resulta también la elección del vicepresidente Timmermans como responsable del dossier⁶⁰⁴.

⁶⁰⁰ Decisión del Parlamento Europeo de 15 de abril de 2014, sobre la modificación del Acuerdo interinstitucional relativo al Registro de transparencia, *cit.* Regusto compartido por la defensora del pueblo europeo, Emily O'Reilly, quien, al día siguiente de la Decisión, insistía en la necesidad de un mayor compromiso del Consejo en futuras reformas (Press release No. 11/2014 Ombudsman calls on Member States to back EU Transparency Register, 16.4.2014).

⁶⁰¹ Decisión del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión relativo a un Registro de transparencia común (2010/2291(ACI)).

⁶⁰² A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, 15 July 2014. No debe olvidarse que, si bien orientada a desgranar su programa político, la intervención tiene lugar ante el Parlamento Europeo y con el objetivo inmediato de lograr su apoyo.

⁶⁰³ *Ibidem*. El párrafo completo señala que: «Estoy asimismo comprometido con el aumento de la transparencia en relación a los contactos con partes interesadas y lobistas. Nuestros ciudadanos tienen el derecho a saber con quién se reúnen los comisarios o su personal, los miembros del Parlamento Europeo o los representantes del Consejo en el contexto del proceso legislativo. En consecuencia, propondré al Parlamento y al Consejo la creación de un registro obligatorio de grupos de interés que abarque las tres instituciones. La Comisión liderará este proceso con el ejemplo».

⁶⁰⁴ El holandés Frans Timmermans atesora en Bruselas una inmensa influencia. Hasta el punto de que el propio presidente Juncker aceptaba gustoso considerarlo su «mano derecha», lamentando que «no sea también la izquierda». Reveladora resultó la preterición en el nuevo Colegio del eslovaco Maros Šefčovič, al que se encomendó la comisaría responsable de la Unión Energética pese a haber liderado las negociaciones para la renovación del Acuerdo durante el mandato del presidente Barroso.

Pese a su anuncio para 2015⁶⁰⁵, la ansiada propuesta de la Comisión de cara a la reforma del Registro de Transparencia no se concreta hasta avanzado 2016⁶⁰⁶, tras la conclusión del preceptivo periodo de consulta celebrado entre el 1 de marzo y el 1 de junio⁶⁰⁷. Una aproximación a la materia con planteamientos novedosos⁶⁰⁸, cuyos rasgos podemos esbozar del siguiente modo:

- a) Nuevamente, se busca la seguridad conceptual que ofrece la figura del acuerdo interinstitucional del art. 295 TFUE⁶⁰⁹.
- b) Se apuesta por un Registro al que se titula como «obligatorio»⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A new Start. COM (2014) 910 final, 16.12.2014. En ella se indica que «The Commission has put in place new rules to ensure full Transparency of contacts between Commissioners and associations or self-employed individuals and will table proposals for an Inter-Institutional Agreement on a mandatory transparency Register, so that all the European institutions are open about who is influencing the decision-making process».

⁶⁰⁶ Propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio. COM (2016) 627 final, 28.9.2016.

⁶⁰⁷ Y que revela profundas divergencias entre los participantes acerca de la amplitud del concepto de *grupo de interés*, la atribución de un papel singular a las organizaciones empresariales y el pretendido carácter obligatorio del Registro (Corporate Europe Observatory, *Corporate lobby spin on the EU lobby register*, 23.9.2016).

⁶⁰⁸ Pese al escepticismo de algunas ONG, que sentencian a las nuevas medidas como *decepcionantes* (Corporate Europe Observatory, *New EU lobby transparency proposal lacks bite and political determination*, 28.9.2016).

⁶⁰⁹ Con ello, la Comisión evita la arriesgada propuesta del Parlamento, que en su *programa máximo* de 2014 solicitaba el empleo del artículo 352.1 TFUE, según el cual: «Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo». La interesante Opinión del Servicio Legal del Consejo sobre la propuesta de la Comisión valida la vía del art. 295 TFUE, desechando expresamente la del art. 298 TFUE, otra de las alternativas barajadas (Opinion of the Legal Service. Commission Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register- Legal analysis, *cit.*, párr. 20).

⁶¹⁰ Una «obligatoriedad» que solo cabe presentar entrecomillada, toda vez que no es sino la esperada consecuencia de la liberación por la Comisión de dos fuerzas de signo opuesto: la del *incentivo*, con la promesa a los registrados de una privilegiada relación con las instituciones, y la del *desincentivo*, ilustrando sutilmente a los renuentes acerca de futuras dificultades en su tarea, que podría verse incluso imposibilitada *de facto*. Una propuesta que no deja de traer a la memoria al *Aprendiz de Brujo* de Goethe, y en la que la Comisión, tras asumir un compromiso entusiasta con la obligatoriedad, renuncia a las ingratas vías técnicas para perseguirlo (reforma de los Tratados, art. 352 TFUE), optando por un cómodo trampantojo en el que la vinculación de los grupos precisa apellidarse *de facto*. Visión que, teñida además de cierta impotencia, comparte la eurodiputada Sylvie Guillaume, responsable junto a Danuta Hübner de la negociación en nombre del Parlamento, al expresar en Twitter que «Only a legislative proposal can provide for a legally sound basis for introducing a true mandatory transparency regime applying the principle "no registration,

- c) Supone un protagonismo activo del Consejo, que pasaría a suscribir por vez primera el Acuerdo⁶¹¹.
- d) Se avanza hacia una mayor claridad normativa⁶¹².
- e) Se explicitan de manera conjunta las interacciones que las instituciones convienen en supeditar a la «inscripción previa en el Registro de representantes de intereses»⁶¹³.

no meeting". Why #EUCommission doesn't want to look into this direction?» (<https://twitter.com/sylvieguillaume/status/1095998481087512576>). Conviene destacar, además, que, tal y como ha advertido el Servicio Legal del Consejo, la solución bifronte de la Comisión y, en especial, su dimensión de *desincentivo*, puede generar una presión inaceptable sobre los derechos a relacionarse con las instituciones reconocidos a los grupos por los Tratados (Opinion of the Legal Service. Commission Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register- Legal analysis, *cit.*, párr. 34). Frente a este enfoque, la apuesta por una *auténtica* obligatoriedad se convierte en divisa para las ONG, al entender que «A legally-binding register – which goes further than a *de facto* mandatory register – is the only way to ensure that citizens can properly see who is influencing EU decision-making, on which issues, on whose behalf, and with what budgets» (Corporate Europe Observatory, *New lobby register consultation: Will the Commission Finally grasp the lobbying bull by the horns?*, 1.3.2016). Especial atención merece también el refuerzo del régimen sancionador (Corporate Europe Observatory, *Real sanctions vital to stop lobby register abuses*, 22.2.2018).

⁶¹¹ El compromiso del Consejo, elevando su condición de «observador» a «parte», supondría un innegable logro que, a su vez, ayudaría a pavimentar la deseable reforma de los Tratados, reclamada reiteradamente por el Parlamento. Más matizadamente, OLUWOLE lo considera «a small step forward in an otherwise opaque Council» (OLUWOLE, F., «Getting Past the Lobby! The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)», en DIALER, D. y RICHTER, M. (EDS.), *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*, Cham, Springer, 2019, pp. 291-303, p. 295).

⁶¹² Entre sus manifestaciones se encuentran la organización en artículos, el clarificador empleo de las «definiciones legales» y la mayor precisión en la redacción del concepto de «actividad», de nuevo eje homogeneizador de los grupos. Una opción por *quintaesencias* frente a *fárragos* criticada por algunas organizaciones, que se inclinan por la pretendida seguridad de una normativa «de amplio espectro». Sin duda, ello desliza un mensaje de escasa confianza en las habilidades de la Secretaría del Registro, especialmente revelador si tenemos en cuenta sus más de 8 años de desempeño (ALTER-EU, *Our demands for the Inter-institutional negotiations on the EU Transparency Register*, 11.4.2018, recommendation 3).

⁶¹³ Propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio, *cit.*, art. 5. Como destaca CAPODIFERRO «el aspecto más relevante de la propuesta era que rompía con la máxima de la autonomía institucional presente en los dos textos precedentes, ya que contenía la lista de beneficios condicionados a la inscripción que podrían obtenerse en cada institución. En el caso del Parlamento se planteaba que el registro sería necesario para: acceder a las instalaciones con pases de larga duración, poder intervenir en una audiencia de una comisión, obtener patrocinio para actos o poder realizarlos en los locales de la institución, poder reunirse con los diputados, el secretario general, los directores generales y los secretarios generales de los grupos políticos, y para recibir mensajes automáticos sobre las actividades del Parlamento» (CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op.cit.*).

- f) Los solicitantes, al igual que en los textos de 2011 y 2014, ven condicionada su incorporación al Registro a la aportación de información⁶¹⁴ y al cumplimiento de un Código de Conducta, que se detallan en los Anexos.
- g) Se ensambla una estructura compleja, organizada en torno a un Consejo de Administración y a una Secretaría del Registro⁶¹⁵.
- h) Se abre a nuevas participaciones⁶¹⁶.

La aprobación de los mandatos del Consejo y del Parlamento⁶¹⁷, completada a fines de 2017, activa una última fase de negociación expirada necesariamente con la celebración de las elecciones europeas en mayo de 2019. Su lectura muestra profundas divergencias en sus estrategias ante la propuesta de la Comisión. Así, el Consejo asume una posición cerrada, defensiva, centrada, casi en exclusiva, en dos puntos que se anticipan poco menos que innegociables para la institución. El primero, la necesidad de que las actividades condicionadas a la previa inscripción y el Código de Conducta se excluyeran del Acuerdo, pasando a regularse de manera individualizada por cada parte contratante. El segundo, la

⁶¹⁴ Según el análisis ofrecido por las ONG, la escasa calidad de la información registral, en sus distintas modalidades de costes alejados de la realidad, entradas con datos equívocos, falta de información relativa a los clientes..., destaca como una de las principales *lagunas* del sistema (Corporate Europe Observatory, *EU lobby register still failing to live up to transparency promise*, 16.11.2017).

⁶¹⁵ *Ibidem*, arts. 8 y 9. El Consejo de Administración, organizado en torno al consenso de los Secretarios Generales de las instituciones firmantes, se situaría en una dimensión *política*, acumulando las funciones más sensibles (supervisión de la aplicación del Acuerdo, emisión de directrices, examen de las solicitudes de revisión de las decisiones de la Secretaría). Junto a él, la Secretaría, liderada por un coordinador, se ocuparía del *día a día* del Registro. Coherentemente con este salto en el capítulo organizativo, el texto presta una especial atención a la aportación de los recursos por las partes firmantes.

⁶¹⁶ *Ibidem*, arts. 12 y 13. Junto a la participación de otras instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE, la propuesta sorprende al señalar que «los Estados miembros podrán, de forma voluntaria, notificar a la Secretaría su deseo de supeditar determinadas interacciones entre los representantes de intereses y sus representaciones permanentes ante la UE a la inscripción en el Registro de Transparencia». Un movimiento arriesgado que como se indicará se tradujo en un fácilmente previsible recelo por parte del Consejo.

⁶¹⁷ En el caso del Consejo, contenidos en los documentos Amended Commission proposal for an interinstitutional agreement on a mandatory register, 15332/17, 1.12.2017 y Draft Council decision on the regulation of interaction between officials of the General Secretariat of the Council and interest representatives 15332/16, 1.12.2017; en el del Parlamento, en su mandato (Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register COM (2016) 627 European Parliament negotiating mandate adopted by the Conference of Presidents on 15 June 2017), completado por el New package of transparency tools for MEPs, Closing the loopholes- Parliament proposals on conditionality, 27.6.2018.

eliminación de cualquier referencia a la posible participación voluntaria de las representaciones de los Estados miembros ante la Unión. Un enroque que se refuerza con un contundente informe jurídico⁶¹⁸, elevando la oposición de la institución de *política* a *legal*. Frente a ello, el Parlamento prima un enfoque abierto, constructivo, centrado en principios cuya redacción anticipa la ductilidad indispensable en cualquier negociación: alcanzar una amplia aplicación del Acuerdo entre las instituciones y agencias europeas; diseñar un marco claro y comprensible para la regulación de los grupos; crear un diseño institucional y operativo que permita un desarrollo eficaz.

Pese al optimismo de la Comisión⁶¹⁹, todos los indicios conducían a presagiar un rotundo fracaso. Y es que, a las dificultades aireadas por la prensa especializada se venía a sumar el bloqueo confirmado por algunos documentos del Parlamento⁶²⁰. *Impasse* que la Cámara habría intentado superar con un importante sacrificio: la reforma de su Reglamento interno, estableciendo, entre otras, la obligación de que los ponentes, ponentes alternativos y presidentes de comisiones publicasen sus reuniones con grupos de interés, animando a otros eurodiputados a informar sobre dichas reuniones. Además, a pesar de que la nueva Comisión von der Leyen busca realzar la centralidad de la transparencia⁶²¹, la importancia del dossier se diluye inicialmente respecto al periodo anterior, no siendo mencionado ni en el *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*⁶²² ni en las *Political Guidelines* del Colegio⁶²³, quedando *rebajado* ahora al nivel de la comisaria Věra Jourová, quien recibe un genérico mandato de la presidenta para continuar con las negociaciones⁶²⁴.

⁶¹⁸ Opinion of the Legal Service. Commission Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register- Legal analysis, *cit.* No deja de ser reveladora de esta intención la nada habitual decisión del Consejo de dar publicidad a un informe elaborado por su Servicio Legal.

⁶¹⁹ Transparency: Parliament, Commission and Council held a third round of talks on the proposal for a mandatory Transparency Register, 14.2.2019.

⁶²⁰ Especialmente interesante resulta la carta remitida por las responsables de la negociación al presidente Antonio Tajani el 4 de febrero de 2019 en la que, de manera velada, se señalan las dificultades ocasionadas por la *rigidez* del vicepresidente Timmermans.

⁶²¹ Hasta el punto de bautizar a la cartera de la comisaria Jourová como de «Valores y Transparencia».

⁶²² Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Versión pronunciada. Estrasburgo, 16.7.2019.

⁶²³ A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission. Ursula von der Leyen, 9.10.2019.

⁶²⁴ Ursula von der Leyen. President of the European Commission. Mission letter to Věra Jourová, Vice-president for Values and Transparency, 1.12.2019, p. 5.

3.4. La universalización del Registro

El Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio⁶²⁵, actualmente en vigor, insiste en el esquema jurídico que aúna a las instituciones desde 2011: apuesta por un *espacio* para la inscripción de los grupos de interés, consagrado a la *transparencia*, y previsión de un *código* al que aquellos han de ajustar su conducta. Sin embargo, la reforma incorpora dos elementos merecedores de especial atención, habida cuenta su potencial *disruptivo* del orden establecido: el anhelado compromiso del Consejo y el supuesto carácter *obligatorio* de la inscripción registral.

3.4.1. El compromiso del Consejo de la Unión Europea

Pese a que la firma del Consejo supone quizás la mayor novedad del Acuerdo⁶²⁶, redimiendo a la institución de un pasado poco comprometido con la transparencia, aquella no es saludada, siquiera en los *considerandos* iniciales, de manera expresa. Se trata, sin duda, de un enfoque prudente. La excesiva atención al Consejo habría avivado una *singularidad* supuestamente aplacada con la firma, amenazando además con desencadenar una *crisis existencial* en un Registro que, tras allegar a su institución *irredenta*, carecería ahora de una senda definida. Este último riesgo busca atajarse asimismo mediante una decidida apuesta por la *universalización* del Registro⁶²⁷; su conversión, en palabras de la defensora del pueblo europeo, en un «central transparency

⁶²⁵ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*

⁶²⁶ Transparency International EU, *TI EU welcomes lobby transparency deal that includes Council for the first time but says major shortcomings remain*, 8.12.2020.

⁶²⁷ Si bien cabría argumentar que esta *universalización* se ansía ya desde 2011, la primigenia redacción del Acuerdo solo contempla la *adhesión* del Consejo, limitándose a sugerir, en el caso de las restantes «instituciones, órganos y agencias de la Unión», que «utilicen este sistema como instrumento de referencia para sus propias relaciones con las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión» (Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 28).

hub» para todas las instituciones y agencias⁶²⁸. Por ello, con el fin de promover el Acuerdo más allá del triunvirato firmante, se postulan

«mecanismos que permitan a las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...] y a las representaciones permanentes de los Estados miembros que voluntariamente deseen aplicar los principios de funcionamiento del marco común, beneficiarse de la asistencia de la Secretaría del Registro y del apoyo de su servicio de asistencia técnica»⁶²⁹

En consecuencia, tanto las instituciones, órganos y organismos de la Unión distintos de los firmantes⁶³⁰, como los Estados miembros, respecto a sus representaciones permanentes⁶³¹, podrán notificar al Consejo de Administración⁶³² las «medidas mediante las que decidan supeditar determinadas actividades a la inscripción en el Registro, o cualquier medida complementaria de transparencia que adopten», debiendo publicarse todas ellas en la web registral⁶³³.

A tenor de las adhesiones concitadas hasta la fecha, el éxito de esta estrategia debe reputarse discreto. Así, la única medida de condicionalidad notificada es la recogida en la Declaración política con motivo de la adopción del Acuerdo interinstitucional sobre un

⁶²⁸ Efforts to improve the EU Transparency Register. Correspondence. 26 May 2016. CASE SI/7/2016/KR - OP9.

⁶²⁹ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, *considerando* 9. De acuerdo con CAPODIFERRO, «Cabe la duda de si los órganos creados a partir del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, como el Consejo de Gobernadores o el Consejo de Administración, podrían o deberían adherirse al Acuerdo, teniendo en cuenta el tipo y la importancia de las decisiones que allí se adoptan y que en sus reuniones se permite la entrada de observadores externos, aunque sus actos jurídicos sean formalmente ajenos al Derecho comunitario» (CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op.cit.*).

⁶³⁰ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 11.

⁶³¹ *Ibidem*, art. 12.

⁶³² Novedad en la arquitectura registral, el Consejo de Administración «estará constituido por los Secretarios Generales de las instituciones firmantes, que lo presidirán de forma rotatoria por periodos de un año» (*ibidem*, art. 7. 1).

⁶³³ Pese a que la labor del Consejo de Administración parecería limitarse a la mera recepción de la notificación, su deber de supervisar la ejecución general del Acuerdo (*ibidem*, art. 7. 2 a)) exige su participación activa de cara a valorar que lo propuesto resulta coherente con aquel, ayudando a reforzar el enfoque perseguido por los firmantes (*ibidem*, art. 5. 2). Adviértase también que el compromiso de las partes interesadas aparece convenientemente modulado, no resultando precisa su firma del Acuerdo sino únicamente la adopción de medidas internas debidamente alineadas con él.

Registro de Transparencia obligatorio⁶³⁴, por la que los Estados se comprometen «a lo largo de sus mandatos de Presidencia del Consejo de la Unión Europea y en los seis meses anteriores a estos, a supeditar las reuniones entre los representantes de intereses y sus respectivos representantes permanentes y representantes permanentes adjuntos ante la UE a la inscripción de dichos representantes de intereses en el Registro»⁶³⁵. Por su parte, tanto el Comité de las Regiones⁶³⁶ como el Comité Económico y Social Europeo⁶³⁷ han adoptado medidas complementarias de transparencia tendentes a promover la interacción con los representantes inscritos, la publicidad de los encuentros y la inclusión en los expedientes de la oportuna *huella legislativa*.

De cara a esta *universalización* del Registro puede resultar decisivo el *proselitismo* llevado a cabo por su Secretaría, habida cuenta su obligación de emprender «acciones de comunicación y concienciación» dirigidas a las *partes interesadas*⁶³⁸, noción que desborda la más reducida de *instituciones firmantes* y permite acoger con naturalidad tanto a los grupos de interés como a nuevos sujetos interesados en la firma⁶³⁹. Nuevamente los resultados se muestran modestos, no resultando ajena a ello una endémica falta de recursos, distintiva de aquella⁶⁴⁰.

⁶³⁴ Firmada por los 27 Estados miembros, su texto puede consultarse en https://transparency-register.europa.eu/document/download/0c791fb8-e64d-47cc-a3b0-175913788b7c_es?filename=Transparency%20register%20%20Member%20states%27%20political%20declaration.ES_.pdf.

⁶³⁵ *Ibidem*, n.º 3. En 2022 esta circunstancia se aplicó a Francia y Chequia, que ocuparon las presidencias del Consejo de la Unión, y a Suecia, como presidencia entrante (Annual report on the functioning of the Transparency Register 2022, p. 5).

⁶³⁶ Reglamento n.º 6/ 2023, de 4 de julio, relativo a las medidas de transparencia en el Comité Europeo de las Regiones de conformidad con el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio (COR-2023-03858-00-00-REGL-TRA (EN)).

⁶³⁷ Decisión de la Mesa del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2023 sobre la Participación del CESE en el Registro de transparencia (EESC-2023-01116-07-03-DECBUR-TRA (EN)).

⁶³⁸ *Ibidem*, art. 8. 3. a).

⁶³⁹ La importancia de este *proselitismo* resulta patente si se tiene en cuenta que, como se ha indicado, la única medida de condicionalidad notificada tras más de dos años de su entrada en vigor es, la contenida en la Declaración política con motivo de la adopción del Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio.

⁶⁴⁰ Escasez denunciada hasta la extenuación y susceptible de verse agravada por su obligación de ofrecer apoyo a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a las representaciones permanentes de los Estados miembros que voluntariamente deseen aplicar los principios de funcionamiento comunes. De cara a compensar esta situación reviste singular interés la adaptación informática impulsada por la Secretaría como prioridad. En este sentido, «Based on the in-depth assessment of the information technology (IT) services of the signatory institutions, and taking into account user feedback, the process of replacing the 10-year old TR platform by a state-of-the art digital platform will start in 2023 with the objective to adapt the mandatory register to contemporary technological and information security standards and enhance user

3.4.2. El supuesto carácter *obligatorio* de la inscripción registral

En sintonía con el compromiso asumido en 2014 por el presidente Juncker ante el Parlamento Europeo, la revisión proclama el acuerdo de los firmantes de cara al establecimiento de un Registro de transparencia obligatorio. Se trataría, sin duda, de un avance notable⁶⁴¹: establecido y afianzado aquel (mediante los Acuerdos de 2011 y 2014, respectivamente), la actual redacción entronizaría a la inscripción registral, al convertirla en requisito imprescindible para la interacción de los grupos de interés con las instituciones.

Sin embargo, el Acuerdo apuesta por una obligatoriedad meramente normativa, no comprometida con su significado común⁶⁴² sino exclusivamente con la caracterización ofrecida por las instituciones, según la cual la inscripción solo resultaría indispensable para *algunas* interacciones⁶⁴³. Una *obligatoriedad* plagada de matices, proclive a una paulatina declinación, capaz de ahorrar el compromiso de las instituciones. Una opción, sin embargo, artificial, que *envilece* la noción hasta el constructo, y que, paradójicamente,

experience. The project will require considerable input and assistance from the Secretariat in terms of feedback, testing and design» (Annual priorities for the Transparency Register in 2023).

⁶⁴¹ Que ampliaría el «alcance» del Registro (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, considerando 6).

⁶⁴² Esto es, el de aquello que «obliga a su cumplimiento y ejecución» (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]; disponible en <https://dle.rae.es/obligatorio?m=form>).

⁶⁴³ En idéntico sentido AMMANN, para quien «Under the new scheme, and contrary to what the title of the AMTR [Agreement on a Mandatory Transparency Register] suggests, registration remains optional for interest representatives» (AMMANN, O., «Transparency at the expense of equality and integrity: present and future directions of lobby regulation in the European Parliament», *EP*, Vol. 6, 2021, núm. 1, pp. 239-268, p. 257). Véase también PIÉREWOJ, J., «Lobbying in the European Union and Interinstitutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists», *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 1/2022, pp. 31-46, p. 34. Por su parte, la Secretaría del Registro de Transparencia ha venido a validar este planteamiento al señalar que «[...] Las instituciones firmantes adoptan medidas de condicionalidad cuando deciden supeditar determinadas actividades de representación de intereses a la inscripción previa en el Registro. Esto significa que, *aunque la inscripción sea voluntaria*, los representantes de intereses deben estar inscritos si desean realizar la actividad en cuestión en relación con la institución que ha adoptado la medida. La inscripción se convierte así en un requisito previo para llevar a cabo la actividad en cuestión [sin cursivas en el original]» (Directrices del Registro de transparencia para solicitantes y declarantes. 1.9.2021). Favorable a su carácter obligatorio, RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2023, p. 55, para quienes «[...] la principal aportación del AII [Acuerdo Interinstitucional] es [...] el carácter obligatorio de la inscripción [...]».

puede resultar corrosiva para la confianza de los ciudadanos, al existir un riesgo evidente de que perciban la distancia entre lo *normativo* y lo *ordinario* como un engaño. Esta matizada obligatoriedad se arremolina en el Acuerdo en torno al *principio de condicionalidad*, «por el que la inscripción en el Registro constituye una condición previa necesaria para que los representantes de intereses puedan llevar a cabo determinadas actividades incluidas»⁶⁴⁴.

La identificación de estas actividades se realiza a través de «decisiones estrictamente individuales de los firmantes sobre la base de sus competencias de organización interna»⁶⁴⁵. Si bien ello resulta hasta cierto punto lógico⁶⁴⁶, nada impedía, como se barajó durante la negociación, haber coordinado una posición de base, un conjunto de interacciones sometidas a condicionalidad que actuaran como *mínimo común denominador* para los firmantes. Esta descentralización *radical*, sin duda el *precio a pagar* por los logros alcanzados⁶⁴⁷, despliega un efecto distorsionador, al opacar la apuesta por el Registro como realidad propia y diferenciada. Se inaugura con ello un momento de incertidumbre, que podría ralentizar futuros avances registrales, o, incluso, abocar al definitivo triunfo del modelo descentralizado. A buen seguro, la próxima revisión, a la que habrá de someterse el Acuerdo a más tardar el 2 de julio de 2025 ⁶⁴⁸, ofrecerá indicios de esta evolución. En cualquier caso, como límite en la adopción de estas medidas y aunque difuso

«las instituciones firmantes velarán porque [...] sean coherentes con el presente Acuerdo y porque refuercen el objetivo del enfoque coordinado [...], a saber, establecer un nivel de exigencia elevado en materia de representación ética y transparente de intereses a escala de la Unión»⁶⁴⁹

⁶⁴⁴ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 2 h).

⁶⁴⁵ *Ibidem*, art. 5. 1.

⁶⁴⁶ En este sentido, la aproximación a los grupos de interés desde la óptica del ejercicio de influencia favorece una visión profundamente institucionalizada, en la medida en que aquella no se despliega ante las instituciones de manera idéntica.

⁶⁴⁷ En especial, la firma del Consejo.

⁶⁴⁸ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 14. 2.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, art. 5.2.

Estas medidas⁶⁵⁰ se harán públicas, en todo caso, en el sitio web del Registro de Transparencia⁶⁵¹. Sin embargo, en su urgencia por garantizar la obligatoriedad registral, el Acuerdo no aborda un encaje sumamente delicado, necesitado de especial atención: el de estas medidas, sustentadas en la sola competencia de organización de las instituciones, con el art. 11. 2 del TUE, que como se ha indicado garantiza un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

⁶⁵⁰ Así como todas aquellas «medidas complementarias de transparencia [sin cursiva en el original] para fomentar la inscripción en el Registro y reforzar el marco común establecido por el presente Acuerdo» (*ibidem*).

⁶⁵¹ *Ibidem*, art. 5.3. Entre las mismas, figuran *Reuniones de responsables de la toma de decisiones con representantes de intereses registrados*- Comisión Europea: Artículo 7 de la Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea (2018/C 65/06) (*DO*, C 65, 21.2.2018) y punto V de la Comunicación from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission (P (2019) 2, 1.12.2019); Parlamento Europeo: Artículo 7.1 del Anexo I del Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.* y Decisión de la Mesa de 17 de abril de 2023 relativa a los antiguos diputados al Parlamento Europeo (PE 422.534/BUR); *Publicación de reuniones con representantes de intereses*- Comisión Europea: Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia (2014/838/UE) (*DO*, L 343, 28.11.2014) y Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia (2014/839/UE) (*DO*, L 343, 28.11.2014); Parlamento Europeo: Artículos 7.2 a) y 8 del Anexo I del Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*; *Reuniones de personal de las instituciones de la Unión con representantes de intereses inscritos*- Consejo de la UE: Artículo 3 de la Decisión (UE) 2021/929 del Consejo de 6 de mayo de 2021 por la que se regulan los contactos entre la Secretaría General del Consejo y los representantes de intereses (*DO*, L 207, 11.6.2021); Comisión Europea: punto V de la Comunicación from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission, *cit.*; Parlamento Europeo: Guía de las obligaciones de los funcionarios y agentes del Parlamento Europeo. Código de buena conducta aprobado por la Mesa. 7 de julio de 2008 (PE 406.411/BUR/Rev1); *Afiliación y participación en grupos, actos y sesiones informativas* - Parlamento Europeo: Reglamentación relativa a la participación de representantes de intereses en actos celebrados en los locales del Parlamento. Decisión de la Mesa de 12 de junio de 2023 (PE 750.730/BUR).y artículo 35 y 35 bis del Reglamento Interno del Parlamento, *cit.*; Consejo de la UE: Artículos 4 y 5 de la Decisión del Consejo por la que se regulan los contactos entre la Secretaría General del Consejo y los representantes de intereses, *cit.*; Comisión Europea: Artículo 8 de la Decisión C(2016) 3301 de la Comisión por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión, de 30 de mayo de 2016; *Listas de correo*: Parlamento Europeo: Decisión de la Mesa de 4 de julio de 2016 sobre las actividades de las comisiones del Parlamento a través del Registro (PE-8/BUR/PV/2016-7); Comisión Europea: Directrices para la mejora de la legislación europea (SWD(2021) 305 final); *Acceso a los locales de las instituciones de la Unión*- Parlamento Europeo: Artículo 123 del Reglamento Interno del Parlamento, *cit.*; Consejo de la UE: Artículo 6 de la Decisión del Consejo por la que se regulan los contactos entre la Secretaría General del Consejo y los representantes de intereses, *cit.* (información disponible en https://transparency-register.europa.eu/conditions-contacts-eu-institutions_es).

3.5. ¿Un nuevo enfoque para el Registro de Transparencia?

La detención a finales de 2022 de los presuntos miembros de una organización criminal que habría tratado de influir en el Parlamento Europeo en favor de Estados como Catar y Marruecos⁶⁵² ha destapado uno de los mayores escándalos de corrupción en la historia de la Unión, bautizado inmediatamente por los medios como *Qatargate*.

La inmediata reacción de la Cámara, destilada en un abundante número de resoluciones, permite observar cómo se trenzan por aquella, dos estrategias diferenciadas, llamadas a incidir en el Registro de Transparencia.

La primera, más tradicional, transmuta el escándalo en oportunidad, insistiendo en la ineludible mejora de la transparencia parlamentaria. Una vía que se inicia con la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2022, sobre las sospechas de corrupción en relación con Qatar y la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones europeas⁶⁵³, que apuesta por

«reforzar el Registro de Transparencia de la Unión, aumentando tanto su presupuesto como el personal dedicado a él, de modo que pueda comprobar de manera más exhaustiva la información facilitada por los solicitantes y declarantes»⁶⁵⁴

Demandando, asimismo, en lo que supone una temprana toma de posición de cara a la revisión del Acuerdo institucional, que «el Registro de transparencia sea obligatorio»⁶⁵⁵.

⁶⁵² Y de la que formarían parte, entre otros, Eva Kaili, vicepresidenta de la Cámara; Francesco Giorgi, asistente parlamentario; Pier-Antonio Panzeri, antiguo diputado al Parlamento y presidente de la ONG *Fight Impunity*; Niccolò A. Figà-Talamanca, secretario general de *No peace without Justice*; o los diputados al Parlamento Marc Tarabella y Andrea Cozzolino.

⁶⁵³ 2022/3012(RSP). Adviértase cómo la Cámara, epicentro del escándalo, diluye su protagonismo mancomunando aquella *necesidad* con el conjunto de las *instituciones europeas*.

⁶⁵⁴ *Ibidem*, n.º 15. Un refuerzo registral demandado ya por el Acuerdo de 2021 en su art.10.1.

⁶⁵⁵ *Ibidem*, n.º 17. Denunciando con ello la ambigua *obligatoriedad* del vigente Acuerdo, ya expuesta. En cualquier caso, no se aclara si la Cámara apuesta ahora por el sentido ordinario del término o si queda abierta a nuevos compromisos.

Un impulso que busca canalizar la presidenta de la Cámara, Roberta Metsola, a través del documento *Strengthening Integrity, Independence and Accountability. First Steps*⁶⁵⁶, que anticipa diversas medidas que exigirían del Registro para su concreción⁶⁵⁷. Texto que, a su vez, prefigura unas Recomendaciones para la reforma de las normas del Parlamento Europeo en materia de transparencia, integridad, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, de 13 de julio de 2023⁶⁵⁸, en las que la Cámara aboga por:

- a) Un cumplimiento más estricto de las disposiciones del Acuerdo institucional, exigiendo a los diputados y a sus gabinetes que declaren las reuniones con representantes diplomáticos de terceros países, así como con representantes de intereses incluidos en el ámbito del Registro⁶⁵⁹.
- b) La apertura de conversaciones a fin de revisar el Acuerdo antes de la fecha límite de julio de 2025⁶⁶⁰.
- c) La inscripción registral de la financiación que reciben las ONG, los grupos de reflexión y los servicios de consultoría, en particular cuando solicitan el apoyo o patrocinio de los diputados para organizar reuniones en los locales del Parlamento, se les invita a audiencias, o participan en un estudio o investigación en nombre de la Cámara⁶⁶¹.

⁶⁵⁶ PE 742.237/BUR. Pese al unánime apoyo de la Cámara, las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron inmediatamente la escasa ambición del texto. Así, Corporate Europe Observatory advertía que lo propuesto «don't come close to ensuring there will be no future scandals», concediendo que «Some of the proposed reforms are promising: the ban on so-called friendship groups with third countries; revolving door rules for MEPs and the obligation for all MEPs to disclose meetings» (Corporate Europe Observatory, *Qatargate: lobby watchdog says the European Parliament needs to close all loopholes*, 12.1.2023).

⁶⁵⁷ Entre ellas, la puesta en marcha de una Web con información detallada sobre el Registro (*medida 2*); la necesidad de inscripción para la participación de representantes de intereses y de la sociedad civil en cualquier intercambio de puntos de vista o audiencias (*medida 3*); o la obligación de declarar las reuniones programadas con representantes diplomáticos de terceros países y terceras partes incluidas en el ámbito de aplicación del Registro sobre informes o resoluciones específicos o en situaciones en las que los diputados o el personal tengan un papel activo y una influencia clara e inmediata en la evolución de determinados expedientes (*medida 4*).

⁶⁵⁸ 2023/2034(INI).

⁶⁵⁹ *Ibidem*, n.º 40.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, n.º 44. Premura en la que cabría adivinar un nuevo intento de *repercusión* del escándalo.

⁶⁶¹ *Ibidem*, n.º 45.

- d) La evaluación de si los declarantes actuales han sido objeto de influencia extranjera⁶⁶².
- e) El refuerzo del Registro, de modo que sea posible comprobar de manera más exhaustiva la información facilitada por los solicitantes y declarantes⁶⁶³.

Pese a este ambicioso programa, el escrutinio constante de las organizaciones de la sociedad civil⁶⁶⁴ pone de manifiesto el escaso compromiso de los diputados con su ejecución. Y es que

«despite numerous junctions at which said MEPs could have voted for meaningful reform by supporting ambitious amendments in a vote on changes to their own internal rules, the European Parliament one year after Qatargate remains a democratic legislative body with a weak ethics system that is open to undue influence»⁶⁶⁵

⁶⁶² *Ibidem*, n.º 46. Solicitando asimismo que «el informe anual sobre el funcionamiento del Registro incluya un capítulo sobre los incidentes relacionados con el riesgo de injerencia».

⁶⁶³ *Ibidem*, n.º 47. Anotando la posibilidad de que «se amplíe su ámbito de aplicación, se establezcan obligaciones adicionales para los declarantes y se adopten medidas más restrictivas para hacer frente a las violaciones del Código de conducta».

⁶⁶⁴ Véase ALTER EU, *Civil society call for a clear and immediate response to the European Parliament corruption scandal*, 14.12.2022; Transparency International EU, *Transparency International EU calls for an independent inquiry into European Commission Qatargate links*, 22.12.2022; Transparency International EU, *The Freebie Files – or how Qatargate triggered a new-found love for travel transparency among MEPs*, 15.2.2023; Transparency International EU, *Qatargate reforms: European Parliament fails its first big test*, 14.3.2023; Transparency International, *Qatargate six months on: lots of talk, little action*, 6.6.2023; EUOBSERVER, *MEPs adopt rules on ethics and transparency after 'Qatargate'*, 14.9.2023; Transparency International EU, *QATARGATE'S FIRST ANNIVERSARY: the more things change...*, 7.12.2023; Transparency International EU, *Qatargate, one year on: what has (not) been done?*, 7.12.2023; o Corporate Europe Observatory, *Everything you need to know about the scandal that rocked the European Parliament*, 9.12.2023.

⁶⁶⁵ Transparency International EU, *QATARGATE'S FIRST ANNIVERSARY: the more things change...*, cit. De hecho, «not only have President Metsola's 14 objectives not been fulfilled, but MEPs have—incredulously—chosen to water down the existing rules to which they were bound in the first place. The President pledged to ban parliamentary friendship groups that connect MEPs with third countries. MEPs have not done so. A functional and deterrent sanctioning system has still not been implemented, as evidenced by our research that showed that 67% of travel declarations submitted post-Qatargate were submitted late—without penalty. And MEPs have chosen to weaken the income disclosure rules governing their declarations of financial interests. MEPs will now not have to declare any side income below a threshold of 5000 euros per year, when they had previously been required to declare all of their regular side activities, no matter their income. MEPs are still allowed to perform any number of paid or unpaid side activities alongside their mandates. It's perfectly possible for an MEP to receive legal fees on advising clients on EU data protection laws, or to sit on the data protection board of a telecommunications firm, all while legislating on data protection in the European Parliament. [...] MEPs had the opportunity to vote to ban side jobs for organisations on the EU's lobby register—those organisations with a declared interest in influencing EU policy. But they voted against the rule change. Nor has there been any movement on protecting whistleblowers within the EU institutions' walls. Could MEP assistants or staff have noticed

Más concretamente, las medidas propugnadas por la presidenta Metsola habrían tenido escasas traducciones normativas tras más de un año de reflexiones. Entre ellas, la insoslayable atención a los antiguos diputados⁶⁶⁶, la regulación de la participación de los representantes de intereses en los actos celebrados en el Parlamento⁶⁶⁷ y la reforma de su Reglamento interno con vistas al refuerzo de la integridad, la independencia y la rendición de cuentas⁶⁶⁸. Una escasez advertida asimismo por la Defensora del Pueblo Europeo, cuyas preocupaciones resume su Closing Note on the Strategic Initiative on improving the European Parliament's Ethics and Transparency Framework⁶⁶⁹:

«Firstly, it is not clear how Parliament will monitor and enforce the new rules, such as the post-mandate cooling-off period for MEPs and the obligation to register meetings with lobbyists.

Secondly, although the committee that monitors MEPs' compliance with the Code of Conduct has been given a more proactive role, certain details remain unclear including how in practice the committee will receive and act on 'signals' concerning alleged wrongdoing by MEPs.

Finally, the Ombudsman noted the inadequate transparency of the reform process itself, in particular regarding decisions adopted by its Bureau—a body that lays down rules for the

suspicious behaviour before the Qatargate scandal broke, but, with weak whistleblower protection regulations for EU staff, not felt comfortable reporting it? It is telling that whistleblower protection rules for EU staff are well below the standards in the EU's own Whistleblower Protection Directive, which member states have now been required to adopt. The new rules adopted by the Parliament Bureau in November still do not raise to the standards in the Directive and do not protect vulnerable classifications of staff from retaliation, like MEP assistants (*ibidem*)».

⁶⁶⁶ Concretada en la Decisión de la Mesa de 17 de abril de 2023 relativa a los antiguos diputados al Parlamento Europeo, *cit.* De especial interés aquí resulta su art. 3.2, según el cual: «Former Members who engage in lobbying or representational activities after this period [seis meses tras el mandato, en que se prohíbe la realización de las mismas] may enter Parliament's premises for the purposes of these activities only after having been granted a specific badge, *issued on the basis of their prior registration in the Transparency Register where they fall under its scope*, which they shall wear prominently throughout their presence in those premises [sin cursiva en el original]». Ante un incumplimiento, el presidente «*may* decide to withdraw from a specific former Member the access rights [...] *for a specified period* [no concretado] [sin cursivas en el original]» (art. 7.1.b)). Pese a ello, cabe anticipar que «It is almost impossible to verify whether former members use their daily access badges to carry out lobbying activities or just to access the buildings» (Transparency International EU, *Qatargate, one year on: what has (not) been done?*, *cit.*).

⁶⁶⁷ Reglamentación relativa a la participación de representantes de intereses en actos celebrados en los locales del Parlamento. Decisión de la Mesa de 12 de junio de 2023, *cit.* De acuerdo con ella, la participación como invitado activo en un acto parlamentario (art. 3.1), la organización de un acto en los locales del Parlamento (art. 4.1), o su coorganización con un grupo político (art. 5) se supeditan a la previa inscripción del representante en el Registro de transparencia.

⁶⁶⁸ Decisión del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2023 (2023/2095(REG)). De especial interés resultan los nuevos artículos art. 31. 5 (*enmienda 2*), 35. bis (*enmienda 3*), 123. 4 (*enmienda 4*), 5.bis (*enmienda 13*), y 6 (*enmienda 15*).

⁶⁶⁹ (SI/1/2023/MIK), 7.12.2023.

Parliament. In future, the public should be able to scrutinise internal decisions of significant public interest»

Junto a esta dimensión, vinculada, como se ha indicado, a la mejora de la transparencia, el escándalo *Qatargate* se concreta en la Cámara en una reacción más singular, actuando como catalizador de la creciente preocupación de la Unión ante injerencias extranjeras, avivada tras la invasión de Ucrania y destilada en una Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras en Todos los Procesos Democráticos de la Unión Europea, en particular la Desinformación (INGE)⁶⁷⁰. Esta novedosa perspectiva, esbozada por la Resolución de la Cámara de 1 de junio de 2023 sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión⁶⁷¹, podría llevar aparejada una profunda transformación de la función del Registro, llamado ahora a militar activamente en una *defensa* imprescindible frente a un entorno hostil. Un enfoque partisano adoptado ya por las *Instrucciones* del Consejo de Administración a la SCRT⁶⁷², orientadas a investigar a todos los representantes de intereses registrados con sede en la Federación Rusa por una posible infracción del punto e) del Código de conducta⁶⁷³, suspendiendo sus inscripciones como medida cautelar⁶⁷⁴. Un cambio de enfoque que se transforma en baza de cara al logro de una próxima *obligatoriedad*, y cuyo afianzamiento dependerá, en buena medida, de la correlación de fuerzas resultante de las próximas elecciones al Parlamento.

⁶⁷⁰ Injerencia tempranamente denunciada por las organizaciones de la sociedad civil. Véase, *European PR firms whitewashing brutal regimes – report*, 20.1.2015; *Promoting the indefensible: Saudi Arabia's Brussels lobby shop*, 28.1.2019; *Follow the New Silk Road: China's growing trail of think tanks and lobbyists in Europe*, 8.4.2019; o *United Arab Emirates' growing legion of lobbyists support its 'soft superpower' ambitions in Brussels*, 17.12.2020. Dicha injerencia ha justificado asimismo recientes reacciones legislativas, entre las que destaca la *Loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France*.

⁶⁷¹ 2022/2075(INI).

⁶⁷² Adoptadas en su reunión de 12 de julio de 2022.

⁶⁷³ Que exige a los declarantes no dañar la reputación del Registro ni causar perjuicio a las instituciones de la Unión, prohibiendo la utilización de sus logotipos sin autorización expresa.

⁶⁷⁴ De acuerdo con ello, «The Secretariat opened investigations concerning 10 registrants in this context. By the end of the year, 7 of these investigations had been closed, with the suspension lifted as regards 2 registrants, while the other registrants either removed their registrations of their own will or were found ineligible to remain on the register. All cases were closed at the beginning of 2023» (Annual report on the functioning of the Transparency Register 2022, p. 11). Asimismo, «In light of this international context, the Secretariat raised awareness on the Transparency Register website of Council Decision (CFSP) 2022/884 of 3 June 2022 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine (OJ L 153, 3.6.2022, p. 128) and its relevance to applicants and registrants. That decision could affect interest representatives providing business and management consulting or public relations services to the Government of Russia or legal persons, entities or bodies established in Russia» (*ibidem*). A 30 de abril de 2024, únicamente 3 declarantes manifestaban tener su sede en la Federación Rusa.

3.6. El diseño de una nueva política de incentivos como prioridad

De acuerdo con la caracterización ofrecida por el Registro en su Informe de 2022,

«El Registro de transparencia es la herramienta de referencia para la representación de intereses a escala de la Unión. Se trata de una base de datos creada para proporcionar al público información actualizada sobre las actividades de representación de intereses destinadas a influir en los procesos de elaboración y de aplicación de las políticas de las instituciones de la UE. Ayuda a rastrear qué intereses se representan ante las instituciones, quién los representa y en nombre de quién, a qué expedientes legislativos se dirigen y qué recursos se dedican a las actividades relacionadas. Es la herramienta clave de la UE para promover una representación de intereses transparente y ética y para aumentar la apertura y visibilidad de la participación de las partes interesadas y de la sociedad civil en el proceso democrático de toma de decisiones de la Unión»⁶⁷⁵

La comprensión del Registro como una *base de datos* revela su extrema dependencia de una información de calidad, capaz de ofrecer al público una imagen fiel de los intereses representados ante las instituciones. Una información que habrá de verse asimismo constantemente *actualizada*, reflejando con prontitud las cambiantes estrategias adoptadas por los grupos en su lucha por la influencia⁶⁷⁶.

⁶⁷⁵ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022, p. 3.

⁶⁷⁶ En palabras del Informe anual de 2022, «El Registro de transparencia ofrece una instantánea de las actividades de presión actuales que llevan a cabo representantes de intereses relacionadas con la formulación o aplicación de los ciclos de actuación y procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, incluidos detalles específicos sobre las principales propuestas legislativas o políticas objeto de dichas actividades. Esto explica por qué los datos cambian continuamente y por qué algunos representantes de intereses solo se inscriben durante un período de tiempo limitado, mientras que otros pueden permanecer en la base de datos durante más tiempo» (*ibidem*, p. 9). Esta naturaleza transitiva permite concluir que la búsqueda de una imagen registral *fiel* no se plantea en términos absolutos, tolerando ciertas *distorsiones*, fruto de la imprescindible adaptación al cambio. En todo caso, esta adaptación deberá ejecutarse *a la mayor brevedad*, minimizando en lo posible el lapso transicional. En idéntico sentido se pronuncia el Informe de 2022, que anima a los declarantes a que «[...] revisen y actualicen la información proporcionada *tan pronto como se produzcan cambios importantes* y a que efectúen una actualización anual de la inscripción para permanecer en el Registro de transparencia [sin énfasis en el original]» (*ibidem*).

La carga de suministrar esta vital información se hace descansar por el Acuerdo institucional en los *solicitantes y declarantes*, debiendo velar

«por que la información que faciliten en el momento del registro, y que posteriormente administren en el marco de sus actividades incluidas, sea completa, actualizada, precisa y no engañosa [...]»⁶⁷⁷

El cumplimiento de este compromiso no se ve sin embargo debidamente apuntalado por las *medidas* previstas en el Acuerdo. Circunstancia que explica tanto la naturaleza jurídica de aquel, que «no es un acto legislativo y, por lo tanto, no puede establecer un régimen de sanciones para los grupos de presión»⁶⁷⁸, como el concreto desempeño de la Secretaría, que pese a estar facultada para prohibir que el representante de intereses «se inscriba de nuevo [tras la cancelación de su inscripción] durante un período comprendido entre veinte días hábiles y dos años [...]»⁶⁷⁹, rara vez hace uso de este poder, prefiriendo un más amable «diálogo constructivo»⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo I, f). En idéntico sentido, si bien incidiendo en la nota de *responsabilidad*, el Informe anual de 2022 destaca que «Al inscribirse, los representantes de intereses se comprometen a proporcionar información completa, actualizada y veraz en el momento de la inscripción, y son los responsables en última instancia de la exactitud de sus datos de inscripción» (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022, p. 9).

⁶⁷⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 05/2024, El Registro de Transparencia de la UE proporciona información útil, aunque limitada, de las actividades de los grupos de presión, párr. 25, p.18. Significativa resulta la recuperación por el Informe de la expresión *grupos de presión*, arrumbada desde hace años por la literatura institucional.

⁶⁷⁹ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, n.º 8. 1 a).

⁶⁸⁰ Así, «Al tramitar una investigación, la Secretaría trata siempre de garantizar un diálogo constructivo con el declarante o declarantes correspondientes para aclarar y resolver las cuestiones detectadas, en la medida de lo posible, antes de adoptar cualquier medida necesaria. En 2022 la Secretaría no consideró necesario aplicar medidas en virtud del punto 8 del anexo III del AII contra un declarante» (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022, p. 11). Circunstancia que constata el Tribunal de Cuentas Europeo, tiñéndola de una veladísima crítica al destacar que «Entre 2019 y 2022, un promedio de 990 grupos de presión fueron cancelados del Registro cada año después de realizarse controles de calidad o porque no se actualizó a tiempo su inscripción. Sin embargo, solo seis de estos grupos de presión fueron cancelados del Registro por quejas o investigaciones, y uno de ellos tenía prohibido volver a inscribirse» (Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 05/2024, *cit.*, párr. 25, p. 18). Junto a la apuesta por el *diálogo*, la prudencia a la hora de adoptar estas medidas parece responder a su misma naturaleza, rayana a la sanción. Hipótesis que refuerza la previsión de mecanismos de revisión (Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, n.º 9) y recurso (*ibidem*, n.º 10) frente a aquellas. Por otra parte, la adopción de estas medidas ha de asentarse en una *gravedad* no precisada normativamente. Aspecto que conduce a una indeseable inseguridad, que debería ayudar a superar la SCRT, aprovechando para ello instrumentos como las *Orientaciones* a los declarantes.

De este modo, la ausencia de un adecuado incentivo desplazaría en la práctica la carga de asegurar una información de calidad a la propia Secretaría, hasta el punto de que una de sus principales tareas:

«[...] consiste en recordar a los declarantes sus obligaciones y asegurar la mejor calidad posible de los datos en el Registro de transparencia. En el contexto de sus actividades generales de control durante 2022, la Secretaría verificó un total de 6 816 entidades [...]»⁶⁸¹

El fracaso del Registro en esta tarea y, en consecuencia, su incapacidad a la hora de ofrecer una imagen veraz de la representación de intereses ante las instituciones, ha sido denunciado hasta la extenuación por las organizaciones de la sociedad civil⁶⁸². La veracidad de esta afirmación, crítica en un sistema asentado en la confianza, resulta extraordinariamente difícil de contrastar, habida cuenta la escasez de evaluaciones independientes. En este sentido, resulta de especial interés el Informe 5/2024, del Tribunal de Cuentas Europeo⁶⁸³, que apunta a una crítica más sosegada que la de las organizaciones, concluyendo que «La calidad de los datos no es óptima, pero los controles de la Secretaría han mejorado recientemente»⁶⁸⁴.

Ante esta falta de sintonía con la realidad, la necesidad de *reforzar el Registro*, dotándolo con más y mejores medios⁶⁸⁵, se prescribe frecuentemente como remedio en la literatura institucional. Sin embargo, a la luz de lo expuesto, la prioridad pasaría antes por un adecuado diseño de incentivos. En este sentido, la ineficacia de los previstos para que los solicitantes y declarantes asuman diligentemente su carga de suministrar una información

⁶⁸¹ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022, p. 9.

⁶⁸² Una de sus manifestaciones más reciente en Corporate Europe Observatory, *Complaint to EU lobby transparency*, 20.9.2022, citada por la propia SCRT en su Informe anual de 2022.

⁶⁸³ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 05/2024, *cit.*, atento, precisamente, a «evaluar si el Registro es un medio útil para aportar transparencia a las actividades de los grupos de presión en la política y la adopción de decisiones de la UE» (*ibidem*, párr. 13, p. 13).

⁶⁸⁴ *ibidem*, párr. 13, p. 33.

⁶⁸⁵ Perspectiva institucionalizada por el Acuerdo de 2021, que exige a los firmantes velar «por que se disponga de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros necesarios, incluida una dotación de personal adecuada para la Secretaría, con el fin de garantizar la ejecución efectiva del presente Acuerdo» (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 10.1).

de calidad parece aconsejar su refuerzo. En especial, mediante una próxima obligatoriedad registral, que posibilite la normalización de un recomendable régimen de sanciones frente al incumplimiento. En todo caso, esta propuesta solo resulta viable a medio plazo, exigiendo una reforma previa de los Tratados de cara a establecer la indispensable base jurídica.

Con un horizonte más próximo, el de la revisión del Acuerdo institucional en 2025, el citado Informe del Tribunal de Cuentas señala algunas *recomendaciones* para la mejora del sistema que resultan de gran interés. Entre ellas:

- a) Reforzar y armonizar la aplicación del marco del Registro⁶⁸⁶.
- b) Publicar información sobre las reuniones no programadas con grupos de presión⁶⁸⁷.
- c) Mejorar los controles de calidad de los datos.
- d) Mejorar la facilidad de uso y la pertinencia del sitio web público del Registro⁶⁸⁸.

4. DESARROLLOS CONEXOS

Como se ha indicado, la plasticidad de la transparencia favorece su permanente reencarnación en nuevos avatares normativos. Un ciclo eterno, presidido por un poso de permanente insatisfacción ante lo inalcanzable de aquella, dada su condición de ideal. Los más recientes avatares, vástagos de la profunda crisis económica de 2008, han sido los

⁶⁸⁶ Contrapunto al proceso de *cantonalización* ya referido. Más concretamente, el Tribunal de Cuentas apunta a la necesidad de una definición común de las *reuniones* y a un compromiso para que al menos las figuras de alta dirección, con responsabilidades en materia de elaboración y adopción de decisiones, se reúnan solo con grupos de presión inscritos.

⁶⁸⁷ Como se analizará en detalle, esta recomendación no ha sido atendida por el Parlamento en su reciente regulación sobre la publicidad de las *reuniones* celebradas por diputados a resultas del *Qatargate*.

⁶⁸⁸ Recomendación incorporada a las *prioridades* del Registro para 2024. De especial interés resulta la posibilidad de segmentación espacial de los grupos, cuya utilidad se viene poniendo de relieve con ocasión de la invasión de Ucrania. Al respecto, a 4 de mayo de 2024, 785 grupos de interés registrados tienen su base en España.

relativos a la transparencia de las reuniones celebradas con los grupos de interés y la denominada *huella parlamentaria*. Soluciones distintas, patrocinadas por la Comisión y el Parlamento Europeo, que vuelcan en ellas una tradición propia en su relación con los grupos, pero, también, una soterrada disputa por el liderazgo en la materia.

4.1. La transparencia de los encuentros con los grupos de interés

Pese a la habilidad política de la Comisión Juncker a la hora de presentarse como paladín en la materia, la *fuerza* contenida en la noción de transparencia ha revelado aquellos esfuerzos insuficientes, avanzándose hacia un enfoque proactivo de los encuentros que a buen seguro tenderá a consolidarse. En dicho tránsito resultan claves tanto las obligaciones asumidas en virtud del art. 5. 3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, como la tenacidad desplegada por la defensora del pueblo europeo, confluyendo ambas presiones sobre una Comisión Von der Leyen que afronta una posición de creciente debilidad.

4.1.1. Hacia la publicidad de las agendas

En noviembre de 2014, apenas un mes después del nombramiento del Colegio de Comisarios encabezado por Jean-Claude Juncker, la Comisión Europea publica dos importantes Decisiones presentadas como aval de su promesa de liderar la reforma del Registro de Transparencia con el ejemplo. La primera⁶⁸⁹ exige a los miembros de la Comisión que hagan pública la

⁶⁸⁹ Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*

«información⁶⁹⁰ relativa a todas las reuniones⁶⁹¹ que celebren ellos mismos y los miembros de sus gabinetes con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia⁶⁹², sobre asuntos relacionados con la elaboración de políticas y la aplicación de las mismas en la Unión»⁶⁹³

excluyéndose los encuentros mantenidos con los

«interlocutores sociales a escala de la Unión en el contexto del diálogo social, [así como] las reuniones que se celebren en el contexto del diálogo con las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas, o con organizaciones filosóficas y no confesionales»⁶⁹⁴

La Decisión se reivindica en sus *considerandos* como respuesta a la intersección normativa que exige de la Comisión, de un lado, el establecimiento de un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, y de otro, que sus decisiones, previsiblemente influidas por aquellas, sean adoptadas de la manera más «abierta y próxima posible a los ciudadanos»⁶⁹⁵. Un enfoque, el de la Decisión, en el

⁶⁹⁰ *Ibidem*, art. 1.2. La información que habrá de hacerse pública será «la fecha de la reunión, el lugar en el que se celebre, el nombre del miembro de la Comisión y/o miembro del gabinete, el nombre de la organización o de la persona que trabaja por cuenta propia y el objeto de la reunión».

⁶⁹¹ *Ibidem*, art. 2 a). Se define a la «reunión» como «un encuentro bilateral organizado por iniciativa de una organización o de una persona que trabaje por cuenta propia o de un miembro de la Comisión y/o de un miembro de su gabinete con el fin de debatir un asunto relacionado con la elaboración de políticas y la aplicación de las mismas en la Unión. Quedan excluidos de esta definición los encuentros que tengan lugar en el contexto de un procedimiento administrativo establecido por los Tratados o los actos de la Unión que sean competencia directa del miembro de la Comisión, así como los encuentros de carácter meramente privado o social o los encuentros espontáneos que se produzcan en el marco de otros actos». Si bien la institución ha considerado «encuentros» a los celebrados virtualmente (abundantísimos durante la pandemia de COVID-19), cabría plantearse hasta qué punto podrían reputarse tales los mantenidos a través de aplicaciones que, como WhatsApp o Telegram, permiten un diálogo en tiempo real entre los sujetos indicados en la Decisión. Posibilidad cuya relevancia ha puesto de manifiesto la defensora del pueblo europeo a través de su reciente Recommendation on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID 19 vaccine (case 1316/2021/MIG), 22.1.2022.

⁶⁹² Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*, art. 2 b). Es decir, «cualquier organización o persona, independientemente de su estatuto jurídico, que se dedique a actividades realizadas con el objetivo de influir de manera directa o indirecta en la formulación o la aplicación de políticas o en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, con independencia del lugar en el que se lleven a cabo dichas actividades y del canal o medio de comunicación utilizado». En un sentido negativo, «no se incluyen los representantes de otras instituciones u órganos de la Unión, ni las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros y de terceros países u organizaciones internacionales. No obstante, sí se aplicará a cualquier asociación o red creada para representar de manera colectiva regiones u otras autoridades públicas infraestatales».

⁶⁹³ *Ibidem*, art. 1.1.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, art. 3.

⁶⁹⁵ Art. 10.3. TUE.

que se echa en falta la atención, siquiera la mención, al principio de igualdad en el acceso de los grupos⁶⁹⁶, cuyo desarrollo podría haber encontrado en aquella un suelo fértil, habida cuenta la valoración positiva que merecen estos encuentros como medio para «conocer las dificultades a que se enfrentan y comprender sus puntos de vista acerca de las políticas y la legislación de la Unión»⁶⁹⁷. Criticable resulta también el enclaustramiento de esta apertura, constreñida a la publicidad de aspectos esencialmente formales, renunciando a un mayor esfuerzo que permitiese a los ciudadanos comprender el *significado* del encuentro. Tarea para la que la Comisión podría haber hecho uso de distintos desarrollos, especialmente el de la inclusión en el expediente oportuno de la *huella* de la reunión⁶⁹⁸. Y es que, en efecto, lo determinante es conocer el grado de influencia, cómo en esa reunión el grupo de interés, en su caso, ha condicionado la posterior actuación⁶⁹⁹, pues la publicidad sin más e, incluso, la información excesiva sin sistematización, pueden causar el efecto contrario al perseguido⁷⁰⁰.

⁶⁹⁶ Al suponer la desigualdad de posiciones ante los poderes públicos «uno de los principales problemas de fondo de la actividad de los *lobbies*», fruto de las «situaciones de privilegio de algunos grupos y de la distinta capacidad que tienen para hacer llegar su voz en función de los recursos que ostentan» (SIERRA RODRÍGUEZ, J., «Grupos de interés versus participación ciudadana», en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *op. cit.*). Igualdad a la que se refieren también, haciéndola extensiva a la participación individual de los ciudadanos, RUBIO NÚÑEZ, R., MARAÑÓN MARTÍN, L., y GONZALO ROZAS M. A., «¿Existe el lobby ciudadano?: una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados», *RCG*, primer semestre de 2021, n.º 110, pp. 235-271, pp. 267-268. De especial interés la atención prestada recientemente por la OCDE a la materia (OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Transparency and Integrity in Lobbying and Influence*, OECD/LEGAL/0379).

⁶⁹⁷ Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*, considerando 2. Pese a la atención concedida en los primeros textos de la Comisión a la igualdad en el acceso, elevada incluso a la categoría de «principio de orientación», el desarrollo de este necesario factor de corrección se ve desafortunadamente cada día más arrumbado en la literatura de la institución.

⁶⁹⁸ Esta atención a la comprensión del encuentro, de indudable dificultad en cuanto a su instrumentación técnica, evitaría situaciones como las que, utilizando un símil lingüístico, ejemplifica el antiguo idioma íbero, del conocemos con detalle su pronunciación aunque nada sepamos de su significado.

⁶⁹⁹ A esta idea responden, por ejemplo, las exigencias que el art. 115 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece respecto a las consultas preliminares del mercado a que se refiere la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. Dado que, en concreto, si bien las permite con la finalidad de definir las prescripciones técnicas de una futura licitación cuando no se tiene suficiente conocimiento del mercado en el sector o ámbito objeto del futuro contrato, entre las medidas que debe adoptar el órgano de contratación en las consultas preliminares necesariamente estarán tanto la comunicación a todos los participantes en la consulta y a los posibles licitadores del contrato de la información que se ha intercambiado en la preparación del contrato con los operadores económicos que han participado en las consultas, como, ya en la fase de licitación, ofrecer unos plazos adecuados que garanticen que todos los licitadores interesados puedan preparar y presentar sus ofertas en igualdad de condiciones.

⁷⁰⁰ Idea compartida también por la tesis de BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Universidad de Alicante, 2013, p. 16.

La información deberá ser publicada en un formato normalizado «en los sitios web de los miembros de la Comisión en un plazo de dos semanas a partir de la reunión»⁷⁰¹, pudiendo soslayarse esta obligación de concurrir alguna de las numerosas excepciones que se detallan⁷⁰².

Por su parte, la segunda Decisión⁷⁰³, especular a la anteriormente indicada, extiende la obligación de publicación a las reuniones con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia celebradas por los Directores Generales y Jefes de Servicio de la institución⁷⁰⁴.

4.1.2. La singular posición de la industria tabacalera

Pese a que la institución explica ambos textos desde su compromiso con la transparencia⁷⁰⁵, su comprensión no puede desligarse del enconado conflicto mantenido con el Defensor del Pueblo Europeo a resultas de la opacidad de los vínculos de la Comisión con la industria tabacalera⁷⁰⁶. Así, en enero de 2013, la ONG *Corporate Europe*

⁷⁰¹ Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*, art. 4.1.

⁷⁰² *Ibidem*, art. 4.2. Así, «Podrá impedirse la publicación de la información en caso de que dicha publicación sea susceptible de menoscabar la protección de alguno de los intereses a los que se refiere el artículo 4, apartados 1, 2 y 3, del Reglamento (CE) nº 1049/2001, y en particular, la vida, integridad o la intimidad de una persona, la política financiera, monetaria o económica de la Unión, la estabilidad del mercado o información comercial sensible, el correcto desarrollo de procedimientos judiciales o de inspecciones, investigaciones, auditorías u otros procedimientos administrativos, o la protección de cualquier otro importante interés público reconocido a escala de la Unión».

⁷⁰³ Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*

⁷⁰⁴ *Ibidem*, art. 1.

⁷⁰⁵ Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*, considerando 5, y Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia, *cit.*, considerando 3. Ambas con cita expresa de las *Orientaciones políticas* presentadas el 15 de julio de 2014.

⁷⁰⁶ Vínculos que habían conducido a la dimisión en 2012 del comisario de Salud y Política de Consumidores, John Dalli («EU health commissioner John Dalli quits over fraud inquiry», *BBC News*, 16.10.2012; disponible en <https://www.bbc.com/news/world-europe-19964248>). Una detallada descripción de este caso así como de su influencia sobre la política de la Unión en materia de grupos de interés en RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *LOS LOBBIES. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, *op.cit.*, pp. 68-70. La necesidad de reaccionar frente a la corrupción parece estar en el

Observatory denunciaba mediante carta al presidente Barroso el deficiente cumplimiento por la institución en sus encuentros con el sector del art. 5.3. del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, según el cual:

«A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional»⁷⁰⁷

Disposición precisada mediante unas *Directrices* que reclaman que

«Al tratar con la industria tabacalera o quienes trabajan para promover sus intereses, las Partes deberían ser responsables y transparentes [...]. Las Partes *deberían asegurarse de que toda interacción con la industria tabacalera respecto de cuestiones relacionadas con el control del tabaco o la salud pública sea responsable y transparente* [sin cursivas en el original]»⁷⁰⁸

Incluyendo entre sus *Recomendaciones* la de «Establecer medidas para limitar las interacciones con la industria tabacalera y *asegurar la transparencia de las que se produzcan* [énfasis añadido]»⁷⁰⁹.

origen de muchos de los avances de las instituciones en materia de transparencia. En este sentido, OBHOLZER, refiriéndose al *affaire Cash for laws* (motivado por el ofrecimiento de dinero a diputados al Parlamento Europeo por periodistas del *Sunday Times* camuflados como lobistas) indica que «the incident gave momentum to the Transparency register, which was adopted by a large majority in May 2011, after more than two years of discussions» (OBHOLZER, L., «A Call to Members of the European Parliament. Take transparency seriously and enact the 'legislative footprint'» *CEPS Policy Brief*, October 2011, n.º 256, pp. 1-7). Un escándalo decisivo también en la aprobación de la ley austriaca sobre grupos de interés (Corporate Europe Observatory, *A critical week for European ethics*, 22.6.2011). Para un resumen de la intensa actividad de presión de la industria del tabaco sobre las instituciones de la Unión, véase CHAMBERS, A., «The Lobbying of the EU. How to achieve greater transparency», *Civitas: Institute for the Study of Civil Society*, February 2016, pp. 11-28, p. 14. De especial interés resulta también el seguimiento realizado por algunas organizaciones de la sociedad civil. Así, Corporate Europe Observatory, *Mapping the tobacco lobby in Brussels: a smoky business*, 6.11.2012; Corporate Europe Observatory, *Tobacco lobbyists all fired up ahead on a key vote*, 8.7.2013; Corporate Europe Observatory, *Complaint filed against Philip Morris for under-reposting EU lobby expenses. Breaking the tobacco lobby habit*, 8.10.2013.

⁷⁰⁷ Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, de 21 de mayo de 2003 y ratificado por la Unión el 16 de julio del mismo año.

⁷⁰⁸ Directrices para la aplicación del párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco sobre la protección de las políticas de salud pública relativas al control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, 1.1.2013.

⁷⁰⁹ *Ibidem*. Cabría plantearse en qué medida esta limitación de las interacciones no afecta al derecho de las organizaciones que pueblan la *industria tabacalera* a participar en el diálogo abierto, transparente y regular

El denunciante solicitaba, en particular, la extensión al conjunto de la institución de las prácticas seguidas por su Dirección General de Salud y Consumidores (*DG Health*), que venía publicando las listas de asistentes y las actas de las reuniones mantenidas con la industria tabacalera. La Comisión rechaza estas peticiones, alegando resumidamente la compatibilidad de su normativa con el Convenio Marco, el carácter no vinculante de las Directrices y, finalmente, que la transparencia de los encuentros quedaba en todo caso garantizada por la normativa comunitaria sobre acceso a documentos⁷¹⁰.

A resultas de esta denuncia, la defensora del pueblo europeo inicia una investigación cuyo desarrollo

«[...] tended to support the complainant's view that the Commission's current compliance framework is inadequate. As explained below, the Ombudsman takes the view that the Commission's current framework does not give full effect to the transparency obligation arising under Article 5(3) of the Convention»⁷¹¹

Concluyendo que:

«The Commission should ensure that the proactive transparency policy put in place by DG Health, requiring the publication online of all the meetings its staff have with tobacco industry representatives and the minutes taken of those meetings, should apply across all of the Commission's services irrespective of the seniority of the official concerned and including, specifically, members of its Legal Service»⁷¹²

que garantiza el art. 11.2 del Tratado de la Unión. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 22 de febrero de 2022, asunto C-160/20, ECLI ECLI:EU:C:2022:101 ha matizado que del «propio tenor de esta disposición [art. 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud] se desprende que no prohíbe toda participación de la industria del tabaco en la definición y aplicación de la normativa de control del tabaco, sino que busca únicamente impedir que los intereses de esa industria influyan en las políticas de control del tabaco de las partes en el Convenio» (apdo. 59).

⁷¹⁰ Opinion of the European Commission on complaint 852/2014/LP. 30.7.2014.

⁷¹¹ Recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 852/2014/LP against the European Commission regarding its compliance with the Tobacco Control Convention, p. 6., 1.10.2015.

⁷¹² *Ibidem*, p. 9.

El desarrollo por la Comisión de una *política proactiva de transparencia*⁷¹³ de sus encuentros con este sector se convierte así en deber, toda vez que:

«The Convention and the Guidelines, by requiring Parties to "act" to protect their health policies from commercial or other vested interests of the tobacco industry, *impose a proactive approach rather than a reactive or even passive one* [énfasis añadido]. The Commission appears to have given partial effect to this requirement since DG Health has put in place such a proactive and effective transparency framework. [...] The Ombudsman therefore fails to understand why these proactive rules, which can be considered to constitute best practice, should not apply across all of the Commission's services. This would ensure these rules apply to its top officials and officials of other services such as the Secretariat-General and the Legal Service, services that are closely involved in the policy and law making of the Commission as a whole»⁷¹⁴

Una exigencia de proactividad que buscan satisfacer las Decisiones de 2014, respondiendo hábilmente a una demanda sectorial con una profundización general de su política de transparencia, concretada en la publicidad de los encuentros mantenidos *por ciertas autoridades y funcionarios* con todo tipo de grupos de interés. Iniciativa aplaudida por la defensora del pueblo, si bien:

«[...] as the complainant observed, these new rules apply only to a limited number of top officials. Thus, as a result, policy officers, and members of the Legal Service dealing with tobacco issues, Heads of Unit and Directors are not bound by those new transparency and disclosure rules. Those rules cannot therefore be seen as fully addressing the need for effective compliance with the transparency obligation laid down in Article 5(3) of the Convention and its Guidelines»⁷¹⁵

⁷¹³ Sobre esta dimensión de la transparencia en el ámbito italiano, véase TROPIANO, F. M., «La trasparenza proattiva e reattiva negli enti di diritto privato a rilevanza pubblicistica», en CONTESSA, C. y UBALDI, A. (eds.), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, Piacenza, LaTribuna, 2021, pp. 1057-1073.

⁷¹⁴ *Ibidem*, p.7. La defensora del pueblo no comparte en consecuencia el punto de vista de la Comisión según el cual «current ethical framework applicable to Commissioners and its staff ensures full compliance with the transparency obligation laid down in Article 5(3) of the Convention», ya que «Although these rules require, amongst other things, that officials should carry out their duties objectively, impartially and in keeping with their duty of loyalty to the Union [...] they do not impose any clear-cut obligations on officials to act to protect the policies of the EU "from commercial and other vested interests of the tobacco industry", nor do they appear to give effect to the Guidelines in the sense of taking concrete "measures to limit interactions with the tobacco industry and ensure the transparency of those interactions that occur"».

⁷¹⁵ Si bien esta posición *maximalista* podría responder a una motivación política, al adoptarse frente a un Colegio recién constituido que había asumido un compromiso público con la transparencia, debe tenerse

Esta acerada crítica de la defensora sitúa a la Comisión Juncker en una posición política extraordinariamente incómoda, al cuestionar, apenas iniciada su andadura, su anunciado compromiso con la transparencia. Su respuesta se concreta en enero de 2016 ⁷¹⁶, optando, frente a la ampliación del ámbito subjetivo de las Decisiones, por un indisimulado enroque en la argumentación sostenida por la Comisión Barroso desde el inicio del expediente. Así, en su opinión:

«the Commission does not believe it has failed to "act" as required by the FCTC. The "action" on the side of the Commission, as explained above, consists in a series of measures which ensure the integrity of policy and law making and the accountability and transparency of contacts with representatives of interests, in particular as regards contacts with the tobacco industry in the field of health policy. Whilst, as noted above, there are provisions in the FCTC which open the door to particular arrangements for services directly responsible for public health, the Commission does not consider that the FCTC imposes an obligation to introduce a specific horizontal regime

en cuenta que también la defensora se ve jurídicamente *atrapada* por lo imperativo de su argumento, la protección de la salud, que ofrece escaso margen para transigir ante los equilibrios propuestos. Con ello, la imposibilidad de aceptar las *tablas* ofrecidas por la Comisión vendría dada por el carácter holístico inherente a la protección de la salud pública, que determina la necesidad de expandir las políticas de la *DG Health*. De este modo, «It should also be kept in mind that the effectiveness of DG Health's proactive transparency rules could be seriously weakened and undermined where other Commissioners and/or officials from other services, which are closely associated with the Commission's law and policy-making activities, are allowed to hold unreported meetings with tobacco industry representatives. In this scenario, which in fact is currently the case, the existence of such meetings becomes known to the public only if and when a citizen or other person makes an access to documents request under Regulation 1049/2001, or a MEP puts a relevant question to the Commission. Although DG Health is entrusted with the implementation of the Commission's policy on health, including the implementation of the "Tobacco Products" Directive, the fact remains that it is not only the DG Health officials and its Commissioner who ensure the implementation of the Convention, but the Commission as a whole through its law and policy making activities. Therefore, the Ombudsman fails to see why it should only be DG Health that publishes online meetings of its staff with tobacco industry representatives while the rest of the Commission does not do so even though they are also involved, one way or another, in the law and policy-making activities of the Commission in the area of tobacco regulation» (Recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 852/2014/LP against the European Commission regarding its compliance with the Tobacco Control Convention. 1.10.2015, *cit.*, p. 7).

⁷¹⁶ Opinion of the Commission on the European Ombudsman's recommendation - Complaint by Mr. Oliver HOEDEMAN, Corporate Europe Observatory (CEO), ref. 852/2014/LP. 29.1.2016. Respuesta que, al margen de declaraciones altisonantes, supone el epitafio del ciclo iniciado por la institución con su Iniciativa de Transparencia de 2007. Buscando un paralelismo con la *contracultura* norteamericana, esta posición nos permite «ver casi la línea que señalaba el nivel de máximo alcance de las aguas... aquel sitio donde el oleaje había roto al fin y había empezado a retroceder» (THOMPSON, H. S., *Miedo y asco en Las Vegas. Un viaje salvaje al corazón del Sueño Americano*, Barcelona, Anagrama, 2019, p. 73). Un reflujo del compromiso que ejemplificará poco después su escasa ductilidad durante las negociaciones para la modificación del Registro de Transparencia.

for the tobacco industry sector, if the overall rules suffice; and in the Commission's view, the current rules do not mean that the current approach is "unreliable and unsatisfactory"»⁷¹⁷

Posición que aboca a la defensora a concluir la existencia de *mala administración* por parte de la Comisión⁷¹⁸.

A la vista de los escasos cambios producidos⁷¹⁹, el intento de modificar algunas disposiciones en la materia⁷²⁰ ofrece a la defensora una nueva oportunidad para *retar* a la Comisión, tanto mediante el recordatorio de la *mala administración* pendiente⁷²¹ como, más sutilmente, con la apertura de una investigación sobre el modo en que la institución viene cumpliendo su obligación de proactividad en los encuentros con el sector⁷²².

⁷¹⁷ Opinion of the Commission on the European Ombudsman's recommendation- Complaint by Mr. Oliver HOEDEMAN, Corporate Europe Observatory (CEO), *cit.*, p. 5.

⁷¹⁸ Decision concerning the European Commission's compliance with the Tobacco Control Convention (852/2014/LP). 6.12.2016.

⁷¹⁹ A 30 de noviembre de 2021, la defensora solo aprecia la extensión de esta *transparencia proactiva* al departamento de fiscalidad y aduanas (*DG TAXUD*) (Letter from the European Ombudsman to the European Commission on the transparency of its interactions with representatives of the tobacco industry, OI/6/2021/LDS. 30.11.2021).

⁷²⁰ En especial, la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (*DO*, L 127, 29.4.2014).

⁷²¹ Letter from the European Ombudsman to the European Commission on upcoming revision of tobacco related legislation. 11.2.2021.

⁷²² Cuyos primeros pasos se concretaron en un requerimiento de abundante información: «(i) Interactions, including meetings and (video-) calls, between commissioners, their cabinets and/or Commission staff members and tobacco interest representatives, which occurred in 2020 and 2021; (ii) Requests for public access to documents on the Commission's interactions with the tobacco industry under Regulation 1049/2001, submitted in 2020 or 2021; (iii) Any guidance related to the subject of this inquiry that was shared within the Commission in 2020 and 2021» (Letter from the European Ombudsman to the European Commission on the transparency of its interactions with representatives of the tobacco industry, *cit.*). En su carta, la defensora recuerda con habilidad que «The Commission's 2021 Europe's Beating Cancer Plan [iniciativa patrocinada personalmente por la presidenta Von der Leyen] demonstrates why proactive transparency is important. As tobacco consumption is the leading cause of preventable cancer, this plan seeks to achieve a "tobacco-free generation" through a range of tobacco control measures, including through further restrictions on the tobacco industry's ability to use advertisement and sponsorship, and through further taxation of tobacco products, for example» (*ibidem*). Sin embargo, no deja de resultar curioso que la defensora no apoye con mayor claridad su razonamiento en las posibilidades ofrecidas por el art. 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (*Protección de la salud*) que garantiza que «Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana».

Investigación cuyas conclusiones, en línea con lo avanzado en las *averiguaciones preliminares*⁷²³, insisten en que:

«El hecho de que la Comisión no haya garantizado un enfoque global en todos sus servicios con respecto a la transparencia de las reuniones con representantes de la industria tabacalera constituye una mala administración. Esto incluye la incapacidad de la Comisión para garantizar una evaluación sistemática, en todas las direcciones generales, sobre la necesidad de posibles reuniones con representantes de la industria tabacalera»⁷²⁴

4.1.3. La transparencia *activa* como *buen uso* administrativo

Pese a carecer del sólido parapeto ofrecido por el art. 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, la defensora del pueblo ha venido afianzando mediante sus decisiones⁷²⁵ la necesidad de una política *activa* en

⁷²³ Preliminary findings in the OI/6/2021/KR on the European Commission's interactions with tobacco interest representatives, 18. 4. 2023. La inmediata reacción de la industria tabacalera puede consultarse en <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/171505>.

⁷²⁴ Decisión sobre las interacciones de la Comisión Europea con los representantes de intereses de la industria del tabaco (asunto OI/6/2021/KR), 19.12.2023.

⁷²⁵ Entre las que cabe citar: Decision in case 640/2019/TE on the transparency of the Council of the EU's decision-making process leading to the adoption of annual regulations setting fishing quotas. 29.4.2020; Decision in case 452/2018/AMF on the European Commission's failure to disclose information on the existence of EU Pilot dialogues and to publish proactively Member State reports on the implementation of the Fisheries Control Regulation. 16.12.2019; Decisión en la investigación estratégica OI/1/2019/MIG relativa a la transparencia de los organismos que participan en la preparación de las reuniones del Eurogrupo. 3.12.2019; Decision in case 1311/2018/VB on the European Commission's refusal to grant full public access to documents describing the collection of electronic evidence in the context of antitrust investigations. 20.7.2018; Decisión en el caso 1530/2019/PL contra la Comisión Europea por no investigar una queja contra España por no respetar el Proceso de Bolonia. 23.9.2019; Decisión en el asunto 236/2019/TE sobre la decisión de la Comisión Europea de no divulgar documentos relacionados con la participación de la UE en la Comisión de Medio Ambiente de la Organización de Aviación Civil Internacional de las Naciones Unidas. 13.9.2019; Decision in case 2204/2018/TE on how the European Commission dealt with comments submitted under the notification procedure set up by the EU Single Market Transparency Directive. 19.9.2019; Decision in strategic inquiry OI/7/2017/KR on how the European Medicines Agency engages with medicine developers in the period leading up to applications for authorisations to market new medicines in the EU. 17.7.2019; Decisión en el asunto 278/2019/PL sobre la falta de respuesta de la Comisión Europea a correspondencia relativa a una queja por infracción del derecho de la Unión de la "cláusula Molière". 1.4.2019; Decisión en el asunto 476/2018/EA - Decisión adoptada en el asunto 476/2018/EA sobre la información puesta a disposición por la Comisión Europea relativa a un «grupo de expertos» sobre la investigación para la defensa. 22.2.2019; Decisión en el asunto 1830/2017/SRS sobre la forma en que el Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales (CCRS) de la Comisión Europea selecciona los expertos externos para proporcionar asesoramiento científico- 8.2.2019; y Decision in case 1058/2017/MMO on how the Consumers, Health and Food Executive Agency carried out the selection of external experts in the area of promotion of agricultural products. 7.2.2019.

materia de transparencia, fortalecida ahora como *buen uso* administrativo⁷²⁶. De especial interés resulta su Decisión en el asunto 1946/2018/KR, con ocasión de la cual, ante la solicitud de publicación de las reuniones mantenidas entre los representantes de los grupos de interés y el presidente del Consejo Europeo⁷²⁷, la Secretaría General de la institución hace suya de forma expresa aquella política, al indicar que:

«even though there is no legal provision that requires the Council or the European Council, as institutions, to maintain a record of the meetings of their presidents or the members of their cabinets with external stakeholders, we remain committed to publishing relevant information about meetings in a structured and proactive manner»⁷²⁸

En su Decisión, tras aplaudir este compromiso, la defensora aprovecha para sugerir a la Secretaría un modo de concretarlo, extraordinariamente similar, por otra parte, al previsto por la Comisión en sus Decisiones de 2014:

«In order to do this, the GSC [Secretaría General del Consejo, por sus señas en inglés] should keep a record of any meetings held between interest representatives and the President of the European Council and/or members of his cabinet. This would allow the GSC to ensure that its publication policy is supported by a practice of record keeping that captures all the relevant information. The information recorded should include the meeting date and location, the names of participants and organisations - and, where applicable, their clients - and the issues discussed. This information should be recorded in Council's official file management system. Recording

⁷²⁶ Enfoque anunciado ya en su Recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 852/2014/LP against the European Commission regarding its compliance with the Tobacco Control Convention, *cit.*, p. 6.

⁷²⁷ Iniciativa promovida por una ONG y alentada por numerosos miembros del Parlamento, que demandaron al futuro presidente del Consejo «a new, strict transparency and ethics regime, including publication by the President and Cabinet of all meetings held with interest representatives» (Carta abierta al primer ministro finés Juha Sipilä. 3.4.2019; disponible en <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf>).

⁷²⁸ Decisión en el asunto 1946/2018/KR sobre la comunicación pública por parte de la Secretaría General del Consejo respecto a las reuniones mantenidas por el Presidente del Consejo Europeo y miembros de su gabinete con representantes de grupos de interés. 18.6.2019. Compromiso que la Secretaría extrema, al afirmar que el presidente se reúne únicamente con representantes debidamente inscritos en el Registro de Transparencia (*ibidem*, párr. 6). Esta proactividad viene permitiendo una fructífera labor de control de la influencia desplegada sobre las presidencias del Consejo, tanto por las organizaciones de la sociedad civil (Corporate Europe Observatory y Observatoire des multinationales, *Under influence: is France's EU presidency already captured by corporate interest?*, 12.10.2021; Corporate Europe Observatory y Observatoire des multinationales, *Under influence: The distorted priorities of the French EU Council Presidency*, 12.10.2021) como por la Defensora del Pueblo (Decision of the European Ombudsman in case 1069/2019/MIG on sponsorship of the Presidency of the Council of the European Union. 15.7.2020).

this information, and making it public to the extent possible, would improve the public's understanding of who and what informs the overall political direction and priorities of the EU»⁷²⁹

4.1.4. La atención a las *reuniones* de los grupos de interés en el Parlamento Europeo

Si bien el Parlamento Europeo ha venido centrando su atención, casi exclusivamente, en el *acceso* de los grupos de interés a sus dependencias⁷³⁰, desatendiendo la transparencia de los concretos encuentros mantenidos por aquellos dentro de sus muros⁷³¹, el impulso del escándalo *Qatargate* ha supuesto una creciente atención a la publicidad de las *reuniones*, reguladas ahora en el Anexo I de su Reglamento⁷³². Así, en primer lugar, los diputados solo deberán reunirse con «los representantes de intereses inscritos en el registro de transparencia establecido mediante el Acuerdo interinstitucional»⁷³³. Además, deberán publicar en línea todas las reuniones programadas⁷³⁴ relativas a asuntos parlamentarios, tanto con representantes de intereses comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo, como con representantes de las autoridades públicas de terceros

⁷²⁹ Decisión en el asunto 1946/2018/KR sobre la comunicación pública por parte de la Secretaría General del Consejo respecto a las reuniones mantenidas por el Presidente del Consejo Europeo y miembros de su gabinete con representantes de grupos de interés. 18.6.2019, párrs. 19 y 20.

⁷³⁰ ARAGUÁS GÁLCEA, I., «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés», *RVAP/ HAEA*, 2016, n.º 106, pp. 249-293, p. 264.

⁷³¹ Lo que permite a AMMANN denunciar que «The EP's regulatory scheme suffers from significant gaps [...] Especially the narrow focus on transparency risks legitimising lobbying activities without fundamentally questioning them. Another danger created by the transparency approach is that of symbolic legislation: appealing as transparency schemes may be, they often lead to pseudo-transparency which, in the long run, undermines public trust» (AMMANN, O., «Transparency at the expense of equality and integrity: present and future directions of lobby regulation in the European Parliament», *op.cit.*, p. 268).

⁷³² Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, art. 7.

⁷³³ *Ibidem*, art. 7.1. Superando así la normativa anterior, que solo les *conminaba* a «adoptar la práctica sistemática de reunirse únicamente con los representantes de intereses inscritos», cláusula condicional que «en absoluto suponía un deber y deja[ba] al arbitrio de cada uno cómo proceder» (CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op.cit.*). Adviértase que la obligación pesa exclusivamente sobre el *diputado*, habilitando las reuniones con representantes no inscritos celebradas por personas dependientes de aquellos, como los asistentes parlamentarios.

⁷³⁴ La publicidad de las reuniones se condiciona así a su previa *programación*, augurando una inflación de encuentros *casuales*. En este sentido, la organización de actos sociales ha sido frecuentemente utilizada en Bruselas para el despliegue de actividades de influencia encubiertas. A modo de ejemplo, Corporate Europe Observatory, *Trojan Horse in the European Parliament- Strauss & Partners facilitating access to unregistered business lobbyist*, 29.06.2015.

países, incluidas sus misiones diplomáticas y embajadas⁷³⁵. Finalmente, este deber abarca tanto las reuniones a las que asista el diputado como aquellas mantenidas en su nombre por sus asistentes.

En cualquier caso, como excepción, los diputados no harán pública una reunión cuya divulgación ponga en peligro la vida, la integridad física o la libertad de alguna persona, pudiendo decidir no publicarla cuando existan otras razones imperiosas para mantener la confidencialidad. En su lugar, estas reuniones se declararán al presidente, que mantendrá la confidencialidad de la declaración o decidirá que se publique de manera anonimizada o en un momento posterior⁷³⁶.

Pese a que estas previsiones suponen un evidente avance en la transparencia parlamentaria, resulta criticable su nula atención a los datos objeto de publicación. En cualquier caso, aquellos habrán de ofrecer una imagen cabal del encuentro⁷³⁷, siendo exigibles como *buena práctica* los identificados por la Defensora del Pueblo en su Decisión en el asunto 1946/2018/KR, ya citada: fecha y localización; nombre de los participantes (incluidos, cuando procedan, los de sus clientes); y asuntos objeto de discusión. En todo caso, cabe anticipar un excesivo sesgo formal, que hará difícil precisar la concreta influencia ejercida. Circunstancia que se acrecienta si se tiene en cuenta que se trata de reuniones sobre *asuntos parlamentarios*, celebrados en contextos diversos, con frecuencia no encuadrados en procedimientos que permitan aquilatar aquella por referencia. Paradójicamente, como se expondrá a continuación, la extensión de esta obligación ha servido para opacar, al menos temporalmente, la atención a una práctica endémica de la Cámara en la que la ponderación de la influencia es asumida como parte consustancial: la denominada *huella* parlamentaria.

⁷³⁵ Cuyas actividades quedan excluidas del ámbito del Registro (art. 4.2 d) del Acuerdo). La publicidad de estos encuentros supone una muestra de la creciente preocupación de la Cámara ante eventuales injerencias extranjeras.

⁷³⁶ Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, art. 7.1.

⁷³⁷ Al margen de la estandarización que la Mesa está llamada a realizar, el diputado habrá de valerse como *guía* de los principios generales de conducta identificados en el art. 1 de su Código. En especial, el de *transparencia*.

4.2. La apuesta del Parlamento por una *huella debilitada*

La última encarnación de este *control externo*, entendido como poder para aquilatar la influencia desplegada por los grupos de interés en su cortejo a las instituciones, se ha venido concretando en la denominada *huella legislativa*. Las primeras referencias a este concepto surgen con los albores del siglo, apareciendo íntimamente vinculado al Parlamento Europeo. Así, en su réplica a la Iniciativa Europea de Transparencia, aquel:

«Reconoce que todo ponente, si lo considera oportuno y con carácter voluntario, puede adjuntar a un informe del Parlamento una «huella legislativa», es decir, una lista indicativa de los representantes de los grupos de interés consultados y cuya participación ha sido significativa durante la preparación del informe; considera especialmente aconsejable incluir dicha lista en los informes legislativos; subraya, no obstante, que es igualmente importante que la Comisión adjunte dicha «huella legislativa» a sus iniciativas legislativas»⁷³⁸

⁷³⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.* En su Exposición de Motivos, el ponente, el futuro primer ministro finés Alexander Stubb, propone «explorar la idea de una «huella legislativa» como práctica óptima, es decir, una lista indicativa, aneja a los informes parlamentarios, de los representantes de grupos de interés consultados durante la elaboración del informe. La idea es dar una imagen de los diferentes intereses movilizados por un proceso legislativo y así ayudar a los ciudadanos de a pie, los medios de comunicación, otros diputados y a cualquier interesado a comprobar el trabajo parlamentario. A la inversa, con frecuencia la información pertinente se obtiene de manera confidencial y se debe defender la independencia de los diputados al Parlamento. Por consiguiente, el uso de tales «huellas» debe basarse en el criterio de los diputados al Parlamento». Una aproximación extraordinariamente cauta, que el ponente aploma con la «huella» de su propio informe. (Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas (2007/2115(INI)). Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Alexander Stubb. 2.4.2008). Iniciativa inmediatamente aprovechada por la diputada finesa Anneli Jäätteenmäki para intentar arrancar de la Comisión un compromiso, innecesario, según esta, toda vez que «la publicación de las contribuciones recibidas durante sus consultas públicas, como lo exigen las propias normas mínimas de la Comisión para las consultas, cumple en la práctica la función del concepto de “huella legislativa”» (Preguntas parlamentarias. 5.3.2009. P-1552/09. Pregunta escrita de Anneli Jäätteenmäki (ALDE) a la Comisión). Tanto la nacionalidad como el *grado* de ambos políticos (Jäätteenmäki había sido primera ministra de Finlandia en 2003) permiten deducir la importancia concedida por su país a la transparencia. Deducción reforzada por su transversalidad ideológica, al formar parte ambos de distintos grupos parlamentarios. Dichas conclusiones no hacen sino coincidir con las del *think tank* del Parlamento Europeo, según el cual «aunque existen diferencias entre las tradiciones nórdicas en el ámbito del Derecho administrativo, comparten diversas características comunes. Dichas tradiciones están relativamente bien desarrolladas en todos los países e incluyen una serie de principios legales específicos, tanto sobre la forma como sobre el fondo, como los principios fundamentales de transparencia y apertura. Además, todos los países escandinavos se caracterizan por disponer de oficinas del defensor del pueblo relativamente influyentes como parte de un variado sistema de organismos de control que protegen los derechos de los ciudadanos» (GØTZE, M., *La evolución del Derecho Administrativo de la UE y las aportaciones del Derecho Administrativo Nórdico*, Bruselas, Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, 2011, p. 4). Además, «en un contexto político, el fomento del principio de transparencia en la UE y el propio Reglamento [se refiere al Reglamento 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos] pueden

Unos primeros pasos que condicionarán intensamente los desarrollos posteriores. Así:

- a) El concepto de *huella* se troquea a la Cámara, configurándose, en buena medida, como una *huella parlamentaria*⁷³⁹.
- b) Su eclosión coincide con el remate de la Iniciativa en favor de la transparencia, en una Cámara ávida por reagrupar su posición de cara a la negociación del futuro Registro Común⁷⁴⁰.
- c) En relación con lo anterior, se dota a la huella de una paradójica vocación exterior, centrándose antes el Parlamento en demandar la complicidad de la Comisión que en precisar *ad intra* su detalle⁷⁴¹.

considerarse como una respuesta al escepticismo generalizado con respecto a la UE en Escandinavia. Por consiguiente, el énfasis dado a la transparencia en la UE se ha descrito como un esfuerzo político de los doce Estados miembros iniciales por dorar la píldora [sic] de la adhesión que países escandinavos como Suecia y Finlandia tragarón a principios de la década de 1990. El propio hecho de que la población danesa votase en contra del Tratado de Maastricht en 1992 fue un llamamiento para acortar la distancia entre la Unión Europea y sus ciudadanos, así como para clarificar legalmente el derecho de los ciudadanos de acceso a los documentos como un modo de convencer a los daneses de que cambiasen su postura con respecto a Europa. En un referendo posterior celebrado en 1993, ganó el sí entre los daneses» (*ibidem*, p.7).

⁷³⁹ Entendida, en palabras del informe Stubb, como una «práctica óptima [...] aneja a los *informes parlamentarios* [sin cursivas en el original]», tanto legislativos como de otra naturaleza (por ejemplo, los de iniciativa política) (Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.*, propuesta n.º 6). Si bien la posterior Resolución «considera especialmente aconsejable incluir dicha lista en los informes legislativos» (Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.*, n.º 3). Algunos administrativistas han tratado de perfilar la distinción entre *huella legislativa* y *huella normativa*, destacando que este desarrollo «tiene sentido tanto en sede de elaboración de leyes como de reglamentos» (PONCE SOLÉ, J., *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 113). Se prefiere aquí, no obstante, su caracterización como *parlamentaria*, buscando aunar esta trascendencia de lo legislativo con el simultáneo enclaustramiento en la Cámara, que será abordado a continuación.

⁷⁴⁰ No debe olvidarse que, como se ha indicado, la Resolución de 2008 busca equilibrar la sintonía con la Comisión con la formulación de planteamientos privativos, auténticas *señas de identidad* ante la inminente negociación del futuro Registro de Transparencia, actuando a modo de informal «mandato de negociación» de la Cámara a sus representantes. Unas *señas* entre las que refulgiría esta novedosísima *huella parlamentaria*.

⁷⁴¹ Línea patrocinada ya por el informe Stubb, al subrayar «la importancia aún mayor que reviste el hecho de que la Comisión ofrezca este tipo de «huella legislativa» asociada a sus iniciativas legislativas» (Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas, *cit.*, propuesta n.º 6). Enfoque que evidencia, ante una probable resistencia interna, el intento de cohesionar la iniciativa por oposición a Berlaymont. Podría argumentarse que la posición de la Cámara resulta escrupulosa con el principio de equilibrio institucional, toda vez que, como destaca ANDRÉS SÁENZ DE

En la primavera de 2011, aprovechando el momento ofrecido por el escándalo *Cash for Laws* y la inmediata aprobación del Acuerdo del Registro de Transparencia, la Cámara, en un nuevo pronunciamiento político:

«Pide a su Mesa que establezca un sistema por el que los nombres de todos los grupos de interés que se incluyan en el ámbito de aplicación del Registro y que hayan obtenido una entrevista con un diputado sobre un expediente legislativo determinado se registren, con expresión de dichas conversaciones, en el memorando explicativo anejo al informe o a la recomendación referidos a la propuesta del acto legislativo pertinente»⁷⁴²

Petición que, ante la inacción de la Mesa, reitera *ad futurum* la Decisión del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2014, sobre la modificación del Acuerdo interinstitucional relativo al Registro de transparencia⁷⁴³:

SANTA MARÍA, «en la UE la separación de poderes se concibe en términos de funciones más que de órganos, en la medida en que son las funciones legislativa, ejecutiva y judicial las que son objeto de separación y no los órganos que la ejercen, por lo que la versión comunitaria de este principio se encuentra en el principio de equilibrio institucional, consagrado por el TJ a partir del asunto *Meroni*» (ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El Estado de Derecho en el sistema institucional de la Unión Europea», en LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J. (DIRS.), *Estado de derecho y Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2018, pp. 129-156, p. 129). De este modo, la actividad de la Comisión resultaría imprescindible para el desarrollo pleno de la iniciativa, cuanto menos en su dimensión *legislativa*. Sin embargo, nada habría impedido, dentro del espíritu de colaboración que la Resolución anima, un mayor proselitismo, concretado en la invitación a la Comisión a asumir a la huella como propia, dejando expedita una dimensión complementaria, la *normativa*. Tal vez haya que relacionar este retraimiento parlamentario con un excesivo *afán posesivo*, que degenerará con el correr del tiempo en un poco saludable enclaustramiento en la institución. Por otra parte, ha de lamentarse que las instituciones hayan perdido la posibilidad de recordar el potencial del principio de equilibrio institucional en sus Acuerdos sobre el Registro de 2011, 2014 y 2021. Posibilidad sí destacada en otros Acuerdos, como el suscrito el 13 de abril de 2016 sobre la *mejora de la legislación* (*ibidem*, p. 131).

⁷⁴² Decisión del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión relativo a un Registro de transparencia común, *cit.* Pese a su vaporosidad, la propuesta implica cambios en relación a 2008. Así: posee mayor vocación interna, apelando directamente a la Mesa; se vincula al futuro Registro de Transparencia; insinúa la limitación de los contactos públicos, realzando, exclusivamente, las «entrevistas»; se reconcentra en los expedientes «legislativos»; y desliza una necesaria transparencia del contenido, al exigir la «expresión de las conversaciones mantenidas».

⁷⁴³ No resulta de ayuda la recurrente práctica parlamentaria de aprobar pronunciamientos relevantes, algunos francamente disruptivos, a escasas fechas de la celebración de los comicios (como ocurre en el presente caso con la Resoluciones de 2008 y 2014). Práctica en ocasiones irresponsable que busca el inmediato lucido ante el electorado, endosando al futuro su farragosa traducción práctica. Comportamiento que ocasiona, en cualquier caso, el inevitable retraso ocasionado por la conformación de la Cámara, quedando en manos de parlamentarios que, las más de las ocasiones, carecen de un compromiso personal con lo acordado, recibéndolo con evidente incomodidad, cuando no a beneficio de inventario. Se trataría, en resumen, de una reprochable *legislación simbólica*, definida por KRISHNAKUMAR como aquella

«Pide a la Mesa que cree un formulario normalizado para que los ponentes puedan, con carácter voluntario, hacer pública la «huella legislativa». La huella legislativa consiste en un formulario anejo a los informes elaborados por diputados, en el que se recogen todos los grupos de interés con los que se han reunido los ponentes encargados de un asunto concreto durante la elaboración del informe, cuando ello ha incidido de manera significativa en el informe»⁷⁴⁴

La *huella* se eleva finalmente a disposición normativa mediante la *Revisión General* del Reglamento interno en 2016. Según indica su art. 4. 6 del Anexo I:

«Los ponentes podrán enumerar voluntariamente, en la exposición de motivos de su informe, los representantes de intereses externos que hayan sido consultados sobre cuestiones relacionadas con el asunto del informe»

Al margen de otras consideraciones, esta caracterización apuesta por una *huella* notablemente *debilitada*, que pone el acento en la identificación formal de los

orientada «to appease the public superficially without effecting any real change in how elected officials conduct business with lobbyists or the interest groups whom lobbyists represent» (KRISHNAKUMAR, A. S., «Towards a Madisonian, Interest-Group Based, Approach to Lobbying Regulation», *ALR*, 2007, n.º 51, pp. 513-573, p. 516).

⁷⁴⁴ Decisión del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2014, sobre la modificación del Acuerdo interinstitucional relativo al Registro de transparencia, *cit.*, n.º 20. Esta referencia no figuraba en el informe presentado al pleno por el diputado Roberto Gualtieri, incluyéndose vía enmienda. Inclusión que responde en buena medida a un clima institucional de creciente atención a la figura. Así, la OCDE había destacado ya que «Government should also consider facilitating public scrutiny by indicating who has sought to influence legislative or policy-making processes, for example by disclosing a 'legislative footprint' that indicates the lobbyists consulted in the development of legislative initiatives» (OECD, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 18.2.2010. Principio n.º 6). Interés avivado tanto por la academia (OBHOLZER, L., «A Call to Members of the European Parliament. Take transparency seriously and enact the 'legislative footprint'», *op. cit.*) como, especialmente, por las ONG, que vieron en la reforma del Registro de Transparencia el momento oportuno para impulsarla. Así, Transparencia Internacional lamentaba en 2014 que «Legislative footprints still play only a small role in the discussion about lobbying and transparency, and they are not obligatory in any of the countries examined», destacando que «From the anti-corruption angle, legislative footprints may help to ensure that interest groups' influence on policy-making is not disproportionate, and that private interests are not preferred over public interests, which could, otherwise, lead to undue influence and state capture. It also allows voters to monitor parliamentarians' activities and to hold them accountable» (Transparency International, *Legislative footprint, Anti-corruption helpdesk*, 1.2.2013). El texto aprobado por el pleno se esfuerza por ofrecer una versión *asumible* por la Cámara, anticipando tanto un proceder *sensato* (apuesta por una formulación *parlamentaria*, vinculado a los «informes elaborados por los diputados»; solicitud a la Mesa de un «formulario»; vinculación de la huella a los «ponentes»), como trufándola de garantías que la tornen extremadamente *razonable* (carácter «voluntario», simple mención a los «grupos de interés», enorme margen de apreciación del ponente, debiendo únicamente recogerla «cuando ello [haya] incidido de manera significativa en el informe»).

representantes de intereses consultados, obviando la transcendental valoración subjetiva del ponente sobre la influencia de dichas consultas. Una querencia formal que hermana a la *huella* con las *reuniones* descritas anteriormente, y que mantiene la redacción del Reglamento de 2019, según la cual:

«[...] los ponentes, los ponentes alternativos y los presidentes de comisión publicarán en línea, para cada informe, la lista completa de las reuniones programadas con representantes de intereses que entren dentro del ámbito de aplicación del Registro de transparencia»⁷⁴⁵

El espíritu reformador animado por el escándalo *Qatargate* no alcanza a concretarse en una *huella* más *comprometida*, capaz de ponderar la concreta influencia ejercida, ahondando en una sintonía entre *huella* y *reuniones* que en ningún caso debe reputarse conceptual sino fruto de una limitada comprensión de aquella. De acuerdo con ello, el nuevo art. 8 del Anexo I del Reglamento dispone que:

«Sin perjuicio de la obligación de hacer públicas las reuniones de conformidad con el artículo 7, los ponentes enumerarán en un anexo de su informe u opinión las entidades o personas de las que hayan recibido contribuciones sobre cuestiones relacionadas con el asunto del expediente»

En definitiva, pese a sus reiterados pronunciamientos, la traducción normativa de una *huella* en el Parlamento Europeo ha estado sometida a constantes resistencias, limitándose en la actualidad a una comprensión formal, inalterada tras el *Qatargate*. Una comprensión cuya expansión resulta, sin embargo, conveniente, habida cuenta su importancia a la hora

⁷⁴⁵ Art. 11. 3 del Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.* Junto a su carácter obligatorio, el artículo apuesta por una mayor transparencia: ampliación de su ámbito subjetivo (que abarca ahora a los «ponentes alternativos» y a los «presidentes de comisión»); exigencia de una publicación «en línea»; obligación de que la lista de representantes resulte «completa». Como advierte CAPODIFERRO, la reforma de 2019 no modifica la redacción del art. 4. 6 del Anexo I, de tal modo que «sus términos entran en conflicto con el carácter obligatorio de la publicación de las reuniones que establece para los ponentes el art. 11.3, salvo que se interprete que este deber no supone tener que comunicar la totalidad de las mantenidas, lo que desde luego debilitaría su eficacia como sistema de vigilancia». En todo caso, esto evidencia «cómo el Reglamento del Cámara, además de no haberse actualizado aún conforme a los términos del Acuerdo de 2021, no ha articulado con la debida atención esta cuestión, o lo ha hecho de una manera pretendidamente ambigua» (CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op.cit.*).

de impulsar el control externo en un ámbito, el de la elaboración de informes parlamentarios, estrechamente ligado a la concreción del interés general.

5. EL POTENCIAL DISRUPTIVO DEL *BIG DATA*

La praxis del Registro de Transparencia, reseñada por los Secretarios Generales del Parlamento y la Comisión Europea en su obligado informe anual⁷⁴⁶, desvela la consagración de aquel al logro de dos objetivos principales. El primero, el *aumento del número de inscritos*, fetiche para las autoridades registrales⁷⁴⁷, depende, principal, aunque no exclusivamente, de un hábil manejo del incentivo, sedimentando en nuevos datos en cuyo ordenado asiento resulta imprescindible la labor de la Secretaría Común⁷⁴⁸. El segundo, la *calidad de su contenido*, demanda información completa, actualizada, precisa y no engañosa⁷⁴⁹, cuyo suministro, si bien pesa sobre los declarantes tanto durante el proceso de inscripción como, posteriormente, en el marco de sus actividades cubiertas por el Registro, exige de la SCRT una permanente vigilia, necesaria para asegurar la veracidad de lo inscrito. Ambos esfuerzos se alían para ofrecer una imagen «lo más completa posible» de los representantes de intereses europeos. Una recreación a cuyo detalle se fía el éxito del Registro como paladín de la transparencia, ya que

«al arrojar luz sobre los intereses que se persiguen, quién los persigue y con qué recursos [quedaría garantizado] un mayor control público, otorgando a los ciudadanos, los medios de

⁷⁴⁶ Tarea asumida ahora por su Consejo de Administración (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 13.3). Los informes publicados hasta la fecha pueden consultarse en https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/reports-and-publications_es.

⁷⁴⁷ Empleada recurrentemente para engalanar los informes anuales, la cifra de inscritos ocupa para las autoridades registrales un papel cada vez más relevante en la comunicación de sus logros.

⁷⁴⁸ Si bien los declarantes son responsables de la información que han proporcionado, la Secretaría asume la tarea de elaborar «directrices» que faciliten «una interpretación coherente del [...] Acuerdo» (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 8.3.b). Dicha exigencia ha dado lugar a la publicación de unas «directrices de ejecución», que hacen las veces de *manual práctico* para una correcta inscripción. Su última redacción (septiembre de 2021) puede consultarse en https://transparency-register.europa.eu/guidance/guidelines_es. La Secretaría completa esta labor de asistencia con el mantenimiento de un servicio de atención a los declarantes.

⁷⁴⁹ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 13.3., anexo I. f).

comunicación y las partes interesadas la posibilidad de seguir las actividades y la posible influencia de los representantes de intereses»⁷⁵⁰

Para alcanzar este fin, la SCRT apuesta desde un primer momento⁷⁵¹ por una gestión de la información registral en sintonía con el *big data*⁷⁵² y sus novedosos métodos⁷⁵³, habida cuenta las ventajas prometidas⁷⁵⁴. Así, ya su primer informe anual revela el empleo por la Secretaría de una aplicación informática capaz de generar «listas aleatorias»⁷⁵⁵ de asientos, cuya información era comprobada luego a través de un «proceso rutinario». De este modo, las investigaciones administrativas eran llevadas a cabo de encontrarse «alguna información incorrecta», estableciendo un «contacto directo con la organización afectada en orden a resolver el problema»⁷⁵⁶. De hecho, la lectura de este texto muestra, más allá de la fría razón técnica, una ardorosa defensa por la Secretaría de las técnicas de *big data*, llegando al extremo, único en una trayectoria comprometida con el servicio, de enmendar *de facto* el diseño previsto por el Acuerdo de 2011, postulando uno más

⁷⁵⁰ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2016, p. 3.

⁷⁵¹ Apoyándose en su poder para aplicar «medidas destinadas a contribuir a la calidad del contenido del Registro» (Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, párr. 21).

⁷⁵² Entre sus numerosas definiciones, la más aceptada es la propuesta por LANEY, que resalta las notas de «volumen», «variedad» y «velocidad» (LANEY, D., *Applications Delivery Strategies*, 949, 2001).

⁷⁵³ Que descansan en la aplicación a las bases de datos de técnicas como la agregación, la extracción, la deducción, la detección de patrones, el análisis de redes, las evaluaciones de tendencias, la creación de modelos, la predicción... con la ayuda de tecnología informática (MACIEJEWSKY, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration», *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 83 (IS), 2017, pp.120-135, p. 122). En relación al uso de *big data* y de la inteligencia artificial para prevenir los riesgos de corrupción y promover la buena administración, véase PONCE SOLÉ, J., *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, *op. cit.*, pp. 169.

⁷⁵⁴ MACIEJEWSKY, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration», *op. cit.*, p. 122. El beneficio central de los actuales métodos de *big data* radica en que permiten, en supuestos en los que se produce una entrada masiva de datos, un tratamiento automatizado de la información. Su utilización puede repercutir en:

- La mejora de la calidad de las decisiones adoptadas.
- La aceleración en el desempeño de las tareas de información internas.
- Una significativa reducción de costes en el proceso de toma de decisiones.

⁷⁵⁵ Es de suponer que la aleatoriedad en la búsqueda no es *pura* sino guiada por un *sesgo* predeterminado. Sin embargo, el por lo general extravertido informe de 2012 no revela el algoritmo empleado. El hecho de que el detalle de las aplicaciones de *big data* suele mantenerse confidencial por las autoridades supervisoras a fin de garantizar su eficacia ha sido puesto de relieve por MACIEJEWSKY, que indica que, como resultado, las descripciones disponibles tienden, como en este caso, a la generalidad, con la consiguiente dificultad para su estudio (MACIEJEWSKY, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration», *op. cit.*, p. 122).

⁷⁵⁶ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2012, p. 9. En cuanto aplicación informática, su naturaleza permite una constante mejora que podemos rastrear en otros informes anuales como por ejemplo el correspondiente a 2013 (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2013, p. 6).

objetivo, capaz de asegurar la tramitación de ingentes cantidades de datos con los magros recursos disponibles⁷⁵⁷. Así se observa en la habilitación *por la Secretaría del Registro* de la «alerta», categoría no prevista en 2011 y a la que se reconducen las frecuentes reclamaciones ocasionadas por la infracción del apartado d) del Código de Conducta⁷⁵⁸, siempre que el error no sea «intencionado». Y es que, según la SCRT, «si bien el mecanismo de reclamación [con sus procedimientos garantistas] es una herramienta necesaria», resulta evidente que el día a día precisa «un “mecanismo de alerta” más liviano»⁷⁵⁹. Una mutación convalidada con su inclusión en el Acuerdo de 2014, que considera a la «alerta» como un «instrumento complementario de los controles de calidad llevados a cabo por la SCRT», si bien se sujeta a que se trate de «errores de hecho». No obstante, la apreciación de la intencionalidad de los declarantes queda en manos de la Secretaría, en una decisión que de tan discrecional puede allegar con facilidad a lo arbitrario. Y es que, en un universo de incentivos, el de la Secretaría será considerar el error como «de hecho», facilitando así la tramitación posterior⁷⁶⁰. Como contrapunto, debe tenerse en cuenta el incentivo, en este caso perverso, que se ofrece a los declarantes, ya que si la falsedad no aparece más que formalmente penalizada⁷⁶¹ tenderán a registrarse para obtener los beneficios prometidos, *pero* no necesariamente a ofrecer una información «completa, actualizada, precisa y no engañosa». En resumen, un aumento de los asientos potencialmente inexactos que repercutirá directamente en la Secretaría. En esta misma línea de confianza en el *big data*, el informe publicado en 2016 anuncia una nueva aplicación que extrema la vigilancia *ex ante*, analizando la calidad de la información proporcionada por los declarantes al solicitar cada nueva inscripción⁷⁶².

⁷⁵⁷ En 2012, cuatro funcionarios a tiempo completo (dos por institución) (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2012, p. 6).

⁷⁵⁸ «En sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea, así como con sus miembros, funcionarios y otros agentes, los declarantes: [...] d) se asegurarán de proporcionar, durante el proceso de inscripción y, ulteriormente, en el marco de sus actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro, información que, por lo que les consta, es completa, actualizada y no engañosa» (Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, Anexo III).

⁷⁵⁹ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2012, p. 11.

⁷⁶⁰ Piénsese, por ejemplo, en las llamadas «alertas masivas» como la que en septiembre de 2015 denunció irregularidades en 4253 entradas (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2016., p. 9).

⁷⁶¹ En ocasiones, ni siquiera formalmente. Así, la referencia al incumplimiento «involuntario» o «deliberado», presente en el «cuadro de medidas aplicables en caso de incumplimiento del código de conducta» de la redacción de 2011, desaparece en la de 2014, que atiende para modular las sanciones, más objetivamente, a la «resistencia» del declarante frente a los requerimientos de rectificación de la Secretaría.

⁷⁶² Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2016, p. 9. En 2017 se desplegó una versión actualizada orientada a la «detección y señalización automáticas de posibles problemas con la

De lo expuesto se observa que estas técnicas, si bien valoradas, cumplen para el Registro una mera función *auxiliar*, colaborando en la mejor «detección de irregularidades»⁷⁶³. Un enfoque que pese a sus notables resultados desconoce las posibilidades disruptivas de esta tecnología, especialmente intensas en el sector público⁷⁶⁴. Entre las causas de esta limitada visión pueden citarse:

- a) Una comprensión de la transparencia cuyo estado actual cuaja en la primera década del siglo, momento en el que la perspectiva del *big data* era aún incipiente.
- b) El mismo origen del Registro, fruto de un laborioso acuerdo entre instituciones, sometido a una lógica rigidez que solo se atempera durante los periodos de revisión previamente pactados.
- c) Un desarrollo del sistema que se confía a órganos eminentemente técnicos, los Secretarios Generales, y no políticos⁷⁶⁵.

calidad de los datos de los registros». De este modo, aquellos datos considerados «subóptimos» habrían de ser verificados por la Secretaría antes de su inscripción definitiva (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2017). Una confianza en el *big data* que, por otra parte, se ha extendido más allá de la labor de la Secretaría, facilitando la existencia de interesantes desarrollos privativos por parte de las instituciones firmantes del Acuerdo. Como ejemplo puede citarse la llamada *Transparency Register Back Office*, utilidad que, si bien en un ámbito desligado del contacto con el usuario (*back office*), permite «la solicitud del acceso al Parlamento Europeo a través de la web del Registro» (Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2012, p. 6).

⁷⁶³ MACIEJEWSKY, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration», *op. cit.*, p. 124. La «supervisión» es una de las áreas que este autor identifica a la hora de considerar las posibilidades de aplicar el *big data* en el sector público. Otras serían las de «regulación» y «servicio público».

⁷⁶⁴ *Ibidem*, p. 120.

⁷⁶⁵ Podría confiarse en que la vanguardia reformadora fuera asumida por una SCRT que, empleando sus competencias en materia de calidad y siguiendo la estela de las «alertas», forzase un cambio en la confianza de que luego fuese bendecido por la oportuna revisión del Acuerdo. No obstante, un cambio de este calado parece fuera de las posibilidades de una Secretaría abrumada por la gestión diaria de los datos. La creación por el Acuerdo de 2021 de un Consejo de Administración parece responder a un intento de una mayor (aunque siempre prudente) *politización* del Registro.

- d) La existencia de prioridades más acuciantes. Especialmente, la obsesión por la incorporación plena del Consejo a la dinámica registral⁷⁶⁶.

Sin embargo, la apertura a estos nuevos algoritmos no haría sino conciliar al Registro con la utilidad que viene llamado a prestar y que, según su credo, no es la de *recrear la realidad*, lo que sería un simple medio, sino *arrojar luz sobre la misma*, ofreciendo medios con los que disipar, o al menos atemperar, la complejidad inherente a la tupida maraña de datos registrales. Una evolución que con el correr del tiempo podría asentarse en la esfera de los particulares⁷⁶⁷, encontrando un suave acomodo en el *derecho a una buena administración* reconocido en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

Finalmente, en un sentido más amplio, la información contenida en el Registro exige ser aprovechada para un *mejor gobierno de la Unión*, facilitando, en la línea adelantada por la Iniciativa de Transparencia, una mejora de su normativa. Y es que la enorme cantidad de información registral sobre los grupos de interés, interpretada a través de acertados algoritmos, ofrece a las instituciones una oportunidad, si bien no de compensar plenamente el desequilibrio existente con aquellos, sí de, al menos y más modestamente, alcanzar una mayor igualdad en sus relaciones. Un cambio de paradigma que aflora en recientes decisiones de la Secretaría del Registro como la publicación de sus series históricas⁷⁶⁸ en el Portal de datos abiertos de la UE⁷⁶⁹, y que, estrechamente vinculado

⁷⁶⁶ Protagonista absoluta de la reciente reforma del Acuerdo, hasta el punto de que las discusiones previas entre la Comisión y el Parlamento llegan a asemejarse en ocasiones al enloquecido diálogo entre Vladimir y Estragón.

⁷⁶⁷ Así, como señala GARDINI, «La transparencia es un principio que informa el ejercicio del poder público, más aún: es una técnica que sirve para garantizar el derecho a la información administrativa de los ciudadanos. Ambos conceptos se encuentran, así, estrechamente ligados. La transparencia es, quizás, “el mejor desinfectante de la democracia”, según la gráfica definición del juez Louis D. Brandeis; pero continúa siendo, en todo caso, un instrumento del derecho a recibir información, un medio de participación en la vida pública y de control del poder, sin llegar a convertirse en un fin sí mismo, perseguido como tal por el ordenamiento» (GARDINI, G., «La transparencia administrativa: ¿derecho fundamental o instrumento de lucha contra la corrupción? Un estudio comparado de los regímenes italiano y español», en HUERGO LORA, A. (COORD.), *Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas. I Seminario Internacional de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, Madrid, Iustel, 2018, pp. 21-52, p. 27).

⁷⁶⁸ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de Transparencia 2018, p. 13.

⁷⁶⁹ Creado para impulsar la *reutilización* de datos, entendida como «el uso de documentos por personas físicas o jurídicas con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que motivó su producción» (Decisión de la Comisión de 12 de diciembre de 2011 relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión (DO, L 330. 14.12. 2011, art. 3. 2)).

con las posibilidades económicas surgidas de la explotación de la información⁷⁷⁰, promete nuevos avances en la transparencia de las relaciones entre las instituciones y los grupos de interés.

Y es que, como ha tenido ocasión de señalarse⁷⁷¹, un paso más en la transparencia ha venido de la mano del *open data* y la reutilización de la información, objeto de regulación a través de la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público⁷⁷², que viene a sustituir a la Directiva (UE) 2003/98/CE⁷⁷³, ya reformada en 2013. Ya no se trata solo de publicar información sino de que los datos públicos⁷⁷⁴ que se ponen a disposición de los ciudadanos deben poseer determinadas características que persiguen garantizar que puedan reutilizarse fácilmente para generar nueva información o servicios y, en última instancia, incrementar la transparencia de las Administraciones⁷⁷⁵. Es fácil imaginar cómo los datos abiertos y su reutilización permiten ahondar en las claves de la nueva gobernanza pública y el gobierno abierto, pues contribuyen a una mejor gestión de los recursos y, por tanto, a la eficiencia, facilitan la toma de decisiones y la formulación de políticas, mejoran la prestación de servicios, fomentan la innovación, incrementan la transparencia y la participación activa de los ciudadanos, permiten una mejor rendición de cuentas... Si los datos abiertos proporcionan un mayor conocimiento, facilitan la toma de decisiones, convirtiéndose en una herramienta para elaborar políticas que respondan a las necesidades de la ciudadanía y adaptar los servicios públicos a sus demandas. Y es

⁷⁷⁰ Tal y como señala la Comisión, «La política de reutilización abierta [...] impulsará nuevas actividades económicas, permitirá un uso más amplio y diversificado de la información de la Unión, reforzará la imagen de apertura y transparencia de las instituciones y evitará las cargas administrativas innecesarias tanto para los usuarios como para los propios servicios de la Comisión» (*ibidem*, Considerando 12).

⁷⁷¹ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a y BALLINA DÍAZ J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, *op. cit.*, pp. 146-150.

⁷⁷² DO, 172, 26.6.2019. Incorporada al sistema español a través del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (BOE núm. 263, de 3 de noviembre de 2021).

⁷⁷³ Y que en España dio lugar a la aprobación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

⁷⁷⁴ Comenzando incluso a debatirse la posibilidad de publicar aquellos privados que puedan resultar de interés.

⁷⁷⁵ CERRILLO i MARTÍNEZ, A., «Los principios de los datos abiertos en la legislación española», *RIDP*, 2014, núm. 19, pp. 62-77, p. 62.

que los datos abiertos no solo sirven para la reutilización por los ciudadanos y las empresas, sino también por la propia Administración⁷⁷⁶. Además, la apertura de una gran cantidad de datos está permitiendo la aplicación de ideas y prácticas novedosas en la gestión pública, lo que conecta con otro de los aspectos de la nueva gobernanza, como es la innovación⁷⁷⁷. De otro lado, con el *open data* también se están consiguiendo mejoras importantes en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas de las Administraciones, e incrementando las posibilidades de participación de los ciudadanos, por ejemplo, a través de aplicaciones y plataformas que les permiten informar sobre su experiencia con los servicios públicos, proporcionando un valioso *feedback* a las Administraciones, permitiendo un mejor seguimiento y conocimiento de las acciones y decisiones gracias a una mayor disponibilidad de información y una mejor accesibilidad a la misma⁷⁷⁸. En definitiva, la apertura de datos y la reutilización de los mismos contribuye tanto a la efectividad de la ciudadanía administrativa como al logro de una buena administración. No en vano, en Francia el sistema de apertura de datos forma parte de la categoría jurídica de *servicio público*⁷⁷⁹. Sin duda, en el desarrollo de lo expuesto juega un papel crucial la transformación digital y las herramientas que las TIC generan. Si bien todo ello con las cautelas necesarias, pues los riesgos de esta tecnología y de la inteligencia artificial y los algoritmos, en particular, se han venido también poniendo de manifiesto⁷⁸⁰.

⁷⁷⁶ Según el Informe de casos de éxito y mejores prácticas de reutilización de la información del sector público del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información de 2016 (disponible en https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/casos_reutilizacion_0.pdf), se estima que casi el 60% de las empresas *infomediarias* tienen como clientes a las propias Administraciones.

⁷⁷⁷ Cabe destacar algunas iniciativas respecto a los datos abiertos, como el Programa *Open Data* de Nueva Zelanda (disponible en <https://www.digital.govt.nz/standards-and-guidance/data/open-data/>), o en España la Estrategia de *Open Data* de Aragón (2019-2022) (disponible en https://opendata.aragon.es/static/public/documentos/20190405_estrategia_opendata.pdf).

⁷⁷⁸ Y sin olvidar el valor económico que sin duda impulsa esta cuestión como ha afirmado COTINO HUESO, L., «Ética, valores y principios del *open data* y los retos futuros de la apertura de datos públicos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 2020, núm. extra 3, pp. 147-166, p. 147.

⁷⁷⁹ Como explica GUGLIELMI, G. J., «*Open Data* y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público», *RGDA*, 2016, núm. 41.

⁷⁸⁰ En relación precisamente de los posibles peligros de las nuevas tecnologías en el desarrollo de una ciudadanía renovada, véase lo dicho en MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. y BALLINA DÍAZ, J., «Digital citizenship: fighting the digital divide», *ERDAL*, 2021, núm. 2, pp. 149-156.

En línea con lo expuesto, las Annual priorities for the Transparency Register in 2024 ⁷⁸¹ parecen alinearse con esta voluntad modernizadora, identificando entre aquellas la apuesta por un Registro *de última generación*, que deberá responder a las

«expectations and needs identified by the institutions, using long-lasting and flexible IT solutions. Additional features will be introduced to modernise the tool and ensure that the new online register fully adapts to accessibility and visual identity requirements and is easily accessible to an ever-larger group of stakeholders»

En cualquier caso, será necesario comprobar próximamente si esta voluntad pasa por acometer una transformación en profundidad o si se trata de una mera actualización de una plataforma informática que acumula ya más de una década de existencia ⁷⁸².

⁷⁸¹ Secretary of the Transparency Register, Annual priorities for the Transparency Register in 2024, p. 1.

⁷⁸² A esta segunda hipótesis parece responder el ajustado presupuesto de 297.000 € previsto para su puesta en marcha en 2024 (Secretary of the Transparency Register, Budget estimate for 2024: IT development, maintenance and hosting costs, p. 2).

CAPÍTULO V. EL PROTAGONISMO ÉTICO EN LA RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS: HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA

En la relación entre las instituciones comunitarias y los grupos de interés se adivinan ejemplos en los que la influencia ética resulta de especial intensidad. Tal es el caso, en primer lugar, del Código de Conducta vinculado al Registro de Transparencia, cuya naturaleza se aproxima a la de un oxímoron, armonizando el respeto a la singularidad de los grupos con una reacción ante su incumplimiento rayana a las sanciones. Un protagonismo ético que tiñe también la tupida normativa que trata de guiar la actuación de los servidores públicos en la siempre procelosa relación con los grupos y sus representantes. Y que, finalmente, auxilia en la comprensión del emergente fenómeno de las *puertas giratorias*, especialmente en aquella de sus manifestaciones que habilita el tránsito de las autoridades y altos funcionarios al sector privado, habida cuenta el irresistible atractivo que para este supone su potencial influencia.

1. LA EMERGENCIA DE LA ÉTICA PÚBLICA

La pérdida de la confianza en lo público que atenaza a Occidente desde finales del pasado siglo catapultó a la ética a una posición central en el debate continental. Convertida en la gran esperanza frente a una *corrupción* supuestamente ubicua, esta nueva *cuestión palpitante* será abordada desde múltiples enfoques, entre los que destaca el ofrecido por el Informe Nolan, que asumirá desde su publicación un papel germinal para el conjunto de las democracias europeas.

1.1. Devolver la confianza a la ciudadanía

Definida como la «esperanza firme que se tiene de alguien o algo»⁷⁸³, la *confianza* moldea nuestra realidad. Y es que:

« [...] Como forma de organización social es usada donde quiera que haya principales y agentes, donde entreguemos dinero o bienes, o responsabilidad, o autoridad a otras personas -por ejemplo, miembros de la familia, agentes de bolsa, secretarios, empleados, conductores de camiones, médicos, *baby-sitters*... Confiamos tanto en extraños como en personas íntimas; la confianza, se ha dicho, es necesaria para reducir las complejidades de la vida»⁷⁸⁴

Esta confianza, en el concreto ámbito de lo político⁷⁸⁵, ensalza a los gobernantes, simples gestores de la *cosa pública* ligados al pueblo, su titular, por una relación en esencia fiduciaria⁷⁸⁶. Expresada principalmente a través de las elecciones, estas no alcanzan sin embargo a agotarla, resultando imprescindible que se mantenga viva, como el «nervio que vivifica y anima la actuación de los gestores y, con ella, a todo el sistema

⁷⁸³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]; disponible en <https://www.rae.es/drae2001/confianza>.

⁷⁸⁴ HANDLER, J. F., «Discretion: Power, Quiescence and Trust», en HAWKINGS, K. (ED.), *The uses of Discretion*, Oxford: Clarendon Press; Nueva York: OUP, Oxford socio-legal studies, 1992, pp. 331-360, p. 331.

⁷⁸⁵ En este sentido, suele «distinguirse entre confianza social (*trust*) y confianza política (*confidence*): la primera se describe como privada, particularizada, fuerte (*thick*), mientras que la segunda, por contraste, sería institucional, generalizada, tenue (*thin*). En la literatura del capital social se ha estudiado ampliamente la primera (D. Gambetta, R. Hardin, R.D. Putnam, entre otros), pero mucho menos la segunda» (GOMÁ LANZÓN, J., *Ejemplaridad pública. Tetralogía de la ejemplaridad*, Barcelona, Penguin Random House, 2019, p. 345).

⁷⁸⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, 2.^a ed., Civitas, 1996, p. 103. De este modo, la posición de los gobernantes no puede explicarse por medio de la técnica de la *representación*, concepto reservado a las Cámaras legislativas, cuyo producto típico, la ley, es «el único que en las organizaciones políticas puede presentarse como expresión de la voluntad general». GOMÁ LANZÓN resalta inmediatamente la contracara de esta confianza: la *responsabilidad*. De este modo, el político, «Además de responder jurídicamente ante la ley en el orden civil, administrativo y penal, es responsable también *políticamente*, esto es, ante el superior que lo nombró y, en todo caso, ante el pueblo que lo eligió [adviértase aquí la matización sobre el alcance de la *representación* señalada por GARCÍA DE ENTERRÍA, desarrollada en este mismo número]. Con frecuencia, vemos que un político que no ha cometido ningún ilícito se hace reprochable ante la ciudadanía, debe dimitir de su cargo o se hace inelegible para ocupar uno nuevo porque, aunque inimputable desde un ángulo jurídico, alguna actuación suya -no hay diferencia en este punto si en el ámbito público o privado de su vida- desdice la confianza que motivó su apoderamiento» (GOMÁ LANZÓN, J., *Ejemplaridad pública. Tetralogía de la ejemplaridad*, op. cit., p. 344).

democrático»⁷⁸⁷. En cualquier caso, nada más opuesto a la confianza que imaginarla como una enajenación de facultades,

«[...] bien se conciba esa enajenación como perpetua (idea central de las monarquías absolutas, renovada con fórmulas plebiscitarias por las modernas dictaduras), bien como temporal, por el periodo de la legislatura a que se refiere una elección, pasado el cual haya de procederse a nuevas elecciones, de las cuales sale o una ratificación del gestor en ejercicio o un nuevo gestor alternativo, el cual pasaría a ocupar la misma posición formal que el anterior como titular incondicionado del poder»⁷⁸⁸

Inestable por naturaleza⁷⁸⁹, la fe en lo público se torna quebradiza a fines del siglo XX. Como resume JUDT:

«Hemos entrado en una era de inseguridad: económica, física, política. El hecho de que apenas seamos conscientes de ello no es un consuelo: en 1914 pocos predijeron el completo colapso de su mundo y las catástrofes económicas y políticas que lo siguieron. La inseguridad engendra miedo. Y el miedo -miedo al cambio, a la decadencia, a los extraños y a un mundo ajeno- está corroyendo la confianza y la interdependencia en que se basan las sociedades civiles»⁷⁹⁰

⁷⁸⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, op. cit., p. 103.

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

⁷⁸⁹ NUSSBAUM destaca la vecindad entre la *esperanza* y el *miedo*. Ambas emociones implican «valorar un resultado juzgándolo importante, [...] que el resultado sea incierto y [...] que el sujeto es bastante pasivo o carece prácticamente de control alguno sobre el resultado». La diferencia entre ambas descansaría en un distinto enfoque, en una actitud del sujeto que siente que le conduce a primar, en el caso de la esperanza, un posible resultado positivo [o, más ampliamente, a valorar como positivo el proceso que conduce a aquel, independientemente del resultado]. La autora resalta la vocación activa de esta emoción, distinguiendo la esperanza «ociosa» de la «práctica», firmemente ligada a un «compromiso con la acción» (NUSSBAUM, M., *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*, Barcelona, Paidós, 2019, pp. 233-237).

Por otra parte, de acuerdo con la definición propuesta, la *confianza* exige una esperanza cualificada por la *firmeza*. Rasgo que torna a aquella menos voladiza, pero que, simultáneamente, dificulta su recuperación ante una eventual pérdida.

⁷⁹⁰ JUDT, T., *Algo va mal*, Barcelona, Debolsillo, 2020, p. 29. Más cercana al miedo que a la esperanza, esta visión rezuma, sin embargo, nostalgia de un pasado embellecido en buena medida por el recuerdo. Reveladora resulta su evocación de 1914, toda vez que «Hoy, el periodo anterior al estallido de la Primera Guerra Mundial suele considerarse una época idílica, los buenos viejos tiempos, una *belle époque* celebrada en películas de decorados fastuosos entre los que se movía una sociedad elegante, y hasta entonces intacta, a punto ahora de quedar reducida a añicos por las fuerzas que la empujan inexorablemente hacia el desastre. Según esta lectura de los hechos, después de 1918 el fénix de la modernidad resurgió de las cenizas del Viejo Mundo. [...] A la mayoría de los que vivieron alrededor de 1900, está visión nostálgica, con el acento

Despunta entonces una pulsión regeneradora, que, centrada en *devolver la confianza a la ciudadanía*⁷⁹¹, se convierte en divisa para la época⁷⁹². Este impulso en sus inicios atiende

puesto en la solidez y la gracia, les resultaría sorprendente. Hasta ese momento, su experiencia de esa época no estaba embellecida por el recuerdo. Fue más cruda, y estuvo marcada por fascinaciones y temores mucho más cercanos a nuestro tiempo. Entonces como ahora, se hablaba sobre el veloz avance de la técnica, de globalización, de los progresos en el ámbito de la comunicación y de los cambios que afectaban al entramado social; entonces como ahora, dejaba su sello en la época la cultura del consumo de masas; entonces como ahora, la sensación de vivir en un mundo en imparable aceleración, de estar lanzándose a lo desconocido, era arrolladora» (BLOM, P., *Años de vértigo. Cultura y cambio en Occidente, 1900-1914*, Barcelona, Anagrama, 2013, p. 14).

El enfoque de JUDT, *apocalíptico* según las categorías propuestas por ECO, no deja de encubrir una pulsión aristocrática. Y es que, «El apocalíptico, en el fondo, *consuela* [cursivas en el original] al lector, porque le deja entrever, sobre el trasfondo de la catástrofe, la existencia de una comunidad de “superhombres” capaces de elevarse, aunque sólo sea mediante el rechazo, por encima de la banalidad media. Llevado al límite, la comunidad reducidísima -y elegida- del que escribe y del que lee, “nosotros dos, tú y yo, los únicos que hemos comprendido y que estamos a salvo: los únicos que no somos masa”» (ECO, U., *Apocalípticos e integrados*, Barcelona, 6.ª ed., Editorial Lumen, 1981, p. 13). El éxito de estos enfoques se explicaría, en gran medida, por su querencia reflexiva, ya que «mientras los apocalípticos sobreviven precisamente elaborando teorías sobre la decadencia, los integrados raramente teorizan, sino que prefieren actuar, producir, emitir cotidianamente sus mensajes a todos los niveles. El Apocalipsis es una obsesión del *dissenter*, la integración es la realidad concreta de aquellos que *no disienten* [cursivas en el original]» (*ibidem*, p. 12-13).

⁷⁹¹ *Ciudadanía* que se destaca, así, como referente a la hora de juridificar aquella devolución. Tarea para la que sin duda presentaba excelentes credenciales. De un lado, en cuanto combinación de derechos políticos, económicos y sociales, facilitaba el forjado de la confianza a reconstruir. De otro, su tradición evolutiva garantizaba la flexibilidad, conveniente en una senda conceptual tan incierta como la emprendida. Sobre las últimas declinaciones de esta noción, véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. y BALLINA DÍAZ, J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, *op.cit.*, pp. 15-101.

⁷⁹² A modo de ejemplo, MARTIN-RETORTILLO destaca en relación al trascendental Informe Nolan, al que se hará referencia detallada más adelante, que «hay una idea central que sobrevuela todo el Informe y que se siente aletear en torno a cada una de las medidas concretas: se trata, ante todo, de *devolver la confianza a la ciudadanía* [énfasis añadido]; que los ciudadanos puedan confiar en las instituciones; esto es lo que se pretende con las reformas que se sugieren, ni más ni menos» («Intervención de D. Lorenzo Martín-Retortillo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid», en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pp. 37-49, p. 38). No obstante, el mencionado Informe destaca que «*One of our aims in this report is to rebuild this public confidence. The other is try to restore some clarity and direction wherever moral uncertainty has crept in.* In so far as a culture of moral vagueness, a ‘culture of sleaze’, has developed, we seek to put an end to it. A degree of austerity, of respect for the traditions of upright behaviour in British public life, is not only desirable, but essential [sin cursivas en el original] » (Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life. Chairman Lord Nolan. Volume 1: Report, May 1995, p. 16). El *olvido* de este segundo objetivo debe ponerse en conexión con el declarado rechazo del profesor a aproximarse a la materia «desde puntos de vista religiosos muy concretos, con frecuencia angostos, con tintes muy patéticos y tonos jeremíacos, resultado de la pérdida de valores, la decadencia de los tiempos, la maldad generalizada, cuando no la insensibilidad o indiferencia del sistema jurídico e, incluso, constitucional para estos aspectos», que le lleva recalcar que la «reflexión sobre [la] «Ética Pública» es legítimo hacerla desde la óptica constitucional», toda vez que «hay que afirmar con energía y decisión que en la Constitución española hay elementos más que suficientes para dar soporte riguroso a las exigencias de una Ética Pública. No sólo no faltan apoyos expresos, sino que aun diría que son abundantes y recios» (MARTIN-RETORTILLO, L., *Intervención*, *op. cit.*, p. 42). En este sentido, ya el propio Lord NOLAN avalaba indirectamente este sano relativismo cuando, al referirse a la práctica británica de enfocar lo ético a través de procedimientos administrativos, señalaba que «creo que dicho enfoque es el correcto en estos momentos para Gran Bretaña, pero no me atrevería a decir que otros países se equivocan al utilizar un marco legal para tratar el comportamiento ético» («Intervención de Lord Nolan, Presidente del Comité sobre normas de conducta en

al vínculo entre Estado y sociedad, el cual, presupuesto un ideal o, cuando menos, una entente de referencia, es auscultado con detenimiento en busca de cualquier alteración patológica. En este sentido, VON BEYME, en un acercamiento que recuerda a la taxonomía aristotélica de las formas políticas «rectas» y «desviadas»⁷⁹³, dibuja una relación marcada por la «colonización»⁷⁹⁴, tanto de la sociedad por el *Estado de partidos*, como, a la inversa, del Estado por la sociedad⁷⁹⁵. Central para este autor resulta la realidad de los partidos políticos, gozne entre Estado y sociedad. Relevancia que cabe remontar al análisis de Kelsen, cuyo *Parteienstaat* postula que la «democracia moderna descansa [...] sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático». Y es que:

«el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y [...], por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos [...] Solo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos* [cursivas en el original]»⁷⁹⁶

la vida pública en el Reino Unido» [en adelante, *Intervención de Lord NOLAN*] en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pp. 25-34, p. 27).

⁷⁹³ ARISTOTELES, *Política*, Madrid, 2.^a ed., Alianza Editorial, 2018, pp. 155-156.

⁷⁹⁴ Abundando en lo expuesto, la *colonización*, en cuanto ocupación de un territorio, ahora dominado y administrado por una potencia extranjera, presupone un ideal de la relación entre Estado y Sociedad, iluminada por una armonía ahora perdida. En consecuencia, la *nueva relación* estaría caracterizada por una *degeneración*, que busca acentuarse a través de las connotaciones del término. De la actualidad del concepto da fe su profuso empleo por JOVER GÓMEZ-FERRER, J.M., *Cómo mejorar la calidad de gobierno en España. Sistema político y racionalidad del Estado*, Madrid, Marcial Pons, 2023, pp. 131-135.

⁷⁹⁵ Y que identifica principalmente con el fenómeno de la corrupción (VON BEYME, K., «Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?», *Government and Opposition*, Vol. 31, 1996, n.º 2, pp. 135-159).

⁷⁹⁶ Kelsen, H., *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1977, pp. 36-37. Un valor que el austriaco defiende incansable frente a todo tipo de pulsiones antidemocráticas (desde las monárquicas a las corporativas), y que le lleva a postular, con un «sentido polémico» destacado por DE OTTO en su *nota preliminar* a la edición, no solo la regulación de los partidos sino, especialmente, su constitucionalización. Entidades políticas que no concibe de modo angélico, toda vez que «La realidad de la vida del partido, en la que los personajes destacados pueden influir mucho más intensamente de lo que podrían hacerlo dentro de los límites de una Constitución democrática, de aquella actividad en que todavía alienta la llamada «disciplina del partido» -cuando en las relaciones entre los partidos, esto es, es la esfera parlamentaria de la formación de la voluntad no existe en modo alguno una disciplina análoga del Estado- asigna, por regla general, al individuo un campo muy exiguo de autodeterminación democrática», si bien

Visión que se ha venido asentado en los textos constitucionales europeos a lo largo de la pasada centuria⁷⁹⁷, percibiéndose sus ecos en el vigente artículo 10. 4 del TUE según el cual «Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión»⁷⁹⁸.

confía en que su inserción constitucional cree la «posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera», en la medida en que «puede suponerse [con innegable fe democrática] que es precisamente la estructura amorfa de este ámbito lo que da lugar al carácter señaladamente aristocrático-autocrático que tienen los procesos de formación de la voluntad colectiva dentro del mismo, aun en partidos de programa radicalmente democrático». Planteamiento que se opone a la crítica de TRIEPEL del partido como «concepto *atomístico-individualista* del Estado», que KELSEN ataca como mero «desconocimiento de la naturaleza de los partidos», caracterizada por un implacable sometimiento del militante (*ibidem*, pp. 45-46).

⁷⁹⁷ Y que, tras la Segunda Guerra Mundial, se matiza, a resultas de las experiencias totalitarias, con una nueva idea: la de compensar el protagonismo que se concede a los partidos con el establecimiento de normas que sometan a un cierto control su actividad (RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. J., «El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión Europea: un equilibrio *sui generis*», *TRC*, 2016, núm. 38, pp. 187-209, p. 190). En nuestro país, el art. 6 de la Constitución, inspirándose en el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, recoge ambas perspectivas al proclamar que «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

⁷⁹⁸ En idéntico sentido, el art. 12. 2 de la Carta de los Derechos Fundamentales, al disponer que «Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión». Por su parte, el art. 224 del TFUE establece el título competencial en virtud del cual el legislador de la Unión podrá aprobar la correspondiente norma de desarrollo, habilitando al Parlamento y al Consejo para aprobar, mediante el procedimiento legislativo ordinario, el estatuto de «los partidos políticos a escala europea». Norma de desarrollo concretada a través del Reglamento 1141/ 2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (texto consolidado publicado en el *DO*, L 851, 27.3.2019). Sin embargo, como indica RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, «Ya un primer análisis [...] pone de manifiesto algunas similitudes y diferencias entre el modelo de constitucionalización de partidos de la UE y el que suele encontrarse en sus Estados miembros». Así, «ambos modelos se fundamentan en una visión de la democracia representativa en la que los representantes lo son de los ciudadanos, no de los partidos. Es esa concepción, fiel a los postulados clásicos de la teoría de la representación, la que explica que el papel de los partidos sea sólo el de «contribuir», en la expresión del TUE («concurrir» en la de la Constitución Española, o «participar» en la de Alemania) a la formación de la voluntad popular». Sin embargo, existen otras características del modo en el que los partidos políticos europeos contribuyen a formar la voluntad popular en la Unión que introducen una diferencia importante entre el modelo de constitucionalización de los partidos en la UE y en sus Estados miembros. Estas diferencias «tienen que ver con dos fenómenos directamente ligados entre sí, hasta el punto de que pueden relacionarse como las dos caras de la misma moneda: por una parte, la inexistencia de un pueblo o *demos* europeo que dote de legitimidad democrática al ordenamiento jurídico de la UE de manera directa, sin intermediación de los Estados miembros; por otra, la relevancia que en el proceso decisional de la Unión se concede a los propios Estados. Ambos elementos conforman el conocido como «déficit democrático» de la Unión» (RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. J., «El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión Europea: un equilibrio *sui generis*» *op. cit.*, pp. 194-195).

La primera de las *colonizaciones* denunciadas por VON BEYME se concreta en un refuerzo del clientelismo, especialmente a través de la tendencia de los partidos dominantes a penetrar todos los ámbitos de la vida estatal y social, apresurándose a situar personas de su confianza tanto en los centros políticos relevantes como en los sucesivos niveles de la Administración, hasta ocasionar una «regresión de la independencia, neutralidad y objetividad de los funcionarios»⁷⁹⁹. Inclinación que no se detendría en lo público, desbordándose a organismos exentos del régimen jurídico-público, organizaciones sociales, medios de comunicación...⁸⁰⁰. Por su parte, la segunda se manifiesta en el fenómeno de la corrupción, que, si bien endémico al poder⁸⁰¹, alcanza en la época una suerte de ubicuidad en el imaginario social⁸⁰², a la que no es ajeno, en absoluto, el propio sistema de partidos⁸⁰³.

⁷⁹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, op. cit., p. 79. Para el autor, la «duplicación de la burocracia profesional por una burocracia paralela, bien sometida a la legislación laboral, bien a la pura discreción política (asesores, consejeros, gabinetes), con frecuencia con competencias alternativas y sustituibles» es una expresión manifiesta del mismo fenómeno.

⁸⁰⁰ *Ibidem*, pp. 80-81. Proceso que en nuestro país tendría su epítome en la imposición del sistema de cuotas de partidos para la provisión de órganos constitucionales, denunciada tempranamente por el Tribunal Constitucional al enjuiciar la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda vez que «La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial» (STC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13. ECLI: ES:TC: 1986:108). Admonición, no obstante, meramente exhortatoria, en la medida en que la «existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución». Conviene advertir que la dura crítica de GARCÍA DE ENTERRÍA a esta excrecencia del *Estado de Partidos*, y en cuya descripción cabe advertir, en ocasiones, cierto trazo grueso, ha de contextualizarse en un tiempo en el que la indignación ante la *lottizzazione* constituía un lugar común en el discurso continental.

⁸⁰¹ Una completa descripción histórica de este fenómeno puede encontrarse en BRIOSCHI, C.A., *Breve historia de la corrupción. De la antigüedad a nuestros días*, Barcelona, Taurus, 2019. Para un panorama general en la Unión Europea con una extensa e interesante referencia a la OLAF, véase FUERTES LÓPEZ, M., *Combatir la corrupción y legislar en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2015.

⁸⁰² Buena muestra de ello son los abundantísimos tratados internacionales que se han venido ocupando de la materia. Entre ellos cabría citar la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006); el Convenio de lucha contra la corrupción de Agentes Públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, hecho en París el 17 de diciembre de 1997 (BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2002); el Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999 (BOE núm. 78, de 31 de marzo de 2010); el Convenio penal sobre la corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999 (BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010); o el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, adoptado en Montevideo el 5 de noviembre de 2006.

⁸⁰³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, op. cit., pp. 82-83. DELLA PORTA y MÉNY describen con detalle el trascendental cambio en la percepción pública de la corrupción durante los años 80, toda vez que «evidence of the perverse effect of corruption on the functioning of political systems in general, and of democratic ones in particular, is not given universal credence. The functionalist analysis in the 1960s and 1970s sought to overlook moral connotations and value judgments in regard to democracy by stressing the beneficial effect which corruption might have on bureaucratic stalemate. Just as the school of organizational had shown that, in France, the 'stalemate society' functioned thanks to the generalized practice of accommodation on the part of its participants, so

1.2. La ética pública como *cuestión palpitante*

A resultas de este análisis que, como se ha indicado, interpreta la transformación del vínculo Estado-sociedad en clave marcadamente *escatológica*, la ética pública⁸⁰⁴, atenta al comportamiento de las instituciones y personas relacionadas con la vida política y con el ejercicio de la administración, descuella como *cuestión palpitante* a nivel europeo.

American functionalist laid stress on the advantages of a degree of corruption in socialist or developing countries in providing the means of lubricating machinery that was jammed. *Mutatis mutandis*, the argument was applied to Mediterranean societies already characterized by traditions of paternalism, clientelism and nepotism. Hence the issue was no longer open to doubt: corruption either had a function or else was so ingrained that any attempt to eradicate it was futile; Better to accept it and try to curb its most glaring imperfections. Elsewhere, a general presumption of the absence of corruption tended to mask the problem by a refusal of countenance it, corruption being non-existent or marginal. For instance, in France before the sequence of scandals and in UK to a degree today, the customary refrain was often that cases of corruption are the exception rather than the rule. Corruption is seen as the lot of southern or developing societies while democracies, with sturdy bureaucratic traditions, experience no more than odd scandal to which no society can be altogether immune. During the 1980s, this panorama changed totally. A new realization of the problems of corruption took place all over Europe, Asia, Africa and former socialist countries. [...] In democracies successive scandals cast doubt on the integrity of administrative and, especially, the political elite. In France, Spain, Italy, Germany and Denmark, opinion polls reflect growing mistrust of parties and politicians while elections provide an opportunity to reject parties that make up governments. Everywhere parties of protest or of right-wing populism are being spawned. This awareness and aloofness with regard to politics are doubtless a response to the growing problem of corruption» (DELLA PORTA, D. y MÉNY, Y. (EDS.), *Social change in Western Europe. Democracy and corruption in Europe*, Londres y Washington, Pinter, 1997, p. 2). Más concretamente, uno de los factores que explicarían la eclosión de la corrupción en los 80 sería «an increase in the financial needs of political parties and electoral organizations» (*ibidem*, p. 3). Sobre esta relación en el ámbito interno, véase PAJARES MONTOLÍO, «Transparencia y financiación de partidos políticos», en RODRÍGUEZ-DINCOURT, J., *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*, Cizur Menor, Thomson-Reuters, 2019, pp. 67-91. Desde entonces, la preocupación por este fenómeno se ha consolidado en la opinión pública, los medios de comunicación y el ámbito académico, dando paso a una *metodología* que adopta frecuentemente la forma de *clasificación* (sirva como ejemplo el reciente Índice de la Percepción de la Corrupción 2023 elaborado por Transparencia Internacional; disponible en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/Report_CPI2023_English.pdf). Por otra parte, decisiva resulta la valoración deslizada por el ya citado Informe Nolan: la necesidad imperiosa de que las autoridades racionalicen esta emoción social, hallando un estrato sólido en el que cimentar los imprescindibles cuidados paliativos. Y es que «It was equally clear from a considerable body of evidence that *much of the public anxiety about standards of conduct in public life is based upon perceptions and beliefs which are not supported by facts standards* [sin cursiva en el original]. Taking evidence as a whole, we believe that the great majority of men and women in British public life are honest and hard working and observe high ethical standards» (Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, *cit.*, p.15).

⁸⁰⁴ Pese a la fortuna alcanzada por el término, algunos autores lo rechazan al considerarlo «confundente». En este sentido, CORTINA ORTS, para quien «cualquier ética que se presente en una sociedad pluralista va a tener pretensiones de publicidad, es decir, intentará presentarse en público, expresarse en público y servir para el público. [...] Lo que ocurre es hay un tipo de ética profesional, específica de quienes ingresan en el mundo de la Administración pública, a la cual convendría denominar —a mi juicio— «Ética de la Administración Pública», para no inducir a error» (CORTINA ORTS, A., «Intervención de D. ^a Adela Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia» [en adelante, *Intervención de CORTINA ORTS*], en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pp. 61-71, p. 62).

Ética que no es sino un híbrido, una proyección de la ética cívica al ámbito público, la cual, por oposición a la meramente privada, supone:

«un conjunto de valores y normas que comparten los miembros de una sociedad pluralista, sean cuales fueren sus concepciones de vida buena, sus proyectos de vida feliz. Estos mínimos son *mínimos de justicia*, comunes a las éticas de máximos, a los distintos proyectos de vida feliz. El hecho de que los distintos proyectos de vida buena o feliz compartan ya los mínimos de justicia permite a una sociedad tolerar las diferencias que se muestren como respetables, e ir construyendo juntos buena parte de su vida en común. [...] Por eso la ética cívica es una ética de las personas en cuanto ciudadanas, es decir, en cuanto miembros de una *polis*, de una *civitas*, de un grupo social que no es exclusivamente religioso, ni exclusivamente familiar, ni tampoco estatal, sino que engloba las diversas dimensiones de las personas (religiosas, familiares, profesionales, vecinales, etc.), las aglutina y crea un lazo entre los que profesan distinta fe, pertenecen a distintas familias, desempeñan distintas profesiones, comparten el espacio con distintos vecinos»⁸⁰⁵

Esta insistencia ética exige una previa demarcación entre sistemas, ético y jurídico, dado que, pese a su complementariedad, no se identifican entre sí. Así, en una primera aproximación,

«A la ética le importa orientar la libertad interna de las personas —más que la externa—, lo que deben hacer, si es que quieren comportarse verdaderamente como personas, más que lo que tienen que hacer si no quieren sufrir una sanción. A la legislación, por el contrario, importa en primera instancia regular la libertad externa»⁸⁰⁶

⁸⁰⁵ *Ibidem*, p. 63.

⁸⁰⁶ *Ibidem*, p. 64. Enfoque tributario de Kelsen, para quien la diferencia entre derecho y moral debe buscarse en que en «una regla de derecho la consecuencia imputada a la condición es un acto coactivo que consiste en la privación, forzada si es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico. Este acto coactivo se llama sanción» (Kelsen, H., *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, 4.^a ed., Eudeba, 2009, p. 56). No obstante, esta afirmación debe tomarse como *primera aproximación*, ya que el presente trabajo parte de una norma jurídica caracterizada no tanto por la sanción como por su función como modelo o referencia. Circunstancia que cuestiona las fronteras entre el derecho y el *no derecho* (más allá, incluso, del orden moral), dificultando la precisión de lo que ABI-SAAB identifica como «seuil de droit» (ABI-SAAB, G., *Cours général de Droit International Public, Académie de droit international de La Haye, Recueil des Cours, op. cit.*, pp. 207-209). Lo que, pese a las dificultades prácticas, no debe considerarse una debilidad sino un acicate al desarrollo de enfoques multidisciplinares. En palabras de THIBERGE, «Aujourd'hui, le nombre des normes en interaction avec la règle de droit s'est

Relación intersistémica que CAMPS CERVERA caracteriza como «ósmosis», y que, lejos de un flirteo esporádico, vivificaría al derecho de manera permanente⁸⁰⁷. Por ello, la emergencia de la ética pública a fines del pasado siglo no respondería tanto a la necesidad de habilitar un paso entre ambas realidades, permanentemente abierto, cuanto a lo imperioso de conceptualizar aquellas aportaciones, ofreciendo así una base en la que sustentar los desarrollos normativos que la necesidad de devolver la confianza a la ciudadanía convertía ya en inaplazables⁸⁰⁸.

considérablement accru: aux normes morales, religieuses et de mœurs, s'ajoutent les normes déontologiques, professionnelles, scientifiques, techniques, et autres normes sociales. Il ne s'agit plus tant, ou plus seulement, pour la doctrine de marquer la spécificité de la règle juridique que d'en étudier les interactions avec ces autres normes. La question de l'internormativité des normes juridiques entre elles et avec d'autres sortes de normes semble concurrencer celle de sa spécificité» (THIBEIRGE, C., «Au coeur de la norme le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit», *Archives de philosophie du droit*, 2008, n.º 51, pp. 341-371, p. 359). En idéntico sentido PONCE SOLÉ, para quien «una innovación en la epistemología y la metodología del Derecho Público (sobre qué debe ocuparse, cómo, con transdisciplinariedad, teniendo en cuenta el espacio global y el Derecho comparado, el papel de los privados en el desarrollo de funciones públicas, de las relaciones informales con la sociedad, como el caso de los lobbies...) parece imprescindible para hacer frente con éxito a sus nuevos retos» (PONCE SOLÉ, J., *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, op.cit., pp. 34-35). En especial, la noción de buena administración se ha mostrado como «uno de los posibles *conceptos asociativos o conceptos puente*, a los que se ha referido SCHDMIDT-ASSMAN que permiten la inter o transdisciplinariedad entre Derecho y otras aproximaciones como la Gestión Pública [...], la Economía o la Ciencia Política» (*ibidem*).

⁸⁰⁷ CAMPS CERVERA, V., «Intervención de D.ª Victoria Camps, Catedrática de Ética de la Universidad Autónoma de Barcelona» [en adelante, intervención de CAMPS CERVERA], en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pp. 55-59, p. 57. Y es que «cuando reconocemos vacíos legales, hemos de acudir a la ética para que nos oriente e indique hacia dónde hay que legislar y si es preciso hacerlo. Cuando la ley se encuentra perpleja ante una situación compleja, la ética- es decir, el sentido de la justicia, el reconocimiento de los derechos que han inspirado a la ley o a la Constitución- es la única que está a nuestra mano. No es cierto, pues, que la ley se baste a sí misma».

⁸⁰⁸ Algunos autores, especialmente desde la ética, advierten en este momento germinal de la conveniencia de apostar por opciones normativas más allá del paradigma de la sanción. Así, para CORTINA ORTS, «el auténtico futuro de la profesión consiste no en aumentar la legislación, no en multiplicar el número de carteles con la relación de los derechos de los usuarios, sino en crecer en autonomía; en ir incorporando convicciones y hábitos humanizadores. En ir encarnando- haciendo carne propia- los valores y actitudes que hacen posible el fin por el que esa actividad profesional existe» (Intervención de CORTINA ORTS, op. cit., p. 63). En idéntico sentido, CAMPS CERVERA, al advertir que «Hay que tener en cuenta que el exceso de legislación no es seguramente el mejor procedimiento para la formación de personas maduras y responsables. [...] A la ley le corresponde tipificar las conductas más claramente desviadas. Pero la responsabilidad profesional debe ir bastante más allá de las directrices que marca la ley» (Intervención de CAMPS CERVERA, op. cit., p. 57). La interiorización de este consejo ha sido sin embargo desigual en los sistemas jurídicos europeos, dependiendo, en gran medida, de sus distintas tradiciones.

1.3. El Informe Nolan

Será el informe *Standards in Public Life*⁸⁰⁹, elevado al Parlamento británico en mayo de 1995, el que aborde esta juridificación de manera sistemática, ofreciendo un modelo convertido en canon para el conjunto de sistemas continentales⁸¹⁰. El Informe, que busca como primer objetivo⁸¹¹ el de restaurar la confianza⁸¹², se destila con habilidad en *Siete*

⁸⁰⁹ Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, *cit.* El Committee on Standards in Public Life, creado en octubre de 1994 por el primer ministro británico, John Major, como reacción al soborno por el empresario Mohammed Al-Fayed de dos parlamentarios conservadores (*cash-for-questions-affair*), recibe como mandato «to examine current concerns about standards of conduct of all holders of public office, including arrangements relating to financial and commercial activities, and make recommendations as to any changes in present arrangements which might be required to ensure the highest standards of propriety in public life». Pese a haber sido establecido de modo permanente, y a que sus miembros, presididos por Lord Nolan, eran elegidos por un periodo de tres años, el primer ministro exigió del *Committee* que su primer Informe fuese remitido en el perentorio plazo de 6 meses, persiguiendo tanto una rápida reacción política como un distanciamiento de otros mecanismos de investigación parlamentaria como las *Royal commissions*, que, en demoledora expresión de Harold Wilson, «take minutes and waste years». De hecho, la tarea del Committee no deja de tomar el testigo de la poco exitosa Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life, creada en 1974 y presidida por Lord Salmon. Más información sobre este instrumento parlamentario en BARLOW, P., «The lost world of royal commissions», *Institute for Government* (disponible en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/lost-world-royal-commissions>).

⁸¹⁰ La trascendencia del Informe es tempranamente advertida por GARCÍA DE ENTERRÍA, que le augura, ya en 1997, un «valor referencial de primer orden para todas las democracias europeas», al operar una «verdadera revolución en la práctica hasta ahora virtualmente general en todas las Administraciones». Con él, Gran Bretaña inauguraría una «nueva época en la historia administrativa, comparable a la que en la propia Inglaterra se abrió en 1854 al instaurar sistemáticamente el principio del mérito en la función pública, hasta entonces regida por el único principio de la confianza personal y política de los Ministros» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, *op. cit.*, pp. 85 y 100). En idéntico sentido, aunque menos preclaros en cuanto al potencial del texto, FUENTETAJA PASTOR, J.A. y GUILLÉN CARAMÉS, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Madrid, Civitas, 1996. Nótese que el Informe Nolan rechaza inicialmente cualquier vocación de universalidad, refiriéndose exclusivamente a la situación en Gran Bretaña.

⁸¹¹ Que no único, como ha sido expuesto con anterioridad.

⁸¹² Noción de confianza (*trust*) básica en el sistema británico. En este sentido, MAITLAND, para quien «Anyone who wishes to know England, even though he has no care for the detail of Private Law, should know a little of our Trust» (MAITLAND, F., «Trust and Corporation», *Grünhut's Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht*, Bd. XXXII, 1904, p. 2). Importancia que cabe remontar a LOCKE, según el cual «there can be but one supreme power, which is the legislative, to which all the rest are and must be subordinate, yet the legislative being only a fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people a supreme power to remove or alter the legislative, when they find the legislative act contrary to the trust reposed in them: for all power given with trust for the attaining an end, being limited by that end, whenever that end is manifestly neglected, or opposed, the trust must necessarily be forfeited, and the power devolve into the hands of those that gave it, who may place it anew where they shall think best for their safety and security» (LOCKE, J., *Two treatises of Government*, Londres, Thomas Tegg, W. Sharpe and Son, G. Offor, G. and J. Robinson, J. Evans and Co., 1823, p. 169). Pérdida de confianza que no se agotaría en una falta de legitimidad de lo público, liberando LOCKE a las *furias* que encierra su propio razonamiento: «And thus the community perpetually retains a supreme power of saving themselves from the attempts and designs of any body, even of their legislators, whenever they shall be so foolish, or so wicked, as to lay and carry on designs against the liberties and properties of the subject: for no man or society of men, having a power to deliver up their preservation, or consequently the means of it, to the absolute will and arbitrary dominion of another; when ever any one shall go about to bring them into such

*Principios de la Vida Pública*⁸¹³, «sencillos, fácilmente comprensibles por cualquiera y aplicables a cualquier organización que desempeñe servicios públicos»⁸¹⁴: altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo. Su enumeración, lejos de lo que, con evidente modestia, Lord NOLAN califica de mera «exposición de obviedades»⁸¹⁵, viene a desempeñar un papel fundamental, permitiendo la extracción del *principio jurídico*⁸¹⁶ de la mena del *valor social*. Operación imprescindible en la medida en que:

«El principio, en un primer momento, antes de que sea reconocido propiamente como tal, no es más que una idea de aquél que considera que un problema debe ser resuelto atendiendo a un determinado valor. En esa etapa inicial ese juicio de valor es el propio de ese sujeto. No deja, por tanto, de ser un sentimiento personal. No obstante, el sujeto que «siente» de ese modo considera que ese sentimiento no es puramente subjetivo, sino que sería el que tendría cualquier miembro de la comunidad si tuviese que solucionar ese determinado problema. Es esta primera idea y su pretendido carácter general, como valor de la comunidad globalmente considerada, lo que permite esgrimirlo como principio jurídico»⁸¹⁷

Descubrimiento no amparado por la certeza, dado que aquella:

a slavish condition, they will always have a right to preserve, what they have not a power to part with; and to rid themselves of those, who invade this fundamental, sacred, and unalterable law of self-preservation, for which they entered into society» (*ibidem*). Opinión de LOCKE que emparenta con la de TOMÁS DE AQUINO, que en su *Gobierno de Príncipes* destaca que: «Mas, si perteneciese al derecho de algún superior el proveer de Rey a algún pueblo, se ha de esperar de él el remedio contra la maldad de los tiranos, y así a Arquelao, que en Judea había empezado a reinar en lugar de su padre Herodes e imitaba la paternal malicia, dando los judíos quejas de él a Augusto Cesar, al principio le fue disminuida la potestad, quitado el nombre de Rey y la mitad del reino dividida entre otros dos hermanos; y después, no queriendo enmendarse de sus tiranías, fue desterrado por Tiberio Cesar a Lyon de Francia» (TOMÁS DE AQUINO, *Tratado del Gobierno de los Príncipes*, p. 13; disponible en http://biblio3.url.edu.gt/Libros/gob_princ.pdf). La diferencia entre ambos parece situarse en que si para SANTO TOMAS, caso de no «hallarse remedio humano» (que habría que entender *legal*, no *fáctico*), hemos de «acudir a Dios», en el caso de LOCKE la comunidad retiene el poder supremo de salvarse «perpetuamente».

⁸¹³ Formulación con ecos del *banquete de la sabiduría* que describe Proverbios, 9: «La sabiduría se ha edificado su casa, labró sus siete columnas. Mató sus víctimas y mezcló su vino, aderezó su mesa. Mandó sus doncellas a invitar desde lo más alto de la ciudad. El que es simple, venga acá; al que no tiene sentido hablo. Venid y comed mi pan y bebed mi vino, que he mezclado. Dejaos de simplezas, y viviréis, y andad por la senda de la inteligencia».

⁸¹⁴ Intervención de Lord NOLAN, *op. cit.*, p. 30.

⁸¹⁵ *Ibidem*.

⁸¹⁶ Entendido aquí como valor jurídico-ético de la comunidad. Respecto a las distintas posiciones doctrinales sobre el concepto de *principios generales del Derecho*, véase BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 30 y ss.

⁸¹⁷ *Ibidem*, p. 57.

«sólo se puede obtener cuando la aplicación del nuevo principio haya podido dar lugar a datos objetivos que refuercen su vigencia hasta el punto de lograr que su existencia sea evidente para los miembros de esa comunidad. Paradójicamente, la única prueba de su existencia la constituye su propia evidencia»⁸¹⁸

Es precisamente esta labor, la de *reconocer* aquellos principios jurídicos que han de regir la *vida pública*, la que asume el Informe, con una ambición que desborda la esfera británica para proyectarse, como se ha indicado, sobre «cualquier organización que desempeñe servicios públicos»⁸¹⁹. Proclamación que la posterior experiencia, cuajada de réplicas en textos continentales⁸²⁰, ha reputado plenamente acertada.

Por otra parte, el Informe, pese a no promover categoría general alguna⁸²¹, apunta a una concreta *infraestructura de la ética* con la que asegurar aquellos *principios*. Concepto acuñado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, para la que esta *infraestructura*:

«puede considerarse integrada por ocho componentes con tres funciones: control, orientación y gestión [...]».

⁸¹⁸ *Ibidem*, p. 58. Evidencia, no obstante, siempre efímera, habida cuenta su imposibilidad de arraigar en un sustrato tan volátil como el del *sentir* de la comunidad.

⁸¹⁹ Si bien Lord NOLAN insiste en que «Cada país tiene su propia tradición, su propia estructura administrativa y sus propios problemas», se muestra igualmente convencido de que «hay unos valores universales del servicio público, aplicables a diversos países y culturas, valores que todos comprendemos y aceptamos de forma instintiva. Estos principios [en alusión a los *Siete Principios*] son unos intentos de plasmar tales valores en palabras simples». Valores compartidos que se reafirman en un contexto común dominado por el cambio y la falta de confianza de los ciudadanos (intervención de Lord NOLAN, *op. cit.*, pp. 30 y 34).

⁸²⁰ Tras una respuesta entusiasta en las Islas, al tocar el Informe la «fibra sensible de muchas organizaciones en Gran Bretaña, organizaciones que han tenido que enfrentarse a dudas notorias acerca de sus normas éticas y han buscado una base sólida sobre la que desarrollarse» (*ibidem*, p. 30).

⁸²¹ Prefiriendo limitarse a unos más mundanos «requerimientos prácticos» (*ibidem*, p. 31).

El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes: un marco legal que permita la investigación y acusación independientes, mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinio públicos.

Del mismo modo, la orientación puede conseguirse a través de los tres componentes siguientes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos; códigos de conducta que determinen los valores y normas y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación.

La gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes: unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia de ética»⁸²²

Estos componentes, pese a su diversidad, han de actuar solidariamente en la medida en que:

«Cada función y cada elemento constituyen un bloque de construcción independiente e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse unos a otros, necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria y convertirse en una infraestructura coherente e integrada»⁸²³

Esta *infraestructura* se concreta para el Informe, en primer lugar, en la necesidad de que toda organización que ofrezca servicios públicos disponga de un código de conducta que incorpore los siete principios⁸²⁴. Texto que habría de rehuir el impulso y la coerción gubernamentales, adoptándose por aquella como expresión de su *ethos* corporativo⁸²⁵.

⁸²² OCDE, *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública- Ministerio de la Presidencia- Boletín Oficial del Estado, 1997, pp. 58 y 59. El enfoque adoptado por la Organización, basado en la *aglomeración* de caracteres, se explica, posiblemente, por la dificultad de aunar la «variedad de recursos y procesos para elaborar reglamentaciones en contra de conductas indeseables y proporcionar incentivos a la buena conducta» empleados por los ocho países de la OCDE analizados por el estudio.

⁸²³ BERTOK, J., «Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE», *GPP*, Vol. X, II semestre de 2001, núm. 2, pp. 335-373, p. 337.

⁸²⁴ Intervención de Lord NOLAN, *op. cit.*, p. 31.

⁸²⁵ *Ibidem*, p. 32.

Unas normas «razonables»⁸²⁶, espejo de su época⁸²⁷, vivificadas por el gobierno diario y capaces de remover los «mejores instintos» de las personas que integran el servicio público, cimentando, con ello, una «cultura corporativa positiva»⁸²⁸. Además, el texto realza la formación como clave para asentar el compromiso ético. Una formación inicial, capaz de inculcar los «buenos hábitos antes de que se aprendan los malos»⁸²⁹, pero también continua, recordando con regularidad la política de la organización. Especial atención merece su extensión a los altos cargos:

«En parte como una manera de mantener al equipo directivo involucrado y apoyando constantemente el compromiso corporativo y, en parte, para alentarles a mantener las normas vivas y relevantes. Siempre existe el riesgo de que las normas de conducta se vean como necesarias para mantener al personal subalterno a raya, e inexistentes para los directivos. Sin embargo, si queremos mantener las normas, éstas deben calar hondo en la organización de la empresa desde la cúspide hasta la base, y viceversa»⁸³⁰

Finalmente, el Informe demanda una evaluación ética externa, cuya ausencia podría extraviar a la organización, privándola de su «sentido de la perspectiva»⁸³¹.

Un último aspecto a reseñar de entre las recomendaciones del *Committee* es el de su esfuerzo por señalar a las instituciones un horizonte hacia el que avanzar en la recuperación de la confianza ciudadana. Y es que:

⁸²⁶ *Ibidem*. Para ello, «las reglas deberán ser relajadas, aunque no tanto como para que las normas no sean efectivas. Por otro lado, si las reglas son demasiado estrictas, se considerarían aceptables pequeñas contravenciones. Una vez cruzada la línea, cada persona se siente libre para establecer su propio límite, y algunos los situarán bien entrado el terreno de la incorrección». Todo con el horizonte de que cuando se sancione a alguien, sus compañeros perciban que «esa persona realmente ha ido demasiado lejos».

⁸²⁷ *Ibidem*. Logrando así el respaldo de los que «grupos de presión afines».

⁸²⁸ *Ibidem*, p. 31.

⁸²⁹ *Ibidem*, p. 32.

⁸³⁰ *Ibidem*, p. 33.

⁸³¹ *Ibidem*. Análisis que no ha de llevar aparejado necesariamente la creación de figuras *ex novo*. Lord NOLAN cita, en este sentido, el ejemplo británico del *auditor público*, el cual ha extendido su labor más allá del análisis financiero hasta comenzar «a velar por las normas de conducta y los asuntos relativos a la ética, incluyendo valoraciones sobre si las decisiones se han tomado correctamente».

«Sería demasiado esperar que las instituciones públicas, por mucho que mejoren, sean capaces algún día de hacer todas las cosas que se les piden. No obstante, constituiría un gran paso adelante a la hora de asegurarse la confianza pública, si se pusiera como objetivo el logro de los más altos niveles de conducta y corrección; si contasen con los dispositivos adecuados para conseguir este logro; y si se aseguran de que, a través de la transparencia y la información, se pueda constatar que han logrado una calidad óptima»⁸³²

2. EL CÓDIGO DE CONDUCTA DEL REGISTRO DE TRANSPARENCIA: UN *OXÍMORON JURÍDICO*

Fruto del encuentro de dos enfoques aparentemente antitéticos, la confianza en el obrar del declarante y el simultáneo recelo ante su libertad, el Código de Conducta previsto en el Acuerdo institucional de 2021 se configura como un auténtico *oxímoron jurídico*. Pese a su singularidad, los matices inherentes a esta contradicción, por lo general superable, resultan extraordinariamente enriquecedores para el derecho. No obstante, la previsible evolución del Código aconseja anticipar ciertos riesgos que pueden degenerar esta cohabitación hasta convertirla en potencialmente peligrosa.

⁸³² *Ibidem*, p. 34.

2.1. Las *orientaciones* a los declarantes

El Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio impone al declarante⁸³³ el deber de actuar de acuerdo con «las normas y principios establecidos en el presente Anexo»⁸³⁴.

En sintonía con la opción por un *código de conducta*, este deber, de naturaleza jurídica, correría paralelo a una *emancipación* del declarante, el cual, de acuerdo con los postulados del *soft law*, trascendería, al menos como hipótesis, las estrecheces propias del marco *obligación-sanción*, términos que, prudentemente, rehúye el Acuerdo⁸³⁵. Una libertad, sin embargo, abrazada en su toda su complejidad, que ha de guiar al declarante a través de un camino ético único⁸³⁶, con frecuencia plagado de inclemencias, y en el que el Código serviría, todo lo más, de modesto báculo⁸³⁷.

⁸³³ Definido en el art. 2 a) del Acuerdo como «todo representante de intereses con una inscripción en el Registro». Se reduce con ello drásticamente la ambición del Código, que en su redacción de 2014 aspiraba a proyectarse sobre *todos* los grupos de interés que interactuasen con los firmantes, *estuviesen o no registrados* (Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, *cit.*, Anexo II). Si bien pudiera argumentarse que se trata de un mero ajuste *técnico*, evitando que aquella ambición pudiera carecer de la indispensable base jurídica, el hecho de que el Código exigiese la interacción con las instituciones (lo que brindaría, en todo caso, el aval de su competencia de organización interna) parece situar a la decisión en un plano eminentemente político.

⁸³⁴ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo I. Adviértase que el Código concibe un sistema organizado al modo de un *círculo cerrado* en torno al *Anexo*, no al más amplio *Acuerdo*.

⁸³⁵ El presupuesto de este trascendental cambio no puede ser otro que el reconocimiento implícito de una mayor *madurez* del declarante.

⁸³⁶ Una unicidad que no se explica ya por un canon asentado en el Código sino por lo intransferible de cada experiencia individual. De ello se deduciría, como corolario, la necesidad de que lo normativo respete la diversidad inherente al Código, expresada por ejemplo en los distintos niveles de compromiso ético de los declarantes.

⁸³⁷ Al modo del Virgilio de Dante, su función no sería otra que la del mero auxilio: «[...] Bajemos allí ahora, al ciego mundo;/ - palideciendo comenzó el poeta [por Virgilio]-:/ yo iré el primero, tú serás segundo» (ALIGHIERI, D., *La Divina Comedia*, Barcelona, Libros Río Nuevo, 1983, p. 45).

A fin de reforzar su auxilio, el Código se desgrena en dieciséis *orientaciones* singulares⁸³⁸. La paulatina inflación en su número⁸³⁹ resulta lógica en un modelo evolutivo, vivificado permanentemente por la cambiante realidad social. Un Código, en consecuencia, necesariamente inacabado⁸⁴⁰, si bien, por esa misma finitud, atento siempre a cualquier novedad⁸⁴¹. Como contrapunto a esta complejidad, resulta prudente avanzar cierta estructura en aquellas *orientaciones* en atención al sujeto con el que el declarante interactúa⁸⁴². De este modo, cabría distinguir entre:

a) Relaciones de los declarantes con las instituciones⁸⁴³.

b) Relaciones con el Registro de Transparencia⁸⁴⁴.

⁸³⁸ Que no exclusivas, al ser incorporadas al Código mediante la fórmula «En particular [...]» (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo I).

⁸³⁹ Pasando de doce (2011) y catorce (2014) hasta las dieciséis actuales (RODRIGUES, S., «L'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts par l'Union européenne», en KERLÉO, J.F., *Le lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, Paris, LGDJ, 2020, pp. 337-358, p. 351). En cualquier caso, se evita cualquier disrupción al mantener el texto en esencia las normas y principios del Código de Conducta incorporado con el Acuerdo de 2014 (RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, *op. cit.*, p. 58).

⁸⁴⁰ Un Código completo solo podría contenerse en una obra que, como el *Libro de arena* de Borges, careciese de principio y fin.

⁸⁴¹ A modo de ejemplo, cabría citar la profundización en algunas materias que ya se inferían de la normativa anterior, como el uso indebido del registro para la obtención de beneficios (RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, *op. cit.*, p. 59).

⁸⁴² Clasificación que muy probablemente las próximas revisiones del Acuerdo sentirán cada vez más necesaria.

⁸⁴³ Así, los declarantes: «[...] a) en sus relaciones con cualquiera de las instituciones firmantes y otras instituciones, órganos y organismos de la Unión [...] se identificarán siempre por su nombre, número de registro y la entidad o entidades para las que trabajan o a las que representan; [...] c) no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de manera deshonestas o mediante el uso de presiones indebidas, conductas inadecuadas o un lenguaje ofensivo; d) no abusarán de su inscripción en el Registro para obtener una ganancia comercial, ni distorsionarán o tergiversarán el efecto de tal inscripción; [...] g) respetarán la ejecución y aplicación de todas las normas, códigos y directrices pertinentes de dominio público establecidas por las instituciones de la Unión, y evitarán la obstrucción a tal ejecución y aplicación; [...] [y] p) respetarán las normas y regímenes específicos de acceso y seguridad establecidos por las autoridades firmantes, y evitarán la obstrucción a tales normas y regímenes» (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo I).

⁸⁴⁴ Concretamente: «[...] b) declararán los intereses y objetivos e intereses que promueven y especificarán los clientes o miembros a los que representan, así como, en su caso, el número de registro de tales clientes o miembros; [...] e) no dañarán la reputación del Registro ni causarán perjuicio a las instituciones de la Unión, ni utilizarán sus logotipos sin autorización expresa; f) velarán por que la información que faciliten en el momento del registro, y que posteriormente administren en el marco de sus actividades incluidas, sea completa, actualizada, precisa y no engañosa, y aceptarán que dicha información sea de dominio público; [...] l) presentarán a la Secretaría, si se les solicita, documentación justificativa que demuestre su admisibilidad y la exactitud de la información presentada, y cooperarán de forma leal y constructiva con la

- c) Relaciones con el personal (o el antiguo personal) al servicio de las instituciones⁸⁴⁵, completando con ello la perspectiva ofrecida por el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, impulsado por el Defensor del Pueblo Europeo⁸⁴⁶.
- d) Relaciones con otros actores que participan en el ejercicio de la influencia (clientes, intermediarios, terceros)⁸⁴⁷.

2.2. Seguimiento, investigación y medidas ante un eventual incumplimiento

Como contrapunto a la ductilidad expuesta, la regulación sobre el *seguimiento, investigación y medidas* ante un eventual incumplimiento⁸⁴⁸ ofrecida por el Anexo III se

Secretaría; [y] m) reconocerán que pueden ser objeto de procedimientos de investigación y, en su caso, de las medidas previstas en el anexo III» (*ibidem*).

⁸⁴⁵ De este modo: « [...] h) no inducirán a los diputados al Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión o el personal de las instituciones de la Unión a contravenir las normas de conducta que les sean aplicables; [e] i) si emplean a antiguos diputados al Parlamento Europeo, miembros de la Comisión o personal de las instituciones de la Unión, tendrán debidamente en cuenta los requisitos y normas de confidencialidad aplicables a dichas personas después de abandonar la institución correspondiente, con vistas a prevenir conflictos de intereses» (*ibidem*).

⁸⁴⁶ En relación a la interacción entre la buena administración y el citado Código, véanse, entre otros, MENDES, J., «Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour», *EUI Working Papers*, 2009 y «La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative», *RFAP*, 2009, núm. 131, pp. 555-571; o BATALLI, M. y FEJZULLAHU, A., «Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behaviour», *JIEL*, 2018/1, pp. 26-35.

⁸⁴⁷ Así: « [...] j) cuando participen en una relación entre cliente e intermediario: i) velarán por que todas las partes de dicha relación se encuentren inscritas en el Registro y, ii) como clientes o intermediarios, se asegurarán de que se publique la información pertinente relativa a la relación inscrita en el Registro de conformidad con el anexo II; k) cuando, a efectos de llevar a cabo actividades incluidas, externalicen determinadas áreas a terceros que no estén registrados, velarán por que los terceros se atengan a normas éticas que sean al menos equivalentes a las que son de aplicación a los declarantes; [...] n) adoptarán las medidas pertinentes para garantizar que todos sus empleados que participen en actividades incluidas sean informados de su compromiso como declarantes de observar el presente Código de conducta; [...] [y] o) informarán a los clientes o miembros que representen en el marco de las actividades incluidas de su compromiso como declarantes de observar el presente Código de conducta (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo I).

⁸⁴⁸ Pese a que RODRIGUES caracteriza a este incumplimiento como una «*déviation éthique*» (RODRIGUES, S., «L'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts par l'Union européenne», *op. cit.*, p. 352), conviene insistir en que aquel atenta contra un deber de naturaleza plenamente *jurídica*.

inspira en la rigidez propia de un procedimiento sancionador⁸⁴⁹. De este modo, la Secretaría podrá abrir una investigación⁸⁵⁰ sobre la base de una denuncia⁸⁵¹ en la que se alegue que un declarante no ha observado el Código de Conducta⁸⁵², así como, por propia iniciativa, a la luz de que la permanencia del declarante en el Registro pudiera resultar «inadmisible»⁸⁵³. En caso de denuncia, la Secretaría notificará la apertura del

⁸⁴⁹ Quizá esta nota, la de la *emulación del procedimiento sancionador*, es la que mejor sintetiza la evolución del Anexo a lo largo de sus redacciones, desde el *Anexo IV* del Acuerdo de 2011, hasta el *Anexo 4* del de 2014. En este sentido, resulta reveladora la caracterización de la *investigación* como un «procedimiento administrativo» (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, núm. 1.2). La calificación del correlato del incumplimiento como «sanción», rehuída por el Acuerdo (que opta por la más neutra «medida») es, sin embargo, natural entre la doctrina. Por todos, RODRIGUES, S., «L'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts par l'Union européenne», *op. cit.*, p. 352.

⁸⁵⁰ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, núm. 1.1. Definida como el «procedimiento administrativo que atañe a la Secretaría y al declarante en cuestión, así como, en caso de que la investigación no se hubiera abierto por propia iniciativa de la Secretaría, al tercero que haya presentado la denuncia» (*ibidem*, núm. 1.2).

⁸⁵¹ *Ibidem*. Según indica el núm. 2.1. del Anexo, «Cualquier persona física o jurídica podrá presentar una denuncia ante la Secretaría en relación con la presunta inobservancia de un declarante. Las denuncias se presentarán por escrito. Para ser admisible, la denuncia: a) identificará al declarante en cuestión e indicará claramente los datos de la denuncia; b) proporcionará el nombre y los datos de contacto del denunciante; c) se presentará en el plazo de un año a partir de la presunta inobservancia; se respaldará con pruebas que acrediten una probabilidad razonable de inobservancia». Una amplia legitimación correlato de la transparencia que el Registro busca patrocinar. En 2022 la Secretaría recibió 65 nuevas denuncias. Según el Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022 (p. 11), este elevado número respecto al año precedente (en que se habían formulado 29) «pone de relieve la creciente visibilidad del Registro de transparencia obligatorio y su mecanismo de denuncia».

Desaparece con esta nueva redacción la distinción que establecía el Acuerdo de 2014 entre denuncias y *alertas*, referidas estas últimas únicamente a la inexactitud de datos incluidos en el Registro o a registros no admisibles (RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, *op. cit.*, p. 59).

⁸⁵² *Ibidem*, núm. 1.1. Adviértase que la *inobservancia* denunciada, toda vez que no se limita expresamente a las *orientaciones* incluidas en el Código, ha de entenderse referida al incumplimiento del más amplio deber de actuar de acuerdo con las «normas y principios establecidos en el Anexo I» que pesa sobre el declarante.

⁸⁵³ De acuerdo con el art. 6 del Acuerdo, la admisibilidad en el Registro queda supeditada al cumplimiento de distintas obligaciones. En primer lugar, el «solicitante», es decir, aquel «representante de intereses que solicite su inscripción en el Registro» (Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, art. 2 b)) deberá aportar una información «completa» (entendiendo por tal la detallada en el Anexo II), concediendo, además, que sea de dominio público (*ibidem*, art. 1.2). En segundo lugar, una vez activada la inscripción (y, por tanto, convertido el «solicitante» ya en «declarante»), deberá realizar actividades propias del ámbito registral, así como observar el Código del Anexo I. En consecuencia, el procedimiento de investigación a iniciativa de la Secretaría tiene un objeto potencialmente más amplio que el iniciado a través de denuncia, toda vez que permite investigar si los declarantes realizan actividades *incluidas* en el ámbito del Registro.

Por otra parte, si bien pudiera argumentarse que la *investigación* no permitiría indagar si la información aportada es *completa*, toda vez que la obligación de ofrecerla pesa sobre el «solicitante» y el procedimiento ha de entenderse con el «declarante», la previsión de la letra f) del Código de Conducta, que exige del declarante que vele porque la «información que faciliten en el momento del Registro, y que posteriormente administren en el marco de sus actividades incluidas [sin cursivas en el original], sea completa, actualizada, precisa y no engañosa» posibilitaría iniciar una investigación no solo para comprobar la veracidad de la información aportada sino, también, la de su permanente acomodo una vez activada la inscripción.

procedimiento al declarante⁸⁵⁴, que dispondrá de veinte días hábiles para formular alegaciones. Tras ello, la Secretaría elaborará un informe con sus conclusiones⁸⁵⁵. Por su parte, la Secretaría podrá también comenzar el procedimiento a iniciativa propia⁸⁵⁶, previéndose su desarrollo en términos similares a los expuestos para el caso de la denuncia. En ambos supuestos, la Secretaría cerrará la investigación con una decisión motivada que notificará por escrito a las partes⁸⁵⁷. En el caso de concluirse que la presencia de un declarante resulta inadmisibile, su inscripción será automáticamente cancelada⁸⁵⁸.

⁸⁵⁴ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, núm. 3.1.

⁸⁵⁵ *Ibidem*, núm. 3.3.

⁸⁵⁶ De cara a impulsar su voluntad puede resultar decisiva la información suministrada por los *whistleblowers*. Definidos como «someone who finds out that the organization they are working for is doing something immoral or illegal and tells the authorities or the public about it» (COLLINS ENGLISH DICTIONARY; disponible en <https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/whistle-blower>) esta figura de origen estadounidense ha sido objeto de reciente atención en la Unión a través de la Directiva 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO, L 305, 26.11.2019), concretado en nuestro país a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOE, núm. 44, de 21 de febrero de 2023). Íntimamente conectada con el fenómeno de la corrupción, PÉREZ MONGUIÓ resalta que «se hace necesario, como primer paso, como premisa esencial, en los supuestos en los que existen o pudieran existir hechos constitutivos o indiciarios de corrupción, irregularidades o malas praxis, que aquellos [los potenciales cooperadores] no permanezcan ocultos, sino que se articulen medios para que afloren y puedan depurarse responsabilidades y restablecerse la legalidad» (PÉREZ MONGUIÓ, J. M., «Del chivato al cooperador: el *whistleblowing*», *RVAP/ HAEA*, 2019, n.º 115, pp. 343-375, p. 346). Entre los autores que han abordado esta figura cabe citar a BOK, S., «Whistleblowing and professional responsibilities» en CALLAHAN, D. *et al.* (EDS.), *Ethics Teaching in Higher Education*, Nueva York, Springer, 1980, pp. 277-295; DAVIS, M., «Some Paradoxes of Whistle-Blowing», *BPEJ*, Vol. 15, Spring 1996, n.º 1, pp. 3-19; GOLDBERG, D.T., «Tuning in to Whistle Blowing», *BPEJ*, 1988, 7(2), pp. 85-94; DE GEORGE, R.T., *Business Ethics*, Nueva York, Macmillan, 1982; COOPER, J.E. y GREENE, D., «Whistleblowers», *Solicitors Journal*, 20 November 1992; LIGOURI, G., «La disciplina del whistleblowing nel Regno Unito», *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2014, fasc. 3; ARMONE, G., «Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi», en FRASCHINI, G., PARISI, N. y RINOLDI, D., *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno Editore, 2011, pp. 127-133; y CAPUTI, G., «Il whistleblowing», en CONTESSA, C. y UBALDI, A. (EDS.), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, Piacenza, LaTribuna, 2021, pp. 481-548. La importancia de esta figura ha sido prontamente advertida por las organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, Transparency International destaca que los «Whistleblowers have a key role in protecting the public, companies and institutions from undetected corruption, mismanagement and other misconduct, and their damaging consequences. They enable early detection of wrongdoing, giving organisations the opportunity to take action before a situation causes harm to the public, triggers liability or leads to serious financial losses» (Transparency International, *Maximising impact and protection of whistleblowers: the key role of internal reporting systems*, 3.8.2023).

⁸⁵⁷ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, núm. 7.1.

⁸⁵⁸ *Ibidem*, núm. 7.2. El carácter *sancionador* de esta medida se acrecienta si se tiene en cuenta el carácter pretendidamente obligatorio de la inscripción registral. Por otra parte, el núm. 8.1 permite también a la Secretaría, una vez establecida la inadmisibilidad, acordar distintas medidas *complementarias* cuando «proceda y a la luz de la gravedad de la inobservancia». Concretamente, podrá «[...] a) prohibir que el representante de intereses en cuestión se inscriba de nuevo durante un periodo comprendido entre veinte días hábiles y dos años, y b) publicar la medida adoptada en el sitio web del Registro». CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op.cit.* destaca

En sintonía con esta *emulación* del procedimiento sancionador, y en respuesta a las observaciones formuladas por numerosos colectivos preocupados ante una posible falta de seguridad jurídica, el Anexo consagra, en línea con un principio de buena administración cada vez más referencial en la relación con los grupos de interés, un *derecho a ser oído*, según el cual:

«El declarante tendrá la posibilidad de dar a conocer sus opiniones por escrito antes de que se adopte cualquier decisión que establezca su inadmisibilidad»⁸⁵⁹

Finalmente, una de las principales novedades incorporadas por el Anexo, y en la que la influencia de la buena administración parece también evidente, se refiere a la posible *revisión* de las medidas adoptadas. En este sentido, únicamente los declarantes sujetos a las medidas *complementarias* previstas en el número 8.1 ⁸⁶⁰ podrán presentar una solicitud motivada de revisión. Esta solicitud, que se interpondrá ante la Secretaría en un plazo de veinte días a partir de la notificación de la medida, se remitirá al presidente del Consejo de Administración, que la someterá al pleno «cuando proceda o cuando lo solicite uno de los demás miembros del Consejo»⁸⁶¹. Recordándose, en todo caso, que:

«Los declarantes que no estén satisfechos con una decisión del Consejo de Administración [...] podrán recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con el art. 263

que no se «prevén consecuencias patrimoniales ni de otro tipo para los grupos de interés que realicen actividades de modo inadecuado, ni medidas particulares en caso de reincidencia», concluyendo que «el incumplimiento del Código de Conducta tiene un coste relativamente bajo».

⁸⁵⁹ Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, núm. 6.

⁸⁶⁰ En consecuencia, la revisión prevista en el Anexo no posee un alcance general, limitándose a las concretas medidas identificadas en el núm. 8.1.

⁸⁶¹ Una *procedencia* que no aparece definida ni en el Anexo ni el art. 7.2.e) del Acuerdo, el cual se limita a indicar que el Consejo «examinará las solicitudes motivadas de revisión de las decisiones de la Secretaría de conformidad con el punto 9 del Anexo III, y adoptará las decisiones pertinentes respecto a tales solicitudes». La labor del Defensor del Pueblo Europeo se anticipa decisiva de cara a perfilar esta facultad presidencial.

del TUE o presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo con arreglo al artículo al art. 228»⁸⁶²

2.3. Una cohabitación potencialmente conflictiva

El encuentro entre los modelos expuestos, el de la libertad y el fomento de la corresponsabilidad de los grupos de interés patrocinado por el Anexo I, y el defendido por el Anexo III, más apegado a la clásica *sanción* y al conjunto de garantías procedimentales asociadas a la misma así como al principio de buena administración, no debe reputarse negativamente. Antes al contrario, este oxímoron jurídico, encierra, en su complejidad, un potencial de extraordinaria fertilidad para el derecho. Tarea en la que resulta de especial ayuda una forma, la del *código de conducta*, cuya vaporosidad se anticipa imprescindible para buscar un equilibrio entre tan encontrados *humores*. Sin embargo, si, como parece, la apuesta por el establecimiento de un procedimiento sancionador *clásico* continúa su avance, resultará preciso atender a ciertos aspectos potencialmente conflictivos. En especial, el derivado del respeto al principio de tipicidad, dado que las *medidas* previstas, auténticas sanciones desde el momento en que limitan la capacidad relacional de los grupos de interés con las instituciones garantizada por el art. 11.2 del TUE, se apoyan en un incumplimiento del Código que, al no estar necesariamente descrito en sus *orientaciones*, no resultará evidente para los declarantes, pudiendo abocarles a una situación de indefensión. A futuro, si bien una solución pasaría por convertir a aquellas *orientaciones* en taxativas *obligaciones*, permitiendo al declarante un nítido conocimiento de lo prohibido, ello implicaría agostar los enriquecedores matices ofrecidos por el Anexo I. Por ello, resulta conveniente, al menos en el corto plazo, sostener la apuesta por este oxímoron, combinando la libertad con medidas menos *sancionadoras*, evitando, en especial, aquellas que imposibiliten a los grupos de interés

⁸⁶² Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, *cit.*, Anexo III, núm. 10. El reconocimiento expreso de la intervención del Defensor del Pueblo Europeo respecto a decisiones vinculadas al Registro de Transparencia supone una importante novedad respecto del Acuerdo de 2014 (RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, op. cit., p. 60).

mantener con las instituciones el diálogo abierto, transparente y regular que les garantiza el art. 11. 2 del TUE⁸⁶³. En todo caso, esta cohabitación encuentra un factor moderador en las exigencias derivadas de una buena administración, tanto en cuanto principio capaz de refrenar los excesos administrativos como de derecho que vela por los particulares. Este parece ser el enfoque adoptado por la Secretaría, toda vez que

«Al tramitar una investigación, [...] trata siempre de garantizar un diálogo constructivo con el declarante o declarantes para aclarar y resolver las cuestiones detectadas, en la medida de lo posible, antes de adoptar cualquier medida necesaria. En 2022 la Secretaría no consideró necesario aplicar medidas en virtud del punto 8 del anexo III del AII [Acuerdo interinstitucional] contra un declarante»⁸⁶⁴

⁸⁶³ En contra de esta opinión RIDAO y ARAGUÀS, para quienes resultaría deseable «[...] un severo régimen sancionador para los incumplimientos del *Código de Conducta* [énfasis en el original]» dominado por «sanciones pecuniarias importantes» (RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, op. cit., p. 63).

⁸⁶⁴ Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022, pp. 11-12.

3. LA CONDUCTA DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO EN SU RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS

La atención a la conducta de los miembros de las instituciones y del personal a su servicio se despliega en un universo ético singular⁸⁶⁵, históricamente consolidado⁸⁶⁶ y frecuentemente descrito como *ética de la gestión pública*⁸⁶⁷. Noción que, si bien desde enfoques distantes⁸⁶⁸, coincide en una marcada vocación funcional, buscando servir de

⁸⁶⁵ Asentado en un *igualitarismo del deber* que nos compromete a todos. En este sentido, «Toda vida humana es un ejemplo y, por eso mismo, recae sobre ella un imperativo de ejemplaridad que dice: obra de tal manera que tu comportamiento sea imitable y generalizable en tu círculo de influencia, produciendo en él un impacto civilizatorio» (GOMÁ LANZÓN, J., *Ejemplaridad pública. Tetralogía de la ejemplaridad*, op. cit., p. 341). Sin embargo, el «igualitarismo de la ejemplaridad es asimismo compatible con la responsabilidad reduplicada de determinados ejemplos morales, atendiendo a la posición singular que ocupan en la sociedad. El imperativo de ejemplaridad pública es general y alcanza a todo sujeto, por lo mismo que todo yo especializado -en el oficio y en el corazón- es ya una persona pública [...]. Ahora bien, la especialización ha conducido a ciertas personas a un oficio en la organización de los poderes del Estado -el legislativo, el administrativo o el judicial- y para ellas las «instituciones de la eticidad», que son un deber *general* para todo yo, se han concretado, en lo que al trabajo profesional se refiere, en un empleo dentro de las «instituciones de la política». Como administradores de lo público, resultan investidos de un poder coactivo sobre sus conciudadanos y su ejemplo despliega un superior impacto moral en su círculo de influencia, el cual, por razón de su oficio, se amplía extraordinariamente en comparación con el resto de las personas públicas. Un mayor poder y una mayor influencia determinan una *especial* responsabilidad concurrente en ellos, si bien hay que insistir en que no es una responsabilidad de una naturaleza nueva sino la misma que incumbe a todo yo al cuidado de su ejemplo aunque en grado eminente» (*ibidem*, pp. 339-340).

Por otro lado, conviene precisar que el imperativo de ejemplaridad que pesa sobre los funcionarios «es de una naturaleza distinta del que rige para los profesionales de la política. Ellos no deben responder, como éstos, a la confianza específica que la ciudadanía, expresada en votos, les ha otorgado a la vista de unas cualidades que hacen de ellos personas fiables y creíbles y que pueden revocar en las elecciones siguientes. La responsabilidad en la que incurren como administradores de negocios ajenos es principalmente de orden legal. No obstante, incluso la ley en nuestros días no puede por menos de reconocer el deber de ejemplaridad del funcionario y, si bien el legislador moderno ha abandonado ese lenguaje de la ejemplaridad pública que permeaba la legislación decimonónica, permanece, con todo, su aroma en las leyes actuales a través de una diversidad de fórmulas que permiten extender el ámbito de lo jurídico, más allá de lo regulado expresamente, a comportamientos de honestidad y decoro que son también exigibles al funcionario aun no siendo tipificables a priori en una disposición normativa» (*ibidem*, p. 351). Advuértase que GOMÁ LANZÓN opta por una aproximación a la ley clásica, no haciendo uso de las posibilidades que para la integración de esta ejemplaridad de los funcionarios ofrece el *soft law*.

⁸⁶⁶ Remontándose sus primeras manifestaciones en Occidente a los tiempos de «Aristóteles y aun anteriores» (GARCÍA MEXÍA, P., «La ética pública. Perspectivas actuales», *REP*, octubre-diciembre 2001, núm. 114, pp. 131-138, p. 131).

⁸⁶⁷ Empleando la doctrina otras denominaciones como, por ejemplo, *ética de la Administración* o *ética administrativa*. Pese a esta diversidad, todas coinciden, no obstante, en su deseo de singularizar una dimensión ética propia de lo público.

⁸⁶⁸ Que oscilan entre los que la consideran emanación de una *cultura administrativa* y los que prefieren insistir en su relación con la *ética privada*. Para los primeros, la caracterización de aquella cultura como conjunto de ideas preestablecidas que tienen los empleados públicos y que forman un sistema coherente de valores, allana su intimidad con la ética (GARCÍA MEXÍA, P., «La ética pública. Perspectivas actuales», op. cit., p. 132). Para los segundos, la ética de la gestión pública posee un vínculo insoslayable con la privada, hasta el punto de que su identificación «era habitual en la Edad Media y llegó a prolongarse a la Edad Moderna» (PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Ética pública y ética privada», en TAMAYO, J.J. (DIR.), *Aportación de las religiones a una ética universal*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 15-31, p. 15).

guía al desempeño diario de los servidores públicos. En palabras de DÍAZ MUIÑA y MURILLO GARCÍA-ATANCE:

«La gestión pública se desempeña en un contexto compuesto por reglas, toma de decisiones y conflictos en los cuales la ética de la gestión pública puede orientar en situaciones concretas acerca de los valores que definen los niveles de responsabilidad, conciencia e identidad de la organización»⁸⁶⁹

Universo ético que, si bien propio, no se agota en sí mismo, vivificándose permanentemente con su apertura a la sociedad y, en especial, a sus valores. Es precisamente en este marco de apertura en el que cabe el encuentro con los grupos de interés, que no se plantea, por tanto, de forma necesaria, ni copa, en ningún caso, la dimensión ética de los servidores públicos, hasta el punto de que, como se mostrará, las normas que ensamblan en la Unión este universo se refieren a los grupos de interés tan solo de manera indirecta, centrada en una capacidad de influencia sobre lo público que, si bien notable, no resulta exclusiva, siendo compartida por otros grupos sociales que caen fuera de la definición de aquellos.

Vínculo tal que concentra a este enfoque en su deslinde, condensado en que «si la ética privada atiende al bien de los individuos, la ética pública se refiere al bien común» (*ibidem*, p. 16).

Ambos planteamientos aportan matices a la ética de la gestión pública. El primero, más racional, facilita su precisión conceptual. El segundo, más abierto, la enriquece, habida cuenta, en especial, su conexión con la *ciudadanía* como dimensión pública del individuo.

⁸⁶⁹ DÍAZ MUIÑA, M. y MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., «La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración», *RAAP*, 2008, n.º 32, pp. 133-170, p. 136. Centrándose en el personal al servicio de las Administraciones, los autores insisten en esta vocación al indicar que «los funcionarios ejercemos de distintas formas un poder discrecional en nuestro trabajo diario, en la administración de los recursos públicos, en la interrelación con los ciudadanos, ... Y, así, la ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones. En consecuencia, la ética es un factor clave de la calidad de la Administración» (*ibidem*, pp. 136 y 137). Interesante resulta, también, el vínculo que desvelan entre *ética* y *modernización*, en la medida en que «A pesar de los intentos de modernización de las organizaciones políticas, orientados en su mayoría a mejorar procesos técnicos, como la informatización, la capacitación técnica de los funcionarios y el trabajo en red, cada vez se hace más evidente que tales aspectos no se pueden descontextualizar del marco que remite a la consolidación de una nueva cultura de la gestión pública que apunta al fortalecimiento ético de las instituciones, con una capacidad irradiadora hacia otros sectores de la sociedad centrada en el concepto de Ethos de la Administración en el ámbito público» (*ibidem*, p. 136).

En el contexto de la Unión, esta dimensión ética se caracteriza inicialmente, al igual que ocurre en espacios normativos similares, por estructurarse en torno a unas referencias que en forma de *principios* guían la conducta de los miembros y del personal al servicio de las instituciones⁸⁷⁰. Principios que en el caso de la Comisión alcanzan incluso una dimensión *constitucional*. En este sentido, el artículo 17. 3 del TUE indica que:

«[...] La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 18, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones»

Por su parte, el artículo 245 del TFUE añade mayor detalle al precisar que:

«[...] 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. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese en las condiciones previstas en el artículo 247 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo»⁸⁷¹

⁸⁷⁰ Como resaltan GRAD y FRISCHHUT, «The EU institutions don't mention the terms "ethics" or "morality" explicitly but rather refer to principles such as "integrity", "diligence", "objectivity", "honesty" and "accountability" in order to ensure ethical behavior» (GRAD, J. y FRISCHHUT, M., «Legal and Ethical Rules in EU Decision-Making: "Soft Law" for Targets and Actors of Lobbying», en DIALER, D. y RICHTER M. (Eds.), *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*, Cham, Springer, 2019, pp. 305-327, p. 312). Una utilización de principios apuntada en el Informe Nolan y afianzada en la *Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service* de 1998, que oferta un elenco diseñado «to help countries review the institutions, systems and mechanisms they have for promoting public service ethics. They identify the functions of guidance, management or control against which public ethics management systems may be checked. These principles distil the experience of OECD countries, and reflect shared views of sound ethics management. Member countries will find their own ways of balancing the various aspirational and compliance elements to arrive at an effective framework to suit their own circumstances» (OECD, *Building Public Trust: Ethics measures in OECD Countries*, París, Head of Publications Division. Public Affairs and Communication Directorate, 2000, pp. 74-77).

⁸⁷¹ Precizando el Consejo que «el cumplimiento de este deber implica, más allá de la observancia de las leyes y disposiciones vigentes, la obligación de apreciar y valorar con circunspección cuál es el

Previsiones que se completan con el *deber de sigilo* descrito por el artículo 339 del TFUE y cuya aplicación no se limita a los miembros de la Comisión. Según dispone:

«Los miembros de las instituciones de la Unión, los miembros de los comités, así como los funcionarios y agentes de la Unión estarán obligados, incluso después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes»

Ahondando en esta línea, el Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea⁸⁷² dedica su artículo 2 a estos principios, exigiendo a sus destinatarios⁸⁷³ una total «independencia, integridad, dignidad, lealtad y discreción», tanto en su «actuar» como en el más concreto «ejercicio de sus funciones», quedando sujetos, en todo caso, a las «normas de conducta ética más exigentes»⁸⁷⁴. Especial relieve merece la dignidad de su cargo, no debiendo conducirse de forma que «afecte negativamente a la percepción que los ciudadanos tienen de su independencia e integridad»⁸⁷⁵.

comportamiento adecuado en una determinada situación, en particular con objeto de no poner en peligro la reputación de la Comisión como órgano independiente e imparcial» (Recurso interpuesto el 3 de agosto de 1999 contra el Dr. Martin Bangemann por el Consejo de la Unión Europea, asunto C-290/99 (*DO*, C 314, 30.10.1999)).

⁸⁷² Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.* Objeto de distintas redacciones, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo concede que «the modifications to the 2011 Code of Conduct taken in account in 2018 Code of Conduct are important». Si bien, forzosamente, lo reputa mérito propio, al mostrar, en su opinión, que «the Commission responded in a quite a complete way to the EP study recommendations» (Follow up to the 2009 and 2014 Studies on the Code of Conduct for Commissioners- Improving Effectiveness and Efficiency. Policy Department for Budgetary Affairs. Directorate General for Internal Policies of the Unión. PE 636.480. July 2019, p. 7).

⁸⁷³ Tras la reforma de 2018, el Código resulta de aplicación «a los Miembros de la Comisión y, en caso de que se especifique explícitamente, a los antiguos Miembros de la Comisión, a la persona propuesta como candidato a Presidente de la Comisión Europea y a los Comisarios designados» (Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 1).

⁸⁷⁴ *Ibidem*, art. 2.2.

⁸⁷⁵ *Ibidem*, art. 2.5.

Paralelamente, el Código de Conducta de los diputados al Parlamento Europeo⁸⁷⁶ identifica en su artículo 1 unos «principios rectores» que los miembros de la Cámara habrán de adoptar como guía: «actuación desinteresada, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto de la reputación del Parlamento», debiendo actuar exclusivamente en favor del interés público y absteniéndose de «obtener o buscar beneficio económico alguno, directo o indirecto, ni recompensa de ningún tipo»⁸⁷⁷. De modo particular, el Código señala unos *deberes* considerados *principales* para los diputados⁸⁷⁸. Pese a que esta singularización parece apelar a la dialéctica entre el *hard* y el *soft law*, de manera que solo el incumplimiento de aquellos llevaría aparejada la oportuna sanción, el art. 11 del Anexo descarta esta hipótesis, ligando la respuesta, en un sentido amplio, a la «infracción del Código de Conducta»⁸⁷⁹. La preeminencia de estos deberes, básicamente respuestas a las actividades de influencia desplegadas por los grupos de interés, confirma que la dimensión ética de los miembros del Parlamento queda en extremo sesgada hacia la realidad de estos grupos. Enfoque que, como se ha indicado, resulta coherente con el origen histórico de esta normativa. Por otra parte, la reforma del Código de Conducta a resultas del escándalo *Qatargate* ha venido a reforzar las notas de *integridad* y *coherencia*, que ahora presiden su Título, abandonando un enfoque centrado en los *intereses económicos de los diputados*, que si bien coherente con la salvaguarda de su independencia⁸⁸⁰, renunciaba a señorear un mayor espacio ético de mayor amplitud.

⁸⁷⁶ Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, Anexo I. Reacción frente al escándalo *cash for laws*, la redacción originaria del texto había sido criticada por las organizaciones de la sociedad civil dada la ausencia de sus principales reclamaciones. Entre ellas, la introducción de un periodo de *enfriamiento* tras el mandato o la creación de un organismo de ética independiente (Corporate Europe Observatory, *The new MEP code of conduct – the final reckoning*, 7.7.2011). Su íntima relación con el Anexo I del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio ha sido destacada por CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op. cit.*, que las considera «normas complementarias».

⁸⁷⁷ Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, Anexo I, art. 1.

⁸⁷⁸ *Ibidem*, art. 2. Concretamente: no establecerán acuerdo alguno para actuar ni votar en interés de una persona física o jurídica que pueda comprometer su libertad de voto; no solicitarán ni aceptarán beneficio alguno, directo o indirecto, en efectivo o en especie ni cualquier otra recompensa a cambio de adoptar un determinado comportamiento en el ámbito de la actividad parlamentaria, esforzándose por evitar cualquier situación que pueda dar lugar a sospechas de soborno, corrupción o influencia indebida; y no desarrollarán actividades retribuidas de representación de intereses directamente relacionadas con el proceso de decisión de la Unión.

⁸⁷⁹ Conclusión que se refuerza habida cuenta el carácter *principal*, que no *exclusivo*, de estos deberes.

⁸⁸⁰ Que recuerda el art. 11 del Reglamento al indicar que las normas del Código «no podrán perturbar o limitar de otro modo el ejercicio del mandato y de las actividades políticas o de otra índole relacionadas con dicho mandato». Sorprende en todo caso la falta de una reflexión profunda de la Cámara sobre el particular, sobre todo si se tiene en cuenta que los contrapesos a esta independencia vigentes en los

En el caso de los funcionarios de la Unión, su Estatuto⁸⁸¹ se convierte en la norma de referencia, apostando aquel, al amparo de la relación de sujeción especial, por intensificar la juridicidad de una dimensión ética que abandona ya la referencia a los *principios* para expresarse en *obligaciones*⁸⁸².

La referencia a los principios encuentra su contrapunto en los *conflictos de intereses*. Y es que si aquellos brillan por su poder inspirador, estos reflejan una dimensión negativa, que trata de conjurarse, en primer término, con el auxilio de la transparencia⁸⁸³, y que, de materializarse, se combate mediante las oportunas previsiones normativas⁸⁸⁴. Dimensión

parlamentos nacionales (en especial, la denominada *disciplina de grupo*) poseen actualmente en la Unión una eficacia muy limitada, debido principalmente a la adscripción simultánea de los miembros de la Cámara a una *delegación* nacional que trata de reivindicar estos poderes de control. En este sentido, «The EP political groups do not operate as strong a system of group discipline as in most national parliaments. Nonetheless, EP groups have achieved high levels of voting cohesion: research has suggested that, generally, the groups of the Greens/European Free Alliance, the European People's Party and the Progressive Alliance of Socialists and Democrats have achieved the highest levels of cohesion (95.62 %, 93.71 % and 91.99 % respectively), whereas the Europe of Freedom and Direct Democracy group had demonstrated the lowest» (TILINDYTE, L., *Rules on political groups in the EP*, Bruselas, EPRS, 2019). Véase asimismo BOWLER, S., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.

⁸⁸¹ Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEE) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DOCE, 45, 14.6.1962), p. 1385 y ss.

⁸⁸² *Ibidem*, art. 11. Así, «El funcionario deberá desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de la Unión, 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, y cumpliendo con su deber de lealtad hacia la Unión». Además, «no podrá aceptar de un gobierno ni de ninguna fuente ajena a la institución a la que pertenece, sin autorización de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, ninguna distinción honorífica, condecoración, merced, donativo o remuneración, sea cual fuere su naturaleza, salvo por razón de servicios prestados antes de su nombramiento o durante el transcurso de la excedencia especial por servicio militar o nacional, y solo por causa de tales servicios». Finalmente, se le exige abstenerse de «todo acto o comportamiento que pudiera atentar a la dignidad de su función», así como de «divulgar sin autorización cualquier información que haya recibido con ocasión de sus funciones, salvo que dicha información se haya hecho ya pública o sea de acceso público» (*ibidem*, arts. 12 y 17.1). Como contracara, la institución viene obligada a defender el honor e integridad del funcionario. De especial interés dada una presunta relación del funcionario con los *lobbies*, Sentencia de 26 de octubre de 1993, *Caronna c. Comisión*, asunto T-59/2, ECLI ECLI:EU:T:1993:91.

⁸⁸³ En especial, a través de las *declaraciones de interés*, reguladas con minuciosidad por los arts. 3 del Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, 4 del Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia, y 11 del Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Como novedad, el Código de conducta exige a los diputados tras el *Qatargate* una *declaración sobre el patrimonio* en la que «declararán sus activos y pasivos al inicio y al final de todo mandato». Estas declaraciones se remitirán al presidente y serán accesibles únicamente para las autoridades pertinentes, sin perjuicio del Derecho nacional.

⁸⁸⁴ Pese a este enfoque, abundan también las coincidencias entre *principios* y *conflictos de intereses*. Entre ellas, la *generalidad*. En este sentido, DONALD JOHNSTON, antiguo secretario general de la OCDE,

que plantea, en primer lugar, la dificultad de su delimitación. Tarea en la que resulta de ayuda la propuesta por la OCDE, para la cual el conflicto tendría lugar:

«entre la misión pública y los intereses privados de un empleado público, cuando éste tiene intereses a título privado que podrían afectar a la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades»⁸⁸⁵

En el caso de la Comisión Europea, sus miembros deberán esforzarse por evitar cualquier situación que pueda generar un conflicto de intereses o que, más sutilmente, «pueda razonablemente ser percibida como tal»⁸⁸⁶. Conflicto caracterizado como el que tiene lugar:

«cuando un interés personal puede influir en el desempeño independiente de sus funciones. Los intereses personales incluyen, entre otros, cualquier posible beneficio o ventaja para los propios Miembros, sus cónyuges, parejas o familiares directos. No existirá conflicto de intereses cuando un Miembro se ve afectado únicamente por pertenecer al conjunto de la población o a una categoría amplia de personas»⁸⁸⁷

La percepción del riesgo exige del Comisario una prudente abstención de «cualquier decisión o instrucción de un expediente y de cualquier participación en la discusión,

precisa que «es materialmente imposible definir por adelantado todas las formas imaginables de conflictos de intereses para luego simplemente prohibirlas. En cambio, compete a las autoridades y a las organizaciones públicas, y es una de sus tareas principales, reconocer los riesgos que estos conflictos acarrearán para la buena gobernanza y poner en marcha medidas enérgicas para asegurar que aquellos conflictos que sobrevengan serán rápidamente detectados y solucionados de forma correcta» (OCDE, *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público. Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2004, p. 14).

⁸⁸⁵ *Ibidem*, p. 17. Enfoque «simple y práctico» que la Organización estima prudente para abordar una materia copada por el «contexto nacional» y en la que «no hay “llaves maestras” que sirvan para todos» (*ibidem*, p. 16).

⁸⁸⁶ Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 2.6. Contraste entre *realidad* y *apariencia* que ejemplifica el carácter híbrido de la ética pública, siempre a caballo entre lo ético y lo jurídico.

⁸⁸⁷ *Ibidem*, art. 2.6. Definición que supone una novedad frente al silencio de la redacción del Código de 2011.

debate o votación en relación con el asunto»⁸⁸⁸. También, la inmediata advertencia⁸⁸⁹ al presidente de la Comisión, el cual, a la luz de la información disponible⁸⁹⁰ y en lo que supone ya una primerísima valoración⁸⁹¹, adoptará «cualquier medida que considere apropiada»⁸⁹², como la «reasignación del expediente a otro Miembro o al Vicepresidente competente»⁸⁹³ o la «solicitud de venta o transferencia a un fideicomiso» de los intereses financieros capaces de ocasionar el conflicto⁸⁹⁴. El presidente recibirá en esta función el auxilio del Comité Independiente de Ética⁸⁹⁵, llamado a asesorar a la Comisión sobre cualquier cuestión relacionada con el Código, formulando para ello «recomendaciones generales [...] sobre cuestiones éticas pertinentes»⁸⁹⁶.

⁸⁸⁸ *Ibidem*, art. 4.1. Anáfora que enfatiza a la perfección la inmensa amplitud de este deber.

⁸⁸⁹ *Ibidem*, art. 4.3. Apostillando el texto que habrá de producirse «tan pronto como [los comisarios] tengan conocimiento» de la situación.

⁸⁹⁰ *Ibidem*, art. 4.4. En especial, la aportada por las declaraciones de interés, si bien podrá valerse de «cualquier otra»

⁸⁹¹ *Ibidem*. Previa consulta, si procede, al Comité Independiente de Ética, que será examinado más adelante.

⁸⁹² *Ibidem*. La adopción de estas medidas ha de reconducirse naturalmente al marco competencial del presidente de la Comisión previsto en el art. 17 del TUE y desarrollado por su Reglamento interno (Reglamento interno de la Comisión Europea [C(2000) 3614] (DOCE, L 308, 8.12.2000)), art. 3. En especial, la indeterminación de aquellas no supone un quebranto para el principio de tipicidad, habida cuenta que la eventual reacción del presidente no cabe reputarse como sanción (cuya imposición, bajo la forma de *amonestación*, corresponde en exclusiva al Colegio según el art. 13. 3 del Código) sino fruto del deber de velar por la correcta aplicación del texto previsto en su art. 13. 1.

⁸⁹³ Posibilidad que actualiza la competencia del presidente para determinar la «organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación». Para ello, asignará «a los miembros [...] determinados sectores de actividad, en los que serán específicamente responsables de la preparación de los trabajos de la Comisión y de la ejecución de las decisiones», pudiendo «modificar dichas asignaciones en cualquier momento» (Reglamento interno de la Comisión Europea, *cit.*, art. 3.2). Caso de producirse la reasignación, la relación de confianza con la Cámara exige que su presidente sea informado «a su debido tiempo» (Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 4.1. a)).

⁸⁹⁴ Solicitud que, de no ser atendida (incluso, de serlo), el presidente puede dimensionar con una petición de dimisión que, con la excepción del Alto Representante, resultaría vinculante para los miembros (Reglamento interno de la Comisión Europea, *cit.*, art. 3.6).

⁸⁹⁵ Que adopta ahora un carácter permanente, alejándose así de previas composiciones *ad hoc* (Commission Européenne, Code de Conduite des commissaires, C (2011) 2904 final, 20.4.2011, p. 13). Asimismo, la institución patrocina desde 2023 un modelo que, replicando el Acuerdo interinstitucional por el que se crea el Registro, apuesta por la creación de un Órgano de Ética Común a las instituciones. Véase, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Court of Justice, the European Central Bank, the European Court of Auditors, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Proposal for an interinstitutional ethics body. (COM (2023) 311 final. 8.6.2023).

⁸⁹⁶ Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 12. 1. El Comité se compondrá de tres miembros «seleccionados por su competencia, experiencia, independencia y cualidades profesionales», debiendo estar en posesión de un «historial impecable en materia de conducta profesional». Sus integrantes serán nombrados por la Comisión, a propuesta del presidente, siendo su mandato de tres años, renovable una sola vez. El Código insiste en la obligación de colaboración plena que pesa sobre los miembros y antiguos miembros, debiendo facilitar al Comité toda «la información adicional solicitada que sea pertinente». En cualquier caso, se reconoce el derecho de aquellos a ser oídos si se estima necesario emitir un informe negativo (*ibidem*, art. 12.3).

Por lo que se refiere a los diputados al Parlamento Europeo, el conflicto de intereses se describe en el art. 3. 1 del Anexo I de su Reglamento. Según indica, se producirá:

«cuando el ejercicio del mandato de un diputado al Parlamento Europeo en favor del interés público pueda verse influido de manera inadecuada por razones familiares, afectivas o de interés económico, o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés privado. No existirá conflicto de intereses cuando un diputado obtenga un beneficio únicamente por pertenecer al conjunto de la población o a una categoría amplia de personas»⁸⁹⁷

A resultas del escándalo *Qatargate*, la regulación de estos conflictos ha sido objeto de una intensa atención. Así, en el enésimo refuerzo a su independencia⁸⁹⁸, se responsabiliza al diputado de la gestión del conflicto, debiendo realizar todos los esfuerzos razonables para resolverlo de inmediato⁸⁹⁹. Además, la nueva regulación incluye previsiones específicas sobre su gestión por figuras especialmente *sensibles*, como los vicepresidentes, cuestores, presidentes o vicepresidentes de una comisión o delegación⁹⁰⁰, o los ponentes, ponentes alternativos o participantes en una delegación oficial o en negociaciones institucionales⁹⁰¹. Finalmente, en aras de la transparencia:

⁸⁹⁷ Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, Anexo I, art. 3.1.

⁸⁹⁸ Como se ha indicado, la linde entre *garantía* y *privilegio* resulta con frecuencia porosa. Más, si cabe, en este caso, habida cuenta que los mecanismos externos llamados a perfilarla pueden ser tenidos por amenazadores para la independencia del diputado.

⁸⁹⁹ Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, Anexo I, art. 3.2. Asegurándose en todo caso de que el conflicto figure en su declaración de intereses.

⁹⁰⁰ *Ibidem*, art. 3. 4. De este modo, «Antes de asumir el cargo de vicepresidente, cuestor, presidente o vicepresidente de una comisión o delegación, el diputado presentará una declaración en la que indicará si tiene o no conocimiento de que se encuentra ante un conflicto de intereses en relación con las responsabilidades de ese cargo.

Si el diputado tiene conocimiento de que se encuentra ante tal conflicto de intereses, lo describirá en esa declaración. En tal caso, solo podrá asumir sus funciones si el órgano correspondiente decide que el conflicto de intereses no impide al diputado ejercer su mandato en favor del interés público.

Cuando surja un conflicto de intereses durante el ejercicio del cargo en cuestión, el diputado presentará una declaración en la que describirá dicho conflicto y se abstendrá de ejercer sus responsabilidades con respecto a esta situación de conflicto, a menos que el órgano correspondiente decida que el conflicto de intereses no impide al diputado ejercer su mandato en favor del interés público».

⁹⁰¹ *Ibidem*, art. 3. 5. En este caso, «El diputado propuesto como ponente o ponente alternativo o como participante en una delegación oficial o en negociaciones interinstitucionales presentará una declaración en la que indique si tiene o no conocimiento de que se encuentra ante un conflicto de intereses en relación con

«los diputados notificarán, antes de intervenir o votar en el pleno o en los órganos del Parlamento, cualquier conflicto de intereses relacionado con el asunto que se examine, cuando dicho conflicto no quede claramente de manifiesto en la información presentada de conformidad con el artículo 4. Esta notificación se realizará de palabra interviniendo en la sesión o reunión de que se trate»⁹⁰²

En cuanto a los funcionarios, se mantiene el espíritu de estas previsiones, si bien presentadas con naturalidad en el marco de la ya referida relación de sujeción especial. Así, aquellos no deberán tramitar «ningún asunto en el que tenga[n], directa o indirectamente, intereses personales, en particular familiares o financieros, que puedan menoscabar su independencia», debiendo, en caso de conflicto, notificar de inmediato la situación «a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos», que adoptará las medidas oportunas, pudiendo «eximir al funcionario de sus obligaciones en relación con dicho asunto». Finalmente, con idéntica finalidad preventiva, el empleado público:

«no podrá conservar ni adquirir, directa o indirectamente, en las empresas sujetas al control de la institución a la que pertenezca, o que estén en relación con ella, intereses que, por su índole e importancia, pudieran menoscabar su independencia en el ejercicio de sus funciones»⁹⁰³

el informe u opinión, la delegación o las negociaciones en cuestión, respectivamente. Si el diputado tiene conocimiento de que se encuentra ante tal conflicto de intereses, lo describirá en esa declaración.

Cuando el diputado que haya sido propuesto como ponente declare que se encuentra ante un conflicto de intereses, la comisión correspondiente podrá decidir, por mayoría de los votos emitidos, que el diputado pueda, no obstante, ser nombrado ponente debido a que el conflicto no le impide ejercer su mandato en favor del interés público.

Cuando el diputado que haya sido propuesto como ponente alternativo o como participante en una delegación oficial o en negociaciones interinstitucionales declare que se encuentra ante un conflicto de intereses, el grupo político correspondiente podrá decidir que, no obstante, el diputado pueda ser nombrado ponente alternativo o participante en una delegación oficial o en negociaciones interinstitucionales debido a que el conflicto no impide al diputado ejercer su mandato en favor del interés público. No obstante, el órgano correspondiente podrá oponerse a este nombramiento por mayoría de dos tercios de los votos emitidos».

Adviértase que, al igual que en el número anterior, el conflicto de intereses en el caso de algunas figuras parece querer vincularse con una potencial influencia extranjera.

⁹⁰² *Ibidem*, art. 3.3.

⁹⁰³ Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEEA) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, *cit.*, art. 11.

En la misma línea de garantizar la imparcialidad e independencia apunta el art. 8 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, cuando en su apartado segundo establece que:

«La conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos»

Finalmente, cabe destacar que algunas de estas previsiones éticas encuentran un acomodo natural (que no exclusivo) en el marco de la relación con los grupos de interés. Tal es el caso del *deber de discreción*⁹⁰⁴, de las vinculadas al *principio de integridad*⁹⁰⁵ e incluso de las relativas a la *imposibilidad de ejercer actividades externas* durante su mandato⁹⁰⁶.

⁹⁰⁴ Imprescindible para evitar que la información manejada pueda ser conocida de forma indebida por los grupos. En este sentido, el art. 5.3 del Código de Conducta indica que «los Miembros de la Comisión serán responsables de la correcta manipulación y de cualquier transmisión exterior por parte de los miembros de sus gabinetes de documentos clasificados, información sensible o documentos confidenciales presentados al Colegio para su adopción o a efectos de información». En el caso de los diputados, la obligación de tratamiento de información confidencial se recuerda en el art. 10. 5 del Reglamento interno, exigiendo el cumplimiento de las normas del Parlamento. En el caso del funcionario, el art. 17 de su Estatuto precisa que «estará obligado a observar la mayor discreción en todo lo que se refiere a los hechos e informaciones de los que hubiera tenido conocimiento en el desempeño o con ocasión del ejercicio de sus funciones; no deberá comunicar, bajo ninguna forma, documentos o informaciones que no hubieran sido hechos públicos a personas que no estuvieran cualificadas para tener conocimiento de los mismos. Continuará sometido a esta obligación tras el cese de sus funciones»

⁹⁰⁵ En el caso de los miembros de la Comisión, las disposiciones relativas a este principio se despliegan en el art. 6 de su Código de Conducta. De especial interés respecto a los grupos resultan las previsiones sobre viajes (apartado 2), regalos (apartado 4), propuestas de hospitalidad (apartado 5) y condecoraciones, premios o distinciones honoríficas (apartado 6). En el caso de los diputados al Parlamento Europeo, el Anexo I se ocupa de los «obsequios o beneficios similares» (art. 5). Finalmente, en el caso de los funcionarios, su obligación de «desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de las Comunidades», destacada en el art. 11 de su Estatuto, implica que «no podrá aceptar de un gobierno ni de ninguna fuente ajena a la institución a la que pertenece, sin autorización de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, ninguna distinción honorífica, condecoración, merced, donativo o remuneración, sea cual fuere su naturaleza, salvo por razón de servicios prestados antes de su nombramiento o durante el transcurso de la excedencia especial por servicio militar o nacional, y sólo por causa de tales servicios».

⁹⁰⁶ Arts. 8 del Código de Conducta de los miembros de la Comisión Europea, 2 c) del Reglamento interno del Parlamento Europeo y 12. 2 del Estatuto de los funcionarios.

La perspectiva de la relación con los grupos ha sido también abordada recientemente en el contexto de la participación de los miembros de la Comisión en las elecciones al Parlamento Europeo, dando lugar a una normativa detallada sobre los encuentros con los representantes de intereses y la recepción de regalos, muestras de hospitalidad o ayuda financiera o material durante la campaña⁹⁰⁷.

4. LAS PUERTAS GIRATORIAS

La atención a la permanente movilidad de los distintos actores entre lo público y lo privado, coloquialmente conocida como *puertas giratorias*, adquiere especial trascendencia en la Unión a resultas del trauma ocasionado por el *caso Barroso*. Se intenta entonces avanzar en una normativa especialmente atenta, en el caso del personal que abandona el servicio de lo público, a una posible suspensión temporal del desempeño de ciertas actividades en el sector privado. Un periodo de *enfriamiento*, de clara inspiración estadounidense, que se prefigura como uno de los ámbitos de más intenso desarrollo normativo en un futuro cercano.

4.1. Concepto

Pese a beneficiarse de un entorno en apariencia *líquido*, propio de una modernidad en la que las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas se consoliden en hábitos y rutinas determinadas⁹⁰⁸, la complejidad supone una formidable barrera para el acceso de nuevos actores a la *burbuja de Bruselas*⁹⁰⁹. Paso que no asegura

⁹⁰⁷ Communication from the President to the Commission. Elections to European Parliament 2019 (23-26 May 2019). Guidelines on ethical standards for the participation of the members of the European Commission in the election campaign. C (2019) 990 final. 6.2.2019. Texto, a su vez, objeto de examen previo por el Comité Independiente de Ética (Opinion of the Independent Ethical Committee established by the European Commission – 26.10.2018).

⁹⁰⁸ BAUMAN, Z., *Vida líquida*, Barcelona, Editorial Planeta, 2017, p. 9.

⁹⁰⁹ Se adopta aquí esta metáfora por su capacidad para evocar una realidad social compleja, arremolinada en torno a las instituciones aunque con indudable protagonismo de los grupos de interés. No obstante, se trata de una noción decididamente *partisana*, que a la par que estigmatiza a su objeto (por su presunto

la sola posesión de una detallada cartografía del entramado institucional, exigiendo del neófito, además, una habilidad práctica, una *intuición* capaz de ahormar sus particulares intereses al entorno. Una pericia, mezcla de experiencia, habilidades personales, contactos... que el mundo anglosajón condensa en la voz *expertise*⁹¹⁰. No obstante, superado este momento inicial, la posesión de dicha pericia allana al actor, ahora ya un *insider*⁹¹¹, su libre tránsito por el sistema. Movilidad que atrapa la imagen de las *puertas giratorias*, empleada para describir

«the movement of persons between the public and the private sectors, i.e. politicians or decision-makers in the public sector becoming interest representatives, and likewise the movement of lobbyists who get elected or appointed to public posts»⁹¹²

Así pues, la movilidad que estas *puertas* habilitan se produciría en un doble sentido. De un lado, permitiendo a los miembros de las instituciones y al personal a su servicio tomar posiciones externamente, especialmente en el sector privado. De otro, facilitando la incorporación a las instituciones de actores que hasta entonces prestaban sus servicios extramuros. Unas prácticas que, pese a su legitimidad y a los poderosos incentivos que a

elitismo, aislamiento, oscuridad, corrupción...) llama a la acción ciudadana ante su pretendida fragilidad. Para una descripción pausada de aquella realidad, ALONSO PELEGRÍN, E., *El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas*, Madrid, ESIC Editorial, 2016, pp. 57-89, que opta por un término pretendidamente neutral: *Bruselas*.

⁹¹⁰ Definida como «the skill of an expert» (*Merriam-Webster.com Dictionary*, s.v. “*expertise*”, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/expertise>).

⁹¹¹ Es decir, «a person recognized or accepted as a member of a group, category, or organization» (*ibidem*, s.v. “*insider*”, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/insider>).

⁹¹² THIEL, M., BAUER, E. y RUNCAN, P. I., *Revolving doors in the EU and US*, European Parliamentary Research Service, Transparency Unit, Directorate-General for the Presidency, July 2018, p. 2. En términos semejantes se expresa Transparencia Internacional, para quien este concepto se refiere al «movimiento de profesionales que pasan de trabajar en el sector público al sector privado y viceversa, aprovechándose, por ejemplo, de la experiencia y contactos adquiridos durante su cargo público para ponerlo al servicio de su nuevo empleador» (Transparencia Internacional, *Reglamentar el fenómeno de las puertas giratorias*, Documento de Trabajo n.º 6, 2010, p. 1). Pese a su consolidación, algunas Organizaciones han abogado discretamente por denominaciones alternativas, útiles para neutralizar la creciente contaminación semántica del término. Tal es el caso de la OCDE, al dedicar en 2010 un completo estudio al *post-public employment*. No obstante, adviértase que esta opción, que no ha acabado de cristalizar, tiene un alcance parcial, refiriéndose exclusivamente al movimiento del sector público al privado (OCDE, *Post Public Employment. Good practices for preventing conflict of interest*, 2010).

buen seguro seguirán espolcando su desarrollo⁹¹³, resultan intensamente perturbadoras para la confianza pública, toda vez que los ciudadanos

«may feel that a public servant may be inappropriately influenced by the contemplation of future potential roles or abuse their former public service role through the inappropriate monetizing or the exploitation of that role when they leave that career behind»⁹¹⁴

Mas concretamente, los riesgos asociados a estas *puertas giratorias* se relacionan con el mal uso por el servidor público de la información conocida durante el desempeño de su cargo, el uso *inapropiado* de sus redes de influencia y, en general, cualquier conflicto de intereses que pueda saldarse en perjuicio de las instituciones⁹¹⁵. Es precisamente la

⁹¹³ Auténtica tendencia según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, toda vez que «A growing challenge across OECD countries has been how to attract the “best and brightest” workforce to serve the public interest in public organisations. In line with the new public management practices, several countries have encouraged movement of personnel between the public sector and the private sector and opened up recruitment in middle and higher positions. As a result, movement between sectors is on the rise. For example, over 75% of new entrants in senior positions came from outside the civil service in the United Kingdom and, after a period of five years, sought to return to the private or non-profit sectors» (OCDE, *Post Public Employment. Good practices for preventing conflict of interest*, cit., p. 16). Advertida, también, por la Defensora del Pueblo Europeo, para la que «It is very clear that many Brussels-based law firms and public affairs companies place high premium on the recruitment and advertising of staff with experience of the EU institutions. The websites of these firms provide ample evidence of this with the individuals’ former roles, responsibilities, and implied potential capacity to influence the administration openly described. The clear message from such firms is “we have insiders” and therefore provide a potential competitive advantage for their clients» (Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF on how the European Commission manages ‘revolving doors’ situations of its staff members, 16.5.2022, p. 5). Incentivo que tienta, asimismo, a las instituciones, en la medida en que «Recruiting staff members with experience in the private sector can be beneficial for the EU civil service as it brings experienced individuals with up-to-date technical knowledge into the EU civil service». Especialmente a resultas de la Gran Recesión, tras la que «the Commission has moved toward hiring more contract staff in recent years due to the reduction of permanent posts imposed by the Member States. This means fewer permanent officials and therefore a more mobile workforce with individuals who move several times in their careers between the public and private sectors, this making managing this ‘revolving doors’ more complex as it begins to resemble -even in a limited way- a more U.S. style model» (*ibidem*, p. 4). En idéntico sentido, SGUEO, G., *Transparency of lobbying at EU level*, Bruselas, EPRS, 2015.

⁹¹⁴ Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF, cit., p. 4. Sin embargo, la OCDE constata que «Facilitating the development of civil servants’ skills and competencies through gaining experience in the private sectors is supported by public opinion in many countries. For example, a French survey indicated 70% support for putting in place a system that obliges civil servants to get experience in the private sector during their career» (OCDE, *Post Public Employment. Good practices for preventing conflict of interest*, cit., p. 16). Así pues, estas *perturbaciones* en la confianza pública parecen reducirse a medida que el debate abandona lógicas binarias. No obstante, su persistencia podría llevar a cuestionar hasta qué punto la falta de confianza no es mutua, reflejando, por parte de las instituciones, una visión elitista que apuesta por extremar la simplicidad del mensaje.

⁹¹⁵ Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF on how the European Commission manages ‘revolving doors’ situations of its staff members, cit., p. 7. Centrándose en los diputados al Parlamento, Corporate Europe Observatory resalta que «MEPs receive access to a lot of

necesidad de salvaguardar la confianza frente a estos riesgos la que justifica la adopción de medidas restrictivas sobre los miembros de las instituciones y el personal a su servicio. Restricciones cuya perspectiva limitativa de derechos ha permanecido hasta la fecha *oscurecida*, avasallada, en buena medida, por el imperativo de salvaguardar la fe de los ciudadanos en sus gobiernos⁹¹⁶. En la normativa adoptada por la Unión para abordar esta movilidad resulta decisiva la experiencia estadounidense. Experiencia que, como se desarrollará inmediatamente, apuesta por una opción radical, el llamado *cooling off* o *enfriamiento*, basado en el establecimiento de un periodo de restricción de la actividad del servidor público, pretendida cesura entre este y un interés general que se siente en riesgo.

4.2. La influencia estadounidense: el *cooling off period*

En los Estados Unidos, la preocupación por las *puertas giratorias* es constante desde los años 80 del siglo XX⁹¹⁷, manifestándose en un sinnúmero de textos que coinciden en restringir la actividad del servidor público tras su desempeño⁹¹⁸. En el ámbito legislativo,

information, some of which is not publicly available, and they have extensive networks of political contacts throughout the European institution. They also bring prestige and the ability to open doors for clients. They develop a huge wealth of inside knowledge about how ‘the system’ works and they gain all this while they are in public office. To then use this to benefit corporate clients or employers leaves, at best, a nasty taste in the mouth, and at worst, the risk of a possible conflict of interest» (Corporate Europe Observatory, *The MEPs who became corporate lobbyists*, 31.3.2014).

⁹¹⁶ Imaginario que resume PECHTOLD, antiguo ministro de los Países Bajos, al señalar que «All democratic governments depend on public support. That means garnering trust, which people will invest as long as they are convinced that government will act in their interest and that of society as a whole. Without trust, there can be no democratic, legitimate and effective government. Trust is not a luxury. It is a cornerstone of all healthy democracies» («Trust is the key», *OECD Observer*, Volume 2005, Issue 5, pp. 7-8, p. 7).

⁹¹⁷ PLAZA JIMÉNEZ conecta el origen de esta preocupación con el fenómeno de la *captura del regulador* que se describe académicamente en idénticas fechas (PLAZA JIMÉNEZ, V. E., *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 226).

⁹¹⁸ Como se ha indicado, esta normativa se encuadra necesariamente en una *cierta mirada* sobre la búsqueda del interés general, concebido como fruto de una contraposición de intereses. En este sentido, «La démocratie américaine est souvent présentée comme pluraliste. Dans cette perspective les intérêt général n’y apparaît qui comme la somme des intérêts particuliers ; leur mise en concurrence, libre et non faussée, doit le faire émerger. Dès lors, la volonté de faire peser ses intérêts sur la décision publique n’est pas mal à éviter, mais doit, au contraire, être encouragée. Si chacun est en mesure de faire valoir ses intérêts de manière équitable, l’égalité participation à la souveraineté collective s’en trouvera renforcée. La concurrence des intérêts semble ainsi un gage de démocratisation du pouvoir, si l’on comprend cette notion comme une amélioration de l’égalité dans l’accès et l’influence des décisions publiques» (BACHERT-PERETTI, A., «Le lobbying aux États-Unis: entre démocratisation et privatisation du pouvoir», en KERLÉO, J-F. (DIR.),

la *Ethics Reform Act* de 1989⁹¹⁹ dedica su Título I a las «Post employment restrictions on the Executive and Legislative branches»⁹²⁰, prohibiendo a distintas figuras⁹²¹ el ejercicio de actividades de influencia durante el año siguiente a la terminación de su mandato⁹²². La descripción de la actividad restringida, en extremo proliza, si bien pudiera interpretarse como un intento de equilibrar la efectividad de la disposición con la garantía de los derechos individuales, aboca a una profusión de matices que acentúa la oscuridad de la norma, hasta el punto de aconsejar la inclusión de un catálogo de *definitions*⁹²³. Una atención que recibe nuevo impulso con la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007⁹²⁴, la cual, bajo el expreso título de «Closing the Revolving Door»⁹²⁵, enmienda las *Rules of the House of Representatives* introduciendo mayores restricciones⁹²⁶. En línea con la *Ethics Reform Act*, el entendimiento de la noción de

Le lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts, París, LGDJ, 2020, pp. 359- 377, p. 359).

⁹¹⁹ Ethics Reform Act of 1989. H.R. 3660. 101st Congress. Nov. 30, 1989. Aprobada en los primeros meses de la presidencia de George H. W. Bush, la norma busca marcar distancia con los escándalos que habían desgastado a la administración Reagan (véase, ROSEWICZR, R., «Reagan shrugs off 'sleaze factor'», *UPI archives*, April 5, 1984).

⁹²⁰ Advuértase que el objeto de la disposición no se agota en esta materia, proyectándose sobre otras con intensas connotaciones éticas, como el «Financial Disclosure of Federal Personnel» (Título II), o los «Gifts and Travel» (Título III).

⁹²¹ Concretamente, «former officers or employees of the Executive branch or the District of Columbia»; «senior officials in the executive branch (including the President)»; «Members of the Congress and elected officers of the Congress»; «former personal staff employees of a Senator or Representative»; «former employees of a congressional committee»; «former employees on the House or Senate leadership staffs»; y «former employees of any legislative office» (Ethics Reform Act of 1989, *cit.*, Sec. 101).

⁹²² *Ibidem*, Sec. 101 (a). Excepcionalmente, durante dos para «Any person subject to the restrictions contained in paragraph (1) [esto es, «former officers or employees of the Executive branch or the District of Columbia»] who, within 2 years after the termination of his or her service or employment with the United States Government, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance before any officer or employee of any department, agency, court, or court martial of the United States or the District of Columbia, on behalf of any other person (except the United States), in connection with a particular matter— "(A) in which the United States is a party or has a direct and substantial interest, "(B) which such person knows or reasonably should know was actually pending under his or her official responsibility as such officer or employee within a period of 1 year before the termination of his or her service or employment with the United States Government or the District of Columbia, and (C) which involved a specific party or specific parties at the time it was so pending».

⁹²³ Véase, Sec. 101, (e), (7).

⁹²⁴ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, *cit.*

⁹²⁵ En lo que supone la incorporación de la expresión al lenguaje normativo estadounidense. La apuesta por un término tan intensamente *contaminado* en lo semántico, así como la insistencia en su *cierre*, revelan, por su alejamiento de la movilidad constatada por la OCDE, una acción político-normativa que, benévolamente, respondería a un ejercicio de *pensamiento mágico*, y, más suspicazmente, a un simple engaño. Enfoques, ambos, muy alejados del ideal de confianza que la iniciativa trataría de patrocinar.

⁹²⁶ Al igual que en el caso de Ronald Reagan, la presidencia de George W. Bush se había visto salpicada por numerosos escándalos que encontraron su epítome en un caso de *puertas giratorias*: la relación de su vicepresidente, Richard, Dick, Cheney, con la contratista Halliburton. Ecos de este escándalo parecen adivinarse en la Sec. 102 (a) de la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, al reformar «the federal criminal code to subject to a fine or imprisonment of up to 15 years, or both, a Member of Congress or a congressional employee who with the intent to influence, on the basis of partisan political affiliation, an employment decision or employment practice of any private entity: (1) takes or withholds, or offers or

puerta giratoria es aún limitado, centrándose en el empleado público que sirve a un interés distinto al general, si bien comienza a contemplarse la presencia de actores externos que aportan su *expertise* a lo público⁹²⁷. Lejos de aquietarse, el debate sobre esta cuestión se ha venido avivando durante los últimos años al calor de la polarización del discurso político. Surgen así iniciativas, aún minoritarias, que, como el proyecto *Close the Revolving Door Act* de 2019, abogan por *tapiar* estas *puertas*, cegándolas, en apariencia, de manera definitiva. Y es que, según postula aquel:

«Any person who is a Senator, a Member of the House of Representatives, or an elected officer of the Senate or the House of Representatives and who, after that person leaves office, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance before any Member, officer, or employee of either House of Congress or any employee of any other legislative office of the Congress, on behalf of any other person (except the United States) in connection with any matter on which such former Senator, Member, or elected official seeks action by a Member, officer, or employee of either House of Congress, in his or her official capacity, shall be punished as provided in section 216 of this title»⁹²⁸

Pese a su radicalidad, el proyecto apunta también a desarrollos más pacíficos que muy probablemente merecerán la futura atención de las Cámaras. Entre ellos, la necesidad de abordar en toda su complejidad el fenómeno de las *puertas giratorias*⁹²⁹ o la de

threatens to take or withhold, an official act; or, (2) influences, or offers or threatens to influence, the official act of another». El impulso a esta normativa respondería pues al intento de la nueva mayoría demócrata de la Cámaras de reeditar uno de los principales temas de la campaña electoral de 2004. Especialmente, si tenemos en cuenta que este marco resultaba *tóxico* para el vicepresidente Cheney, principal aspirante a la nominación republicana de cara a los comicios de 2008.

⁹²⁷ Especialmente en la Sec. 103 (1) (a), al disponer que «If a person who is an attorney or a law firm, including a professional legal corporation or partnership, or an attorney employed by such a law firm, enters into a contract to provide services to—“(A) a committee of Congress, or a subcommittee of any such committee, “(B) a Member of the leadership of the House of Representatives or a Member of the leadership of the Senate,“(C) a covered legislative branch official, or“(D) a working group or caucus organized to provide legislative services or other assistance to Members of Congress, the attorney or law firm entering into the contract, and the law firm by which the attorney entering into the contract is employed, may not, during the period prescribed in paragraph (2), knowingly make, with the intent to influence, any communication or appearance before any person described in paragraph (3), on behalf of any other person (except the United States), in connection with any matter on which such attorney or law firm seeks official action by a Member, officer, or employee of either House of Congress, in his or her official capacity».

⁹²⁸ Sec. 2, (a), (1), *Close the Revolving Door Act* of 2019. 116th Congress, Bill. October 17, 2019.

⁹²⁹ En especial, integrando plenamente al actor que aporta su pericia a lo público desde posiciones exteriores. Materia que aborda ya el proyecto de 2019 en su Sec. 5 («Lobbyist Revolving Door to Congress»), si bien, en sintonía con una lógica restrictiva, apuesta porque «Any person who is a registered lobbyist or an agent of a foreign principal may not, within 6 years after that person leaves such position, be

aprovechar la abundante experiencia adquirida a través de las *executive orders*⁹³⁰. Apuesta por la prohibición que tampoco se ha consolidado en los Estados federados, que continúan optando abrumadoramente por *periodos de enfriamiento* de duración moderada⁹³¹.

En cuanto al Ejecutivo, pese al abolengo de las *executive orders* en la orientación ética de las distintas administraciones presidenciales⁹³², no es hasta la *Ethics Commitments by Executive Branch Appointees*⁹³³ de 1993 cuando la preocupación por las *puertas giratorias* se aborda de manera sistemática. De acuerdo con ella, ciertas figuras

hired by a Member or committee of either House of Congress with whom the registered lobbyist or agent of a foreign principal has had substantial lobbying contact» (Close the Revolving Door Act of 2019, Bill, *cit.*, Sec. 5, (b)). Adviértase, en cualquier caso, lo draconiano del *cooling off period* previsto.

⁹³⁰ De acuerdo con la American Bar Association, «An executive order is a signed, written, and published directive from the President of the United States that manages operations of the federal government. They are numbered consecutively, so executive orders may be referenced by their assigned number, or their topic. Other presidential documents are sometimes similar to executive orders in their format, formality, and issue, but have different purposes. Proclamations, which are also signed and numbered consecutively, communicate information on holidays, commemorations, federal observances, and trade. Administrative orders—e.g. memos, notices, letters, messages—are not numbered, but are still signed, and are used to manage administrative matters of the federal government. All three types of presidential documents—executive orders, proclamations, and certain administrative orders—are published in the Federal Register, the daily journal of the federal government that is published to inform the public about federal regulations and actions. They are also catalogued by the National Archives as official documents produced by the federal government. Both executive orders and proclamations have the force of law, much like regulations issued by federal agencies, so they are codified under Title 3 of the Code of Federal Regulations, which is the formal collection of all of the rules and regulations issued by the executive branch and other federal agencies. Executive orders are not legislation; they require no approval from Congress, and Congress cannot simply overturn them. Congress may pass legislation that might make it difficult, or even impossible, to carry out the order, such as removing funding. Only a sitting U.S. President may overturn an existing executive order by issuing another executive order to that effect» («What is an executive order?», American Bar Association. January 25, 2021). Con estas *orders* emparenta la Sec. 5 (c), según la cual «This section may be waived in the Senate or the House of Representatives by the Select Committee on Ethics of the Senate or the Committee on Standards of Official Conduct of the House of Representatives, respectively, based on a compelling national need». En todo caso, sorprende vivamente que un proyecto con su objeto habilite con tanta liberalidad un paso tan propicio a abusos.

⁹³¹ Por lo general, de un año. La lista completa de estas restricciones puede consultarse en <https://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-revolving-door-prohibitions.aspx>.

⁹³² Sirvan de ejemplo la Executive Order 10939. May 5, 1961 («To Provide a Guide on Ethical Standards to Government Officials») y la 11125. October 29, 1963 («Delegating Authority of the President Under Sections 205 and 208 of Title 18 of the United States Code, Relating to Conflicts of Interest»), suscritas por el presidente J. F. Kennedy; la Executive Order 11222. May 8, 1965 («Prescribing Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees»), de Lyndon B. Johnson; la 12565. September 25, 1986 («Prescribing a Comprehensive System of Financial Reporting for Officers and Employees in the Executive Branch»), de Ronald W. Reagan; o la 12674. April 12, 1989 («Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees»), de George H. W. Bush.

⁹³³ Executive Order 12834—Ethics Commitments by Executive Branch Appointees, January 20, 1993. Administration of William J. Clinton.

(*appointees*⁹³⁴) vendrían obligadas a aceptar la restricción de sus actividades tras el mandato⁹³⁵, formalizándose su compromiso en un documento (*ethics pledge*⁹³⁶) que incluiría la sumisión a los medios para garantizarla⁹³⁷. Esta estructura se completa con una dispensa (*waiver*) cuya excepcionalidad justifica tanto la firma del presidente⁹³⁸ como su publicación en el *Federal Register*⁹³⁹. Parámetros que tras el silencio de la administración Bush sufren una intensa modulación mediante la *Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*⁹⁴⁰ de 2009. Esta disposición, de un lado, generaliza la restricción post-empleo, al ampliar la base subjetiva, ahora casi general, al personal no funcionario⁹⁴¹; de otro, ofrece una visión del fenómeno más completa, atendiendo de manera expresa a las restricciones que afectan a los lobistas que prestan su *expertise* a lo público⁹⁴²; y, finalmente, en sintonía con su tono garantista, dificulta la eventual exención, que precisa ahora reposar en un «interés general» explícito⁹⁴³. La presidencia de Donald J. Trump, en sintonía con su promesa de *drenar el pantano* en que en su opinión habría *degenerado* Washington⁹⁴⁴, supone una extensión temporal de la

⁹³⁴ Concepto interpretado restrictivamente, limitándose a los «senior appointees» («every fulltime, non-career Presidential, Vice-presidential or agency head appointee in an executive agency whose rate of basic pay is not less than the rate for level V of the Executive Schedule (5 U.S.C. 5316) but does not include any person appointed as a member of the senior foreign service or solely as a uniformed service commissioned officer») y los «Trade negotiator» («full-time, non-career Presidential, Vice-presidential or agency head appointee (whether or not a senior appointee) who personally and substantially participates in a trade negotiation as an employee of an executive agency») (*ibidem*, Sec. 2 (a) y (b)).

⁹³⁵ Durante un periodo de cinco años (*ibidem*, Sec. 1). De manera expresa, el compromiso fundamenta las restricciones en el hecho de que el puesto se halla «invested with the public trust» (*ibidem*, Sec. 1 (a)).

⁹³⁶ Cuyo texto íntegro incorpora, para mayor seguridad, la *executive order*.

⁹³⁷ Descritos con detalle en su *Section 5*, consagrada al *enforcement*.

⁹³⁸ *Ibidem*, Sec. 3 (a).

⁹³⁹ *Ibidem*, Sec. 3 (c).

⁹⁴⁰ Executive Order 13490 -- Ethics Commitments by Executive Branch Personnel, January 21, 2009. Administration of Barack H. Obama. Advuértase que esta norma presenta un objeto más amplio que el de las *puertas giratorias*, preocupándose de otros aspectos como, por ejemplo, los obsequios (*gifts*) recibidos por los servidores públicos.

⁹⁴¹ *Ibidem*, Sec. 2 (b). El *appointee* se convierte ahora en sinónimo de «every full-time, non-career Presidential or Vice-Presidential appointee, non-career appointee in the Senior Executive Service (or other SES-type system), and appointee to a position that has been excepted from the competitive service by reason of being of a confidential or policymaking character (Schedule C and other positions excepted under comparable criteria) in an executive agency. It does not include any person appointed as a member of the Senior Foreign Service or solely as a uniformed service commissioned officer». Si bien, en contrapartida, el periodo de restricción se reduce hasta los dos años.

⁹⁴² Aceptando el firmante del compromiso a que «If I was a registered lobbyist within the 2 years before the date of my appointment, in addition to abiding by the limitations of paragraph 2, I will not for a period of 2 years after the date of my appointment: (a) participate in any particular matter on which I lobbied within the 2 years before the date of my appointment; (b) participate in the specific issue area in which that particular matter falls; or (c) seek or accept employment with any» (*ibidem*, Sec. 1. 3, Revolving Door Ban -- Lobbyists Entering Government).

⁹⁴³ Que reflejaría «exigent circumstances relating to national security or to the economy» (*ibidem*, Sec. 3 (b)).

⁹⁴⁴ HUGHES, T., «Trump calls to ‘drain the swamp’ of Washington», *USA Today News*, October 18, 2016.

restricción post-mandato, hasta alcanzar los cinco años de duración⁹⁴⁵. Sin embargo, las reformas introducidas en la figura de la exención, que vuelve a centralizarse en la figura del presidente y en la que la desaparición de toda referencia al «public interest» apuntaba ya a una mayor discrecionalidad, unidas a una práctica administrativa *extrema*⁹⁴⁶, han dado al traste con los objetivos inicialmente anunciados, motivando numerosas críticas, entre las que destaca por su autoridad la de la United States Office of Government Ethics⁹⁴⁷. Finalmente, la presidencia de Joseph R. Biden se ha inaugurado con la firma de una *Executive Order on Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*⁹⁴⁸, que, si bien puesta al día⁹⁴⁹, supone una réplica del modelo consagrado por el presidente Obama.

4.3. La regulación de las *puertas giratorias* en la Unión Europea

A pesar de que la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones habían avanzado ya algunas tímidas previsiones⁹⁵⁰, la atención al fenómeno de las *puertas giratorias* en la Unión solo recibe un impulso decisivo a resultas del *caso Barroso*⁹⁵¹. Por lo que se refiere

⁹⁴⁵ Executive Order 13770 --Ethics Commitments by Executive Branch Appointees, January 28, 2017. Administration of Donald J. Trump. Sec. 1.

⁹⁴⁶ Con manifestaciones como el intento de conceder una *exención retroactiva* al consejero presidencial Steve Bannon (SMITH A., «Office of Government Ethics says Steve Bannon's waiver to speak with Breitbart is 'problematic'», *Insider*, June 15, 2017).

⁹⁴⁷ Y cuyo máximo responsable, Walter Schaub, dimitió en 2017 tras señalar que: «In working with the current administration [en referencia a la liderada por el presidente Trump], it has become clear to me that we need improvements to the existing ethics program» (JACOBS, B., «US government ethics chief resigns, with parting shot at Trump», *The Guardian*, July 6, 2017).

⁹⁴⁸ Executive Order 13989 -- Ethics Commitments by Executive Branch Personnel, January 20, 2020. Administration of Joseph R. Biden.

⁹⁴⁹ Sirva de ejemplo su novedosa *Golden parachute ban*. *Ibidem*, Sec. 1. 7.

⁹⁵⁰ El documento «Reglamentar el fenómeno de las puertas giratorias» describe el estado de la cuestión a comienzos del siglo XXI. Según indica, «la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones han establecido comités *ad hoc*, que deben ser consultados sobre las cuestiones relativas al empleo después de ejercer una función pública. De conformidad con el Código de Conducta para los Comisarios, quienes deseen “desarrollar una actividad durante el año siguiente tras haber dejado un cargo público, deben informar oportunamente a la Comisión”. El Comité de Ética constituido para este fin analiza si el nuevo cargo es acorde al “deber de actuar con integridad y discreción respecto de la aceptación de determinados nombramientos o beneficios, después de haber concluido el cargo público”». Constatando este informe asimismo que «No obstante, se han planteado numerosas críticas que señalan que estas disposiciones son demasiado vagas y no previenen de manera efectiva los conflictos de intereses, sobre todo porque el Código de Conducta no impone ninguna sanción en caso de incumplimiento» (Transparencia Internacional, *Reglamentar el fenómeno de las puertas giratorias*, cit., p. 1).

⁹⁵¹ Cuyo inicio ha de remontarse a 2013, momento en el que distintas organizaciones de la sociedad civil europea coordinan su actividad para reclamar ante la Defensora del Pueblo una mayor atención por la Comisión a este fenómeno (Queja sobre la aplicación de las normas que rigen los conflictos de intereses en relación con el personal y el antiguo personal de la Comisión (2077/2012/TN), 1.2.2013; Queja sobre la

aplicación de las normas que rigen los conflictos de intereses en relación con el personal y el antiguo personal de la Comisión (1853/2013/TN), 28.11.2013), abogando por que aquella «Overhaul its thinking and assessment of conflicts of interests, including the need to fully reflect upon potential conflicts, the risks of direct and indirect lobbying, and the threat of policy capture; introduce independent assessment of conflict of interests; introduce a central register and pro-active transparency around (senior) incoming and outgoing revolving door cases; develop a far more comprehensive way to assess the revolving door moves of contract staff» (Corporate Europe Observatory, *NGO respond to EU ombudsman and Commission on revolving doors*, 26.6.2014). Mención especial por su intensidad merece la campaña «Stop 2014 being year of revolving door!», patrocinada por ALTER-EU y que había apelado directamente al presidente Barroso, urgiéndole a aprovechar el fin de su mandato para «enhanced mechanisms to prevent a repeat of the revolving door scandals which dominated the end of the previous college of commissioners in 2009-10» (ALTER-EU, *Carta al presidente de la Comisión Europea Jose Manuel Durão Barroso*, 21.1.2014). Más concretamente, «Five of the 13 outgoing commissioners from the first Barroso Commission (2004-2010) went into problematic business jobs which provoked the risk of a conflict of interest [...]. Textbook examples of the revolving-door problem. In 2010 ex-Commissioner Günter Verheugen set up a consultancy firm called European Experience Company [...]. He failed to notify the Commission, but ultimately the Commission authorized it, even though the Commission's ethic advisory body did not. ALTER-EU also exposed that the system for assessing new roles was grossly superficial, for example, Verheugen's declaration that his employment with the Royal Bank of Scotland was unrelated to lobbying was accepted without inquire despite RBS admitting that they hired Verheugen for his experience and contacts in European politics» (OLUWOLE, F., «Getting Past the Lobby! The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)», *op. cit.*, p. 298). En este contexto, el anuncio de la contratación del ya expresidente por la banca de inversión Goldman Sachs en julio de 2016 fue considerado poco menos que una provocación, ocasionando una viva reacción ciudadana. Así, Corporate Europe Observatory consideraba su fichaje «particularly outrageous», toda vez que «Goldman Sachs had a central role in causing the 2008 financial crisis, the tremors of which are still being felt across the EU, with many citizens suffering under austerity to this day. Goldman Sachs is also a major lobby player in Brussels. It declared an EU lobbying Budget of at least €1,000,000 and has had at least 22 high level meetings with the Commission since December 2014. That level of Commission access is already impressive, and it can boast of recent meetings with at least seven commissioners: Hill, Dombrovskis, Katainen, Oettinger, Moscovici, Cañete and Malmström. Goldman Sachs won the «Worst EU Lobbying Award» in 2010, nominated alongside derivatives lobby group ISDA, for aggressive lobbying to defend their 'financial weapons of mass destruction', and taking first place with 59 per cent of the votes» (Corporate Europe Observatory, *Barroso and Goldman Sachs – a dangerous liaison*, 19.07.2016). Una crítica que encontró eco asimismo en la defensora del pueblo europeo, Emily O'Reilly (Letter to President Juncker outlining the Ombudsman's concerns regarding the recent move by former Commission President, 5.9.2016). Acción que se anticipa por días (cabría plantearse incluso si la motiva) a la decidida respuesta del presidente Juncker de 9 de septiembre de 2016, sometiendo el asunto al parecer del Comité de Ética. Copia de la abundante correspondencia de aquellos días relativa a esta materia puede consultarse en <https://www.asktheeu.org/en/request/3587/response/12120/attach/2/M%20Hai.pdf>. La virulencia de este ya *affaire Barroso* generó un hasta entonces desconocido interés mediático por situaciones análogas, como las protagonizadas por los comisarios Jonathan Hill (Corporate Europe Observatory, *Hill as a finance commissioner should be rejected*, 10.9.2014), Miguel Arias Cañete (Corporate Europe Observatory, *The many business dealings of Commissioner-designate Miguel Arias Cañete*, 23.9.2014), y Neelie Kroes (Corporate Europe Observatory, *Kroes and BahamasLeaks: enough is enough*, 22.9.2016), situando la atención a las *puertas giratorias* en uno de los primeras posiciones de la agenda política. Circunstancia advertida por el siempre bien informado POLITICO (ARIÉS, Q., «Commission to tighten ethics rules after Barroso controversy», *Politico*, November 23, 2016). El parecer del Comité de Ética sobre el caso ha estado asimismo sujeto a controversia, dado que, si bien la Comisión estimó que avalaba la conducta del expresidente, ha servido también a la defensora del pueblo para insistir en las limitaciones inherentes a sus propios términos, destacando que «The Ethics Committee commented that, by taking up employment with Goldman Sachs, the former Commission President had not shown “the considerate judgment one may expect from someone having held the high office he occupied for so many years”. It concluded that there were “not sufficient grounds” to establish a violation of the duties imposed by Article 245 TFEU. This was clearly not an endorsement of the position of the former Commission President. The Ethics Committee did not state that the former Commission President's action was “in accordance with” Article 245 TFEU, as it did in other cases examined by the Ombudsman. [...] Finally, the Ethics Committee concluded that the former Commission President's commitment “not to lobby on behalf of Goldman Sachs responds to the duty of integrity and discretion imposed by the Treaty”. This commitment was thus apparently central to

a la Comisión, la influencia de este *affaire* se ha dejado sentir en la nueva redacción del Código de Conducta de los Comisarios⁹⁵², que a diferencia de sus predecesores ofrece en su art. 11 ⁹⁵³ una minuciosa regulación de la materia. Así, tras recordar que los antiguos miembros continúan sujetos «a su deber honestidad y discreción de conformidad con el artículo 245 del Tratado de Funcionamiento»⁹⁵⁴, el texto exige⁹⁵⁵ que informen a la institución, con una antelación mínima de dos meses, de su «intención de ejercer una actividad profesional durante un período de dos años»⁹⁵⁶ después de haber cesado en sus funciones»⁹⁵⁷. Información que será evaluada por la Comisión para asegurar la

the conclusion reached by the Ethics Committee. The Ombudsman reiterates her understanding that the Ethics Committee was of the view that should the former Commission President lobby the Commission on behalf of Goldman Sachs, this would be a breach of his duty. The Ombudsman considers that a decision setting out the appropriate safeguards would enable the Commission to implement the statement made by the Ethics Committee» (Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee', 20.7.2018). Circunstancias que permiten a la defensora concluir la existencia de *maladministration* en el desempeño de la Comisión Europea. La atención a las *puertas giratorias* en este periodo ha de ponerse en relación también con el intento de concluir una Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión con los EE.UU., finalmente frustrado (Corporate Europe Observatory, *The revolving door: greasing the wheels of the TTIP lobby*, 15.7.2015).

⁹⁵² Cuyo *considerando 5* concede que resulta «conveniente revisar el Código de Conducta de los Comisarios, de 20 de abril de 2011, que define y aclara las obligaciones aplicables a los Miembros y antiguos Miembros de la Comisión, para tener en cuenta la experiencia adquirida en su aplicación y estar a la altura de las elevadas normas éticas que se espera de los Miembros de la Comisión» (Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*). Pese a esta intención, la recepción del texto por la sociedad civil no pudo resultar más hostil, al entender que «[...] the Commission has failed to truly take on the challenge. Instead it has concentrated on small tweaks to the current rules. As the many scandals that have plagued the Commission has shown, stricter ethics system is indeed urgent, but a proper reform requires bigger steps than those proposed by the Commission» (Corporate Europe Observatory, *Juncker's unremarkable reform of Commissioners' ethics rules*, 5.12.2017).

⁹⁵³ Consagrado a las «actividades posteriores al mandato». Adviértase que como novedad la redacción opta por una división en artículos que parece apuntar al deseo de intensificar la dimensión jurídica del texto.

⁹⁵⁴ Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 11.1. Recordando con ello el principio general que abraza a este conjunto normativo. La redacción del art. 245 había sido invocada por un grupo de miembros al Parlamento Europeo en una *carta abierta* al presidente Juncker (disponible en (https://www.sinnfein.ie/files/2016/LetterJuncker_20_07_16.pdf)), considerando que «Mr Barroso's acceptance of this role demonstrates a total disregard for his obligations under the Treaty». Dicho artículo «has been invoked once before, by the Council, when a former commissioner for industry, Martin Bangemann, announced he would take a job with Spanish telecommunications Company Telefónica. The Council responded by opening a case against him at the European Court of Justice, arguing he was in breach of Article 245 (then Article 213), but in the end, it backed down (Corporate Europe Observatory, *Barroso's Gold-plated revolving door*, 16.8.2016).

⁹⁵⁵ En línea con la redacción de 2011, que ya preveía que «Whenever former Commissioners intend to engage in an occupation during the eighteen months after they have ceased to hold office, whether this is at the end of their office or upon resignation, they shall inform the Commission in good time, as far as possible with minimum four weeks' notice» (Code de Conduite des commissaires. 20.4.2011, *cit.*, punto 1.2).

⁹⁵⁶ Tres en el caso del presidente de la Comisión (Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 11. 6).

⁹⁵⁷ *Ibidem*, art. 11. 2. Actividad descrita en términos generosos, al identificarse con cualquiera «retribuida o no, distinta de cualquier actividad no remunerada que no tenga ninguna relación con las actividades de la

compatibilidad de lo propuesto con el Tratado, debiendo adoptar su decisión tras la oportuna consulta al Comité Independiente de Ética⁹⁵⁸, caso de vínculo entre la actividad y el negociado del antiguo miembro⁹⁵⁹. En todo caso, en sintonía con la estrategia de *enfriamiento*, de raíz estadounidense:

«Los antiguos Miembros no podrán ejercer presión sobre los Miembros o su personal, por cuenta propia o por cuenta de su empleador o cliente, en relación con asuntos de los que hubieran sido responsables como titulares de sus carteras, durante un período de dos años tras el cese en sus funciones»⁹⁶⁰

A fin de garantizar la necesaria transparencia, tanto las decisiones adoptadas como los dictámenes del Comité de Ética se harán públicos, velando en todo caso por la protección de los datos personales⁹⁶¹.

Unión Europea y que no dé lugar a actividades de promoción o defensa de intereses ante la Comisión y sus servicios, tales como: a) las actividades benéficas o humanitarias; b) las actividades derivadas de afiliaciones políticas o sindicales o de convicciones religiosas o filosóficas; c) las actividades culturales; d) la mera gestión de elementos patrimoniales o participaciones o de la fortuna personal o familiar, a título privado; e) o actividades comparables».

⁹⁵⁸ Regulado en detalle por la Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, *cit.*, art. 12, que supera la parquedad normativa anterior. Entre las causas de este interés destaca la insatisfacción ocasionada por el dictamen del Comité *ad hoc* en el caso *Barroso*, antes aludido, que había llevado a Corporate Europe Observatory a denunciar que «It is clear that the whole decision-making process around departing commissioners' revolving door moves must be reformed – a reform that must focus on creating a truly independent and transparent ethics committee. Members of the College, who will themselves one day be ex-commissioners, should not be involved in the appointment of Committee members whatsoever, nor should they have any part in the decision-making on revolving door cases. Instead, we need professional, independent and truly transparent decision-making» (Corporate Europe Observatory, *The who, what and why of the Commissions Ad hoc Ethical Committee*, 15.9.2016)

⁹⁵⁹ *Ibidem*, art. 11. 3. Aclarando que, sin perjuicio de la facultad del presidente de recabar su dictamen en caso de duda, no será necesario consultar al Comité «cuando los antiguos Miembros tengan la intención de: a) seguir sirviendo al interés europeo en una institución u órgano de la Unión Europea; b) asumir funciones en la función pública nacional de un Estado miembro (a nivel nacional, regional o local); c) colaborar con organizaciones internacionales u otros organismos internacionales que se ocupan de los intereses públicos y en los que estén representados la UE o uno o varios de sus Estados miembros; d) participar en actividades académicas; e) participar en actividades únicas por un corto período de tiempo (1 o 2 días laborables); f) aceptar nombramientos honoríficos».

⁹⁶⁰ *Ibidem*, art. 11. 4. De nuevo, el plazo se aumenta a tres años en el caso del presidente de la Comisión (*ibidem*, art. 11. 6).

⁹⁶¹ La relación completa de estos textos puede consultarse en https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/former-european-commissioners-authorized-occupations_es.

Finalmente, en caso de un incumplimiento por el antiguo miembro del Código que no justifique la remisión al Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 245 del TFUE⁹⁶², la Comisión podrá decidir, teniendo en cuenta el dictamen del Comité Independiente de Ética y a propuesta del Presidente, emitir una amonestación y, en su caso, hacerla pública.

En cuanto al Parlamento Europeo, la advertencia contenida en el *caso Barroso* no parece haber sido interiorizada sino hasta fechas recientes⁹⁶³, a resultas del escándalo *Qatargate*. En este sentido, la nueva redacción de las Normas relativas a los antiguos diputados⁹⁶⁴ dedica su artículo 3 a sus *Actividades de representación de intereses o de representación de carácter general*, señalando que:

«Los antiguos diputados no podrán participar en las actividades de representación de intereses o de representación de carácter general contempladas en el artículo 3 del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 ante el Parlamento Europeo en los seis meses siguientes al fin de su mandato»

Precisando asimismo que:

«Los antiguos diputados que realicen actividades de representación de intereses o de representación de carácter general después de este período solo podrán acceder a los locales del Parlamento para efectuar dichas actividades una vez se les haya entregado una tarjeta de acceso

⁹⁶² Por ejemplo, el incumplimiento del deber de informar con una antelación mínima previsto en el artículo 11.2.

⁹⁶³ Sin que esta circunstancia haya impedido a la Cámara aleccionar a las demás instituciones desde su pretendida atalaya moral. Una de las últimas muestras de este orwelliano *doblepensar* puede observarse en su Institutions and bodies in the Economic and Monetary Union: Preventing post-public employment conflicts of interest (2019/2950 (RSP), January 16, 2020).

⁹⁶⁴ Decisión de la Mesa de 17 de abril de 2023, *cit.*, que deroga expresamente (art. 9) la Decisión de la Mesa de 12 de abril de 1999 sobre las facilidades concedidas a los antiguos diputados al Parlamento Europeo (PV BUR 12-15.IV.1999/AN).

específica, expedida sobre la base de su inscripción previa en el Registro de transparencia cuando este sea de aplicación, y la llevarán de forma visible durante todo el tiempo que permanezcan en los locales del Parlamento»⁹⁶⁵

El incumplimiento de estas obligaciones por el antiguo diputado implicará la retirada por el presidente de los derechos de acceso previstos en los artículos 2, apartado 1, y 5, apartado 1, durante un «periodo determinado»⁹⁶⁶, pudiendo aquel interponer recurso contra la decisión ante la Mesa en un plazo de quince días hábiles desde su notificación⁹⁶⁷. Dicho recurso no tendrá efecto suspensivo, notificando la Mesa al reclamante su decisión motivada en un plazo de dos meses a partir de su interposición⁹⁶⁸. En todo caso, la cuestión no podrá ser sometida al parecer del Comité Consultivo, cuyo ámbito se circunscribe al examen de la conducta de los *diputados*⁹⁶⁹.

Como complemento a estas disposiciones:

«[...] Los diputados no participarán junto con antiguos diputados cuyo mandato finalizó menos de seis meses antes y que pertenezcan a las categorías de personas mencionadas en el artículo 7 apartado 2 [representantes de intereses que estén comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional, o representantes de las autoridades públicas de terceros países,

⁹⁶⁵ En particular, para el ejercicio de dichas actividades los antiguos diputados «[...] No gozarán de los derechos de acceso previstos en el artículo 2, apartado 1 [a los locales del Parlamento durante su horario de apertura, incluidos los aparcamientos y restaurantes de uso exclusivo para los diputados], y el artículo 5, apartado 1 [al sistema informático de la Cámara]», quedando sometido su acceso a un régimen propio, asimilable en buena medida al de los demás representantes de intereses. En sintonía con esta previsión, el Código de Conducta de los diputados al Parlamento Europeo establece que «Los antiguos diputados al Parlamento Europeo que desarrollen actividades de representación de intereses o de representación de carácter general directamente relacionadas con el proceso de decisión de la Unión Europea deberán informar de ello al Parlamento Europeo y no podrán beneficiarse, durante el periodo en el que desarrollen tales actividades, de las facilidades concedidas a los antiguos diputados de conformidad con la reglamentación establecida al efecto por la Mesa» (Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de . Reglamento interno del Parlamento Europeo en materia de integridad y transparencia, *cit.*, Anexo I, art. 9).

⁹⁶⁶ Cuyos límites no se adivinan, pese a su evidente conveniencia en un ámbito tan próximo, si no integrante, del derecho sancionador.

⁹⁶⁷ Decisión de la Mesa de 17 de abril de 2023 relativa a los antiguos diputados al Parlamento Europeo, *cit.*, art. 7.2.

⁹⁶⁸ *Ibidem*.

⁹⁶⁹ Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de transparencia e integridad. Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, Anexo I, art. 7.

incluidas sus misiones diplomáticas y embajadas], en ninguna actividad que pueda permitir a los antiguos diputados influir en la formulación o aplicación de las políticas o legislación, o en los procesos de toma de decisiones del Parlamento»⁹⁷⁰

Pese al avance que suponen estas previsiones⁹⁷¹, algunas organizaciones de la sociedad civil han advertido de que:

«A six-month cooling-off period is purely symbolic. The first six months of any legislature are spent dividing up committee assignments and the approval process for members of the new European Commission. There is very little legislative activity»

Apostando por un periodo del *enfriamiento*

«equal to time during which they receive a transitional allowance from the taxpayer (from 6 to 24 months, depending on length of service)»⁹⁷²

Respecto a los funcionarios, la regulación de la materia queda lastrada por su atomización, diseminándose en múltiples supuestos que, con mayor o menor esfuerzo, cabría reconducir a la noción de *puertas giratorias*. En este sentido, antes de su nombramiento, la autoridad competente deberá examinar si el candidato tiene intereses personales que

⁹⁷⁰ *Ibidem*, art. 9. En caso de presunta infracción, el presidente habrá de someter el asunto preceptivamente al parecer del Comité Consultivo (art.11.1).

⁹⁷¹ Indudable atendiendo a la situación previa, descrita por BALOSIN: «The lack of meaningful restrictions on what work MEPs can do immediately after leaving office allow them to integrate into a lucrative lobbying role with no questions asked. The EP has little power to prevent conflicts of interest in this regard: the only thing it does prohibit is former MEPs using Parliament premises to coordinate their lobbying work, to be clearer it simply tells them not to use their life long parliamentary access pass for lobbying purposes» (BALOSIN, M. A., «Lobbying in the European Parliament. ‘Revolving door’ and ‘cooling off’ phenomena». *On-line Journal Modelling the New Europe*, núm. 19, 2016, pp. 78-89, p. 82). Y es que, hasta la reforma descrita, «Casi se podría decir que se promociona[ba] la dedicación al lobby como salida profesional para los antiguos diputados» (CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo», *op. cit.*).

⁹⁷² Transparency International, *Qatargate reforms: European Parliament fails its first big test*, *cit.*

puedan menoscabar su independencia o cualquier otro conflicto de interés, debiendo informar aquel de cualquier conflicto real o potencial⁹⁷³. En íntima conexión con ello, ya durante su ejercicio, el funcionario no deberá tramitar ningún asunto en el que tenga, directa o indirectamente, «intereses personales, en particular familiares o financieros, que puedan menoscabar su independencia»⁹⁷⁴. Relevante durante este periodo puede ser también la hipótesis en la que el funcionario pretenda el ejercicio de «una actividad ajena al servicio, retribuida o no, o cumplir un mandato fuera del ámbito de la Unión». En este caso, deberá solicitar previa autorización, si bien únicamente le podrá ser denegada si «la actividad o el mandato pudiera, por su naturaleza, obstaculizar el desempeño de sus funciones o fuese incompatible con los intereses de su institución»⁹⁷⁵. En todo caso:

«No se concederá la autorización [...] a un funcionario para que ejerza una actividad profesional, retribuida o no, que implique actividades de promoción o defensa de intereses ante su institución o que pueda dar lugar a la existencia o la posibilidad de un conflicto con los intereses legítimos de la institución»⁹⁷⁶

Tras el mandato, resulta central la previsión del art. 16 del Estatuto, según el cual:

«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 utilizando un formulario específico. En el supuesto de que dicha actividad guarde relación con el trabajo realizado por el interesado durante los tres últimos años de servicio y pueda resultar incompatible con los

⁹⁷³ Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEE) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, *cit.*, art. 11.

⁹⁷⁴ *Ibidem*, art. 11. *bis*. 2. Precizando que «Todo funcionario en el que recaiga, durante el ejercicio de sus funciones, la tramitación de un asunto del tipo mencionado en el apartado 1 lo notificará de inmediato a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. Ésta tomará las medidas oportunas y podrá, en particular, eximir al funcionario de sus obligaciones en relación con dicho asunto. El funcionario no podrá conservar ni adquirir, directa o indirectamente, en las empresas sujetas al control de la institución a la que pertenezca, o que estén en relación con ella, intereses que, por su índole e importancia, pudieran menoscabar su independencia en el ejercicio de sus funciones».

⁹⁷⁵ *Ibidem*, art. 12 *ter*.

⁹⁷⁶ *Ibidem*, art. 40.

intereses legítimos de la institución, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá, atendiendo al interés del servicio, bien prohibirle que ejerza tal actividad, bien supeditar su autorización a cuantas condiciones considere oportunas. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos, previa consulta a la Comisión paritaria, comunicará su decisión en los treinta días hábiles siguientes a la citada notificación. Se considerará que la ausencia de comunicación de decisión alguna al término de dicho plazo equivale a una aceptación implícita»⁹⁷⁷

Si bien, en el caso de los *altos funcionarios*,

«la autoridad facultada para proceder a los nombramientos deberá, en principio, prohibirles, durante los 12 meses siguientes al cese de sus funciones, que ejerzan actividades de promoción o defensa de sus negocios ante el personal de su antigua institución, clientes o empleadores en relación con cuestiones de las que hubieran sido responsables durante los últimos tres años de servicio»⁹⁷⁸

La *strategic inquiry* OI/ 3/ 2017/ NF de la Defensora del pueblo europeo presta especial atención a esta categoría, aventurando un interesante desarrollo asentado en la exigencia de una buena administración:

«The Ombudsman also trusts that the Commission will, in its role of Joint Transparency Register Secretariat, adopt an ambitious approach in facilitating publication of information on former senior staff members' lobbying and advocacy bans directly on the Transparency Register entries of the new employers or self-own companies, both in relation to its own staff and that of other EU institutions, bodies, offices, and agencies »⁹⁷⁹

⁹⁷⁷ *Ibidem*, art. 16.

⁹⁷⁸ *Ibidem*

⁹⁷⁹ Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF on how the European Commission manages 'revolving doors' situations of its staff members (6th. conclusion). 28.2.2019. Subrayado en el original.

Todo incumplimiento, voluntario o por negligencia, de las obligaciones a las que los funcionarios o antiguos funcionarios están obligados dará lugar a la oportuna sanción disciplinaria, estableciéndose las normas y los procedimientos relativos a las investigaciones administrativas en el anexo IX del Estatuto.

Finalmente, la centralidad de la materia ha vuelto a ser resaltada por la defensora del pueblo europeo⁹⁸⁰ en su *Decision on how the European Commission manages 'revolving door' moves of its staff members*⁹⁸¹, en la que analiza cien expedientes tramitados por la institución «to identify areas for improvement and to guide the rest of the EU administration for the future». Una insistencia que permite aventurar que el de las *puertas giratorias* será, muy posiblemente, uno de los ámbitos en los que el debate resultará más intenso en un futuro cercano⁹⁸².

⁹⁸⁰ Siguiendo la estela de sus Recommendation of the European Ombudsman in case 2168/2019/KR on how the European Banking Authority handled the move of its former Executive Director to become CEO of a financial industry lobby (CASE 2168/2019/KR). 18.11.2020; How the European Defence Agency (EDA) handled the application by its former Chief Executive to take on senior positions at Airbus (CASE OI/3/2021/KR). 28.1.2022; How the European Central Bank (ECB) deals with 'revolving door' cases (CASE OI/1/2022/KR). 1.3.2022.; How the European Investment Bank (EIB) handled the move of a former Vice-President to an energy utilities company that had received EIB loans (CASE 1016/2021/KR) 27.7.2022, entre otras.

⁹⁸¹ Decision on how the European Commission manages 'revolving door' moves of its staff members (OI/1/2021/KR). 16.5.2022.

⁹⁸² Buena prueba de ello puede encontrarse en el Annual report on EU agencies for the financial year 2021 del Tribunal de Cuentas Europeo que centra su atención precisamente en el fenómeno de las *puertas giratorias* en las agencias de la Unión para concluir que «estas deberían endurecer sus normas y controles para minimizar el riesgo de que los directivos y otros altos funcionarios que cesan en sus servicios ocupen puestos de trabajo del sector privado que puedan llevarlos a un conflicto de intereses y poner en peligro la integridad de las instituciones de la UE» (European Court of Auditors, Annual report on EU agencies for the financial year 2021, 27.10.2022; disponible en <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/NewsItem.aspx?nid=17209>).

CAPÍTULO VI. ¿UNA DIMENSIÓN *PARTICIPATIVA* DE LOS GRUPOS DE INTERÉS?

A diferencia de la transparencia y la ética, empleadas con naturalidad desde los 90 como faros de la relación con los grupos de interés, la existencia de nuevas dimensiones de estos tan solo puede plantearse como hipótesis. Especial interés reviste el principio de participación y más concretamente algunas de sus manifestaciones como las *consultas* o los *intergrupos*, en los que la implicación de aquellos resulta cotidiana. Así, su análisis debería de aclarar si el concepto de grupo de interés se encuentra abierto a una posible reformulación. Cuestión de evidente interés práctico a los efectos de aplomar, como contracara de aquella participación, una *responsabilidad* hilvanada hasta ahora por una exigencia principalmente ética⁹⁸³.

1. LA APUESTA DE LA UNIÓN POR UN PARADIGMA *COLABORATIVO*

Más allá de la multiplicidad de tipos en que puede concretarse, la participación equivale a implicación en la toma de decisiones, a compartir el ejercicio del poder. Una idea que se presenta como central a la hora de asentar la aspiración de una nueva gobernanza que se edifica, precisamente, sobre aquella. En el ámbito de la Unión Europea, tras una inicial desconfianza, la apuesta por la participación ha sido especialmente intensa, dando lugar a un nuevo enfoque *colaborativo* asentado gracias a las conclusiones del Libro Blanco de Gobernanza y el Tratado de Lisboa.

1.1. La participación y sus tipos

⁹⁸³ Sobre esta dimensión *participativa* de los grupos de interés, véase la tesis de PERNAS ALONSO, J. M., *Los grupos de interés en el procedimiento de elaboración de las leyes. Propuesta para la mejora de la democracia parlamentaria*, Universidad Autónoma de Madrid, 2022, así como PERNAS ALONSO, J. M., «La participación de los grupos de interés en las instituciones de la Unión Europea: propuesta específica para la elaboración de directivas y reglamentos», *REE*, julio-diciembre, 2019, n.º 74, pp. 30-55.

Sin ánimo exhaustivo, cabe apuntar la existencia de distintos tipos de participación. Así, atendiendo a su finalidad, aquella persigue en ocasiones el conocimiento desde diferentes perspectivas: expertos, grupos de interés, diálogo social, opinión de la ciudadanía o de los afectados por un asunto concreto⁹⁸⁴, sin olvidar la función consultiva, desde la perspectiva de la legalidad, cuyo exponente máximo en nuestro país se concreta en el Consejo de Estado⁹⁸⁵. De otro lado, la participación puede buscar también *dar a conocer*, proporcionar información estimada relevante. En ambos casos, la participación puede desgranarse en distintas formas: información, solicitud de opinión, consulta o negociación⁹⁸⁶. En todo caso, podría identificarse un factor común a esta variedad de tipos, pues su objetivo último parece responder a dos notas: una mejor toma de decisiones desde un mayor conocimiento técnico, jurídico, de las demandas de la sociedad.... y/o una mayor legitimidad en la adopción de esas aquellas⁹⁸⁷. Es decir, satisfacer el buen gobierno, la buena administración y la ciudadanía política y administrativa a través de la participación; lo que a su vez se retroalimenta, pues se trata al mismo tiempo de responder a la necesidad de un Gobierno y una Administración transparentes y abiertos, facilitando la aceptabilidad de la decisión, y la de un Gobierno y una Administración más eficaces y eficientes, que permitan una respuesta rápida y directa a las necesidades expresadas por los ciudadanos.

La participación ha evolucionado al socaire de los nuevos vientos que el paso de administrado a usuario y a ciudadano han provocado, pero también ha influido en ella la

⁹⁸⁴ Como señala CASTELLANOS CLARAMUNT, J., *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Madrid, Marcial Pons, 2020, p. 19, «los ciudadanos y ciudadanas conocen bien la realidad que les rodea, y la participación propicia que sus conocimientos y sensibilidades se valoren y tengan su influencia en el diseño de las políticas públicas, de manera que se complementa y retroalimenta el conocimiento de los técnicos de las administraciones».

⁹⁸⁵ A todo ello se ha referido MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado Social y Democrático de Derecho*, op. cit.

⁹⁸⁶ Como ha indicado el CONSEIL D'ÉTAT *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation Française, París, 2013, p. 20, mientras la consulta busca puntos de consenso, la negociación busca el compromiso y tiene como objetivo organizar la confrontación de intereses y superarla.

⁹⁸⁷ Como afirma DURAN, P., «L'évaluation des politiques publiques en son contexte», en CONSEIL D'ÉTAT, *Etude annuelle 2020. Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, París, La Documentation Française, 2020, p. 183, la legitimidad es ciertamente una cuestión delicada, ya que es difícil de obtener y debe combinar una compleja mezcla de consulta política, expresión jurídica y movilización de conocimientos técnicos.

posibilidad de superar algunos límites a través de las nuevas tecnologías⁹⁸⁸, que permiten en mayor medida consultas abiertas y grandes debates públicos⁹⁸⁹. Sin embargo, a pesar de las muchas bondades con las que están dotadas estas nuevas formas de participación, las mismas no son siempre inocuas. De ahí la necesidad de contar con una adecuada regulación, una aplicación prudente y una evaluación de su uso integral: *ex ante*, *in itinere* y *ex post*.

También resulta posible atender a la participación desde la perspectiva de los sujetos llamados a participar y el momento en el que la misma se produce. Y es que aquella puede tener lugar bajo distintos títulos: como interesado en el procedimiento, representante de intereses, miembro de la sociedad civil, experto....⁹⁹⁰; sucintamente, cabría reconducir estas categorías a tres más amplias identificadas por GARCÍA DE ENTERRÍA: *actor interesado*, *garante y protector de un valor colectivo* o *actor desinteresado*⁹⁹¹.

Desde otra perspectiva, puede examinarse la participación con un espectro amplio, incluyendo la información previa, la deliberación respecto a la propia fijación del interés general, la toma de decisiones en sentido estricto⁹⁹² y la rendición de cuentas, en particular, a través de la evaluación.

⁹⁸⁸ En este sentido, COTINO HUESO, L., «La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas», *JPPT*, June-July 2012, núm. 2, pp. 27-39.

⁹⁸⁹ Así, es evidente que el uso de Internet para expresar y recoger opiniones da un nuevo impulso a las prácticas de consulta y brinda a los ciudadanos la oportunidad de intervenir de forma más directa, casi instantánea, y de liberarse de los intermediarios, como ha destacado el CONSEIL D'ÉTAT, *Consulter autrement, participer effectivement*, cit..

⁹⁹⁰ Así, parece que el término *ciudadano* sirve para referirse a una variedad muy ecléctica de sujetos titulares de derechos. Véase a este respecto RAUX, C., «Les voies dispersées de la liberté d'expression communale : la démocratie locale entre représentation et participation», *RRJ*, Vol. 32, 2007, núm. 117, pp. 355-384, p. 378.

⁹⁹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», en DELPÉRÉE, F. (DIR.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative (Travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin)*, Bruselas, Bruylant, 1986, pp. 251-282, p. 257.

⁹⁹² Así, para BURDEAU, G., «Processus décisionnel et décision politique (Plaidoyer pour l'irrationnel)», en *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1974, pp. 75-92, p. 78, el proceso de toma de decisiones se compone de cuatro fases: la identificación del problema, la identificación y evaluación de sus datos, la formulación de alternativas y la elección de la solución.

Asimismo, a la hora de delimitar la noción de participación otro aspecto relevante es el de si se concreta en decisiones unilaterales⁹⁹³, siendo la competencia de la toma de decisión del poder público y coadyuvando la voluntad de la ciudadanía en el proceso, pero no en la decisión misma⁹⁹⁴; o si cabría incluir en sus contornos la implicación de los ciudadanos en la propia decisión, por ejemplo, al formar parte de las instituciones⁹⁹⁵, lo que en nuestro sistema viene a concretarse en la participación orgánica⁹⁹⁶, o, incluso, a través del voto⁹⁹⁷. De este modo, una decisión es legítima cuando es el resultado de un proceso gradual en el que el público y las partes interesadas han podido participar desde una perspectiva más o menos amplia. Así, la Administración deliberativa⁹⁹⁸ se define por

⁹⁹³ Por tanto, distinta a los contratos en que concurren distintas voluntades. Se trata de una idea de participación más restringida que la de colaboración, que comprendería ambas. Respecto a la idea de colaboración y sus diversas modalidades, véase, entre otros, GÉNY, B., *Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels*, Université de Nancy, Librairie du Recueil Sirey, 1930.

⁹⁹⁴ Lo que conecta con la idea de democracia deliberativa forjada en la filosofía política siguiendo a Habermas o Manin, entre otros.

⁹⁹⁵ Con especial referencia al Consejo Económico y Social, órgano con reconocimiento constitucional en distintos países como España (art. 131 CE), de carácter consultivo y naturaleza participativa, como ha puesto de manifiesto RUBIO NÚÑEZ, R., *La Administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales- INAP, 2020. Así, su Ley de creación, la 21/1991, de 17 de junio, establece en su Exposición de motivos que: «El órgano que se crea, cuya denominación es la de Consejo Económico y Social, refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho». Con denominaciones similares se prevé también en otros ordenamientos, como Italia (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL)) o Francia (*Conseil économique, social et environnemental* (CESE)), en el que se articula como una asamblea constitucional consultiva que al representar a las principales actividades económicas, sociales y medioambientales favorece la colaboración entre categorías socio-profesionales y garantiza su participación en la definición y la evaluación de las políticas públicas. En este último caso, destaca además el intento de reforma constitucional presentada el 9 de mayo de 2018 (Le projet de loi constitutionnelle "Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace") para convertir este órgano en la *Cámara de la Sociedad Civil*, que, no obstante, no fructificó finalmente.

⁹⁹⁶ Que algún autor denomina *co-gestión*, como DELAUNAY, B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et des administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945*, París, LGDJ, 1993, p. 45. Respecto a la participación orgánica en el sistema español véase, entre otros, CAMPOS JIMÉNEZ, A., «El derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. Participación orgánica», *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 8, 2016, pp. 10-39.

⁹⁹⁷ Este debate, que divide a la doctrina francesa, no parece ser tan habitual entre la española, pues en nuestro sistema se tiende a incluir sin problema dentro del concepto de participación aquella que se ejerce al integrarse en diversos órganos de la Administración.

⁹⁹⁸ No es infrecuente precisamente vincular la participación a la propia definición de democracia administrativa; así, véanse, por ejemplo, AUBY, J-B., «La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes de droit administratif», *AJDA*, 2001, pp. 912-916, p. 915; CHICOT, P-Y., «La démocratie administrative : essai de conceptualisation», *RA*, 2011, pp. 138-148, p. 139; o TESTARD, CH., *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, Issy-les-Moulineaux Cedex, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Vol. 304, 2018, p. 111, para quien la democracia administrativa puede definirse como la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de una decisión administrativa.

la observancia de procedimientos que aseguren la contribución abierta de los ciudadanos al desarrollo de la política pública⁹⁹⁹.

En fin, la participación equivale a implicación en la toma de decisiones¹⁰⁰⁰ o, con carácter más general, en el ejercicio del poder¹⁰⁰¹. Bien es cierto que no se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo de aquella, en parte por la dificultad de hallar una única definición estrictamente jurídica¹⁰⁰² pese a los esfuerzos de la mejor doctrina¹⁰⁰³, sino simplemente referirse a esta noción como clave de la nueva gobernanza pública, es decir, desde la perspectiva de una colaboración o contribución en la toma de decisiones públicas en la que los grupos de interés han de jugar un importante papel.

1.2. Hacia un paradigma *colaborativo* en la Unión Europea

Tras una primera aproximación marcada por la desconfianza, la Unión Europea enriquece a comienzos de siglo su relación con la sociedad civil gracias a un nuevo paradigma *colaborativo*. En su génesis desempeñarán un importante papel tanto la irrupción comunitaria de las ONG, en las que las instituciones buscarán alivio a la hora de afrontar

⁹⁹⁹ CONSEIL D'ÉTAT, *Consulter autrement, participer effectivement*, cit.

¹⁰⁰⁰ Como indica DEBAETS, E., «Protection des droits fondamentaux et participation de l'individu aux décisions publiques», *op. cit.*, p. 155, la participación del individuo en la toma de decisiones públicas está en el corazón de la democracia, articulándose como un mecanismo de devolución del poder.

¹⁰⁰¹ En el sentido de que no requeriría necesariamente que se ciña la misma a un proceso que concluya con la adopción de una decisión administrativa.

¹⁰⁰² A estas dificultades se ha referido de forma clara la doctrina francesa, entre otros, PAOLETTI, M., *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, thèse, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 172; IDOUX, P., «Les eaux troubles de la participation du public», *Environnement*, juillet 2005, étude 26, pp. 83-90; o VAN LANG, A., «Le principe de participation : un succès inattendu», *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/2, n.º 43, PP. 25-41, quien indica que esta circunstancia puede haber contribuido precisamente a un menor desarrollo de la participación frente a otros aspectos, como el acceso a la información. Si bien algún autor ha ofrecido una definición, por ejemplo, PRIEUR, M., «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *RJE*, 1999, núm. spec., pp. 9-29, p. 9, entiende por *participación* «una forma de asociación e intervención de los ciudadanos en la preparación y toma de decisiones administrativas». Especial interés ofrece la tesis de PINEL, F., *La participation du citoyen à la décision administrative*, Droit. Université Rennes 1, 2018, quien dedica sus esfuerzos precisamente a ofrecer una definición clara de *participación*.

¹⁰⁰³ Así, por ejemplo, respecto al estudio del derecho fundamental de participación reconocido en el art. 23 de la CE, véase, entre otros, AGUIAR DE LUQUE, L., «El derecho a participar en los asuntos públicos: artículo 23.1º», en ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, 1996-1999, T. II, pp. 647-663.

un cada vez más intrincado ámbito competencial, como la entronización de la sociedad civil por el Libro Blanco de Gobernanza, habilitando su despliegue como interlocutor en un futuro diálogo. Esta situación culminará en un renovado *modus vivendi*, pasando a concebirse las relaciones con una sociedad cada vez más *europaea* en términos, como se ha indicado, eminentemente colaborativos.

1.2.1. El descubrimiento de las ONG por la Comisión

La caracterización de las *organizaciones sin fines de lucro* ofrecida por la comunicación «Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés» muestra claramente la limitada capacidad de influencia de las ONG al tiempo de la aprobación del Tratado de Maastricht. Así, se considera que aquellas *organizaciones*, entre las que destacan las asociaciones y federaciones europeas, nacionales e internacionales, eran «en gran medida, *aunque no exclusivamente*, organizaciones profesionales [sin cursivas en el original]»¹⁰⁰⁴.

En consecuencia, solo marginalmente, lejos del núcleo conceptual, pueden entenderse comprendidas en aquellas las ONG, en una periferia compartida además con actores de muy distinta naturaleza (*think-tanks*, redes informales...) ¹⁰⁰⁵.

Como detalla KOHLER-KOCH, el aumento de la influencia de las ONG en el periodo post-Maastricht responde en buena medida a la confluencia de dos poderosas corrientes que la autora enmarca en un más amplio «raise of civil society»¹⁰⁰⁶. En primer lugar, el

¹⁰⁰⁴ Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés, *cit*.

¹⁰⁰⁵ KOHLER-KOCH ilustra esta preterición señalando que «at the time of negotiating the Maastricht Treaty, public interest groups still had to take a back seat» (KOHLER-KOCH, B., «Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy», *JEI*, Vol. 34, 2012, issue 7, pp. 809-824, p. 810).

¹⁰⁰⁶ KOHLER-KOCH y QUITTKAT identifican hasta cuatro enfoques de la *sociedad civil* en atención a la función considerada esencial: *representación*, *discurso público*, *autoconstitución* y *bienestar público*. Así, «Definition 1. 'Civil society includes all those voluntary and non-profit organisations which play an important role in giving voice to the concerns of citizens and in delivering services that meet people's need. Civil society includes the following: trades unions, employers' and producers' organisations; non-governmental organizations representing general interests such as environment, human rights, social welfare, health and culture; professional associations and grass-root organisations.'[;] Definition 2 'Civil society is composed of those more or less spontaneously emergent associations, organizations, and movements that distil and transmit societal problems to the public sphere and are enhancing problem-

renovado interés por los asuntos comunitarios de las propias organizaciones, que se traduce «[...] in the growth of EU-level associations which do not represent the business world or trade unions or professional groups»¹⁰⁰⁷.

En segundo, el extraordinario valor que aquellas adquieren ahora para la Comisión¹⁰⁰⁸, tanto como contrapeso a una novedosa crítica ciudadana al *sesgo* de la integración¹⁰⁰⁹, cuanto «[...] formidable alliance partner when it comes to consolidating or even expanding EU jurisdiction in new policy fields»¹⁰¹⁰.

solving discourses on questions of general interest.' [; y] *Definition 3* 'Civil society defines a sphere of social interaction between economy, state and the intimate sphere, the sphere of associations, social movements, and forms of public communication. Modern civil society is created through forms of self-constitution and self-mobilization. It serves to stabilize social differentiation and self-government.' [; y] *Definition 4* 'Civil society epitomizes such values as solidarity, horizontal social and institutional bonds, as well as civic activity which -one should add- implies responsibility and commitment to the well-being of the larger community.' [cursivas en el original]» (KÖHLER-KOCH, B., y QUITTKAT, CH., «What is civil society and who represents civil society in the EU? – Results of an online survey among civil society experts», *PSO*, Vol. 28, 2009, issue 1, pp. 11-22, pp. 14 y 15. Más concretamente, KÖHLER-KOCH parece concebir esta sociedad cuya emergencia detecta en el sentido descrito por la definición n.º 1, al señalar que «One can only speak of a raise in civil society in the sense of growth in organisations claiming to represent civil society. [...] It is highly contested as to which organisations qualify as civil society organizations. In accordance with the great majority of scholars working on the topic [...] we were focus on NGO, voluntary autonomous organisations working for public purposes» (KÖHLER-KOCH, B., «Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy», *op. cit.*, p. 822).

¹⁰⁰⁷ Entre las causas de este súbito interés destacan: «First, the deepening of European integration provided strong incentives not to leave the shaping of Europe to economic interests. From the very beginning it was obvious that the transition from a common market to an economic and monetary union and specially the ambitious project of a single currency would cut deep into people's lives. Furthermore, the Maastricht Treaty also expanded the Community's competence in fields of general interest such a social policy, environment and consumer protection and added new ones such as public health, education, culture and youth. European policies were to affect Europe's citizens more broadly and the gradual transformation of the Economic Community into a Union with responsibilities in foreign policy and in justice and home affairs gave it a more political profile. In addition, the creation of European citizenship was meant to enhance an ever-closer union, foster European identity, and bring citizens into direct relation with EU institutions» (KÖHLER-KOCH, B., «Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy», *op. cit.*, p. 810). El Libro Blanco de la Gobernanza Europea coincide en esta conclusión, señalando que «cada vez es mayor en la «sociedad civil» la impresión de que Europa ofrece una buena plataforma para modificar las orientaciones políticas y cambiar la sociedad» (La gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, p.12).

¹⁰⁰⁸ Papel *decisivo* también destacado por GONZÁLEZ VEGA, J.A., «La sociedad civil y su papel en la realización de los derechos humanos en el seno de la UE y en sus Estados miembros», *op. cit.*, p. 134, que llega a enlazar, en el sentido defendido por esta tesis, dos términos con frecuencia irreconciliables para la doctrina: ONG y *lobbying*.

¹⁰⁰⁹ Que en algunos Estados miembros (Dinamarca, Francia) se había detenido en la misma antesala del rechazo. Mediante esta *alianza* con las ONG, la Comisión trata de materializar el deseo de «Una Unión más próxima a los ciudadanos» formulado poco antes por los Jefes de Estado y de Gobierno en su encuentro de Turín (Consejo Europeo de Turín. 26 de marzo de 1996. Conclusiones de la Presidencia, pp. 1-2).

¹⁰¹⁰ KÖHLER-KOCH, B., «Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy», *op. cit.*, p. 811. El ejemplo más acabado de esta entente se produce en el ámbito social. Ya en 1993, el Libro Verde sobre la Política Social Europea, tras afianzar al *diálogo social* al reconocer como característica fundamental del método de trabajo de la institución la «práctica de una amplia consulta de los interlocutores sociales en distintas etapas», explora, con extraordinaria cautela, nuevos enfoques bajo el epígrafe «La democratización del proceso de cambio social y la construcción de una Europa de las personas». En él se

No será hasta comienzos de siglo cuando una recién estrenada Comisión Prodi¹⁰¹¹ reflexione sobre su relación con aquellas a través del documento «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración»¹⁰¹². En la estela de las reformas promovidas por la institución¹⁰¹³, el texto dignifica a las ONG hasta el punto

concede que: «Por lo que respecta a la Comunidad, estas mismas realidades [la constatación de que la evolución hacia la globalización avanzaba paralela a una deriva hacia el regionalismo y localismo en los Estados miembros] han impulsado la formación de redes y la cooperación entre distintos grupos, por oposición a la vía legislativa. La legislación comunitaria puede significar el planteamiento correcto, pero la movilización de los diversos agentes en un esfuerzo concertado es con frecuencia la única forma de avanzar. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la pobreza y la exclusión, la educación y la formación y muchos de los problemas sociales con que se enfrenta la Unión, como las drogas, la delincuencia y aun la criminalidad. Y ocurre también con la creación de empleo y con el desarrollo económico. En los Programas marco de investigación y desarrollo de la Comunidad, esta evolución ha recibido la denominación de "archipiélago de Europa", evocándose así el tejido de capacidades locales diversificadas de acción que constituyen actualmente un instrumento clave para la construcción de Europa». Para acabar preguntándose: «Como podrían las numerosas redes que cooperan con los Estados miembros y con la Comisión contribuir a identificar y resolver los problemas sociales con que ahora se enfrenta la Unión? ¿Sería conveniente prever un foro adecuado de debate en el que puedan debatirse de forma abierta y democrática los problemas estratégicos de la sociedad europea?» (Libro Verde sobre la política social europea. COM (93) 551 final. 17 de noviembre de 1993, pp. 12, 92 y 93). A resultas de este planteamiento, «the Commission established a European Social Policy Forum with representatives of social NGOs. [...] To make it a success, the Commission encouraged the relevant organizations to set up a 'European Platform of NGO in the social sector' to present coordinated positions. With further encouragement and EU funding it became institutionalized as the 'social platform', a confederation of around 40 European non-governmental organisations, federations and networks, which up today is the privileged partner in the relevant 'civil dialogue'. The very same pattern was repeated with the extension of EU competence in the fields of public health, culture, and of life-long learning» (KOHLER-KOCH, B., «Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy», *op. cit.*, p. 811). El reconocimiento de las ONG en materia social había tenido ya un precedente en la declaración número 23 del Tratado de Maastricht relativa a la cooperación con las *asociaciones de solidaridad*, si bien aquellas «had to fight hard and only with the strong support of some national government succeeded to be officially recognized by the EU as relevant cooperation partners in the field of social welfare» (*ibidem*, 810).

¹⁰¹¹ El Parlamento Europeo dio luz verde a la designación del italiano el 5 de mayo de 1999. Sin embargo, Prodi no tomó posesión, relevando al español Manuel Marín, hasta el 15 de septiembre, fecha en la que los diputados dieron su aprobación a la lista de comisarios tras un minucioso escrutinio.

¹⁰¹² *Cit.* COM(2000) 11 final. 18.1.2000. Texto decisivamente influido por los resultados de la encuesta previa realizada por la institución y detallados en su comunicación sobre el «fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa» (COM(97) 241 final. 6.6.1997).

¹⁰¹³ La Comisión Prodi nace bajo la advocación de la *reforma*. Tras el fiasco protagonizado por el equipo de Jacques Santer, los jefes de Estado y de Gobierno habían exigido a la nueva Comisión «poner en práctica rápidamente las reformas necesarias, sobre todo, para mejorar su organización, gestión y control financiero», dando la máxima prioridad «al inicio de un programa de modernización y reforma a gran escala» (Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Berlín. 24 y 25 de marzo de 1999. D/99/1. Parte II- Declaración sobre el nombramiento del presidente de la Comisión. P. 12). Mandato que Romano Prodi abraza de manera entusiasta, declarando ante Parlamento Europeo que: «Las Instituciones europeas -todas las Instituciones- deben renovarse y reformarse, tanto en sus políticas exteriores, como en las formas y en los métodos de organización en lo interior. Es una etapa de reformas que, como he dicho, debe abarcar a todas las Instituciones europeas: ante toda a la Comisión [sic], pero también al Consejo y al propio Parlamento. No estamos aquí para conservar, estamos aquí para reformar. La apuesta de hoy, a la que se juega todo el patrimonio de credibilidad de la empresa europea, es evitar que las recientes diferencias económicas y políticas constituyan un punto de paralización de nuestro proceso integrador» (Declaración del Sr. Prodi, Presidente propuesto de la Comisión Europea. 13 de abril de 1999; disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1999-04-13-ITM-003_ES.html). Obligación que, reconoce, pesa especialmente sobre la Comisión: «Asimismo, soy plenamente consciente del hecho de

de promover una novedosa *bilateralización* en sus relaciones mutuas, descrita en términos rayanos a lo contractual:

«Tanto la Comisión como las ONG desean establecer sus relaciones sobre nuevas bases. El contexto de esta iniciativa es el reconocimiento por las ONG de que gran número de políticas se deciden ahora a nivel europeo y el aumento de las financiaciones de la Unión a las ONG»¹⁰¹⁴

Como paso previo, la Comisión afronta la imprescindible tarea de caracterizar a su interlocutor¹⁰¹⁵. Labor ejecutada mediante rápidas pinceladas que buscan *atrapar* a un sector «extraordinariamente variopinto, heterogéneo y que agrupa a organizaciones cuyos objetivos, estructura y motivaciones varían considerablemente»¹⁰¹⁶. Entre esas notas destacan:

- a) Las ONG no son creadas para obtener beneficios personales¹⁰¹⁷

que este Parlamento, y también los Gobiernos de los Estados miembros, y más en general toda la opinión pública europea, tienen expectativas muy elevadas respecto a las reformas que deberemos aportar al funcionamiento interno de la Comisión. Estas reformas, que constituirán uno de los fundamentos del programa de la nueva Comisión, exigirán la aplicación de al menos tres principios: mayor eficiencia, transparencia absoluta y plena responsabilización, lo que comúnmente se define como *accountability*. Desde ahora puedo asegurar al Parlamento que no habrá por nuestra parte ninguna tolerancia frente a la corrupción, que habrá una transparencia cada vez mayor en nuestro trabajo, del que daremos cuenta sin reticencias, [y] que asumiremos por entero la responsabilidad de nuestra labor, tanto en el nivel colegial como en el de cada uno de los Comisarios» (*ibidem*). De este modo, el documento de reflexión sobre la relación con las ONG se presenta como *punta de lanza* del compromiso asumido por la institución. Encuadre que destaca su propio texto al señalar que la «Comisión acaba de lanzar un amplio proceso de reforma administrativa que tiene como objetivos incrementar la noción de servicio y mejorar la cultura de gestión de la Institución» (La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, p. 2).

¹⁰¹⁴ La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, p. 2. Este enfoque *contractual* domina también las «medidas que deben adoptarse para mejorar estas relaciones», de tal manera que «aunque la Comisión reconoce que debe mejorar y reforzar sus relaciones con las ONG, estas últimas deben también reconocer que tienen una responsabilidad que asumir para garantizar el éxito» (*ibidem*, p. 7).

¹⁰¹⁵ Tarea que había orillado con anterioridad, eludiendo cualquier referencia a las ONG para centrarse en los «tres sectores —cooperativas, mutualidades y asociaciones— que componen la economía social» (Comunicación sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa, *cit.*, p. 2). Sin embargo, este enfoque normativo conduce a la institución a un *callejón sin salida*, debiendo reconocer que «no es fácil encontrar una definición común de la expresión “organización no gubernamental”, que no puede basarse en una definición legal habida cuenta de la gran diversidad de leyes que regulan las actividades de las ONG. Así, una ONG puede tener, por ejemplo, un estatuto jurídico de organización caritativa, de asociación sin ánimo de lucro o de fundación» (La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, p. 3).

¹⁰¹⁶ La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, p. 3.

¹⁰¹⁷ *Ibidem*. No obstante, nada impide que realicen actividades remuneradas y/o posean personal asalariado.

- b) Son voluntarias¹⁰¹⁸.
- c) Poseen cierto grado de existencia formal o institucional¹⁰¹⁹.
- d) Son independientes¹⁰²⁰.
- e) No persiguen sus valores y objetivos *per se* sino que su objetivo es tomar parte activa en la vida pública, en cuestiones y problemas de interés general de la población, de algunos grupos sociales o de la sociedad en su conjunto¹⁰²¹.

La descripción por la Comisión de las *relaciones existentes* muestra hasta qué punto una institución hostigada en numerosos frentes (nuevos ámbitos competenciales, desencanto ciudadano, necesidad de *imaginar* una identidad europea...) encuentra alivio en la labor de las ONG, a las cuales confía la realización de actividades que sintonicen con sus objetivos, allegándolas ocasionalmente como *agentes*, ejecutoras de programas y proyectos comunitarios¹⁰²². Una ayuda preciosa para la institución si se tiene en cuenta tanto su *dependencia ejecutiva* de los Estados miembros como lo magro de su administración, contenida por la ausencia de una etapa *social* en la Unión Europea y cuya

¹⁰¹⁸ *Ibidem*. Tanto en su constitución como en la participación de sus miembros.

¹⁰¹⁹ *Ibidem*. Al poseer estatutos que definen su misión, objetivos y campo de acción, debiendo responder ante sus miembros. Se distinguen así de las agrupaciones informales o *ad hoc*.

¹⁰²⁰ *Ibidem*. Tanto de los Gobiernos y autoridades públicas como de las organizaciones políticas y comerciales.

¹⁰²¹ *Ibidem*, p.4. Es decir, no defienden los intereses comerciales de sus miembros. El documento de reflexión profundiza en esta nota al precisar que, a nivel funcional, las ONG pueden dedicarse especialmente a actividades *operativas* o especializadas. Las ONG operativas «contribuyen a suministrar servicios (como el de bienestar social)», mientras el primer objetivo de las especializadas se centra «en influir sobre la política de las autoridades y en la opinión pública en general». Para una cartografía más detallada de sus actividades, GONZÁLEZ VEGA, J.A., «La sociedad civil y su papel en la realización de los derechos humanos en el seno de la UE y en sus Estados miembros», *op. cit.*, p. 146.

¹⁰²² En especial, «en el marco de la cooperación con terceros países [...] las ONG fueron seleccionadas como colaboradores debido a su especificidad y a sus conocimientos y capacidad técnica» (La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, p. 6).

redimensión se antojaba poco probable ante las reticencias de unos Estados inmersos en plena corriente del Estado *garante*. Este mismo afán de acuerdo conduce a la institución a una minuciosa exposición de los «problemas que obstaculizan [...] la cooperación», dominada por un marcado tono de contricción¹⁰²³.

De acuerdo con un enfoque que anticipa el del Libro Blanco de Gobernanza, la Comisión destila tanto la cooperación existente como el deseo de reforzarla en cinco *consideraciones* esenciales: refuerzo de la democracia participativa; representación de las opiniones de determinadas categorías de ciudadanos ante las instituciones; contribución a la definición de las políticas; contribución a la gestión de proyectos; y contribución a la integración europea. Sin embargo, rápidamente, el documento abandona este prometedor enfoque general, reubicándose en una línea más doméstica, de estricta «reforma administrativa», orientada a «incrementar la noción de servicio y mejorar la cultura de gestión de la institución»¹⁰²⁴.

1.2.2. La juridificación de la sociedad civil

Recién estrenado el siglo, los Jefes de Estado y de Gobierno acuerdan en Lisboa un ambicioso *objetivo* en el que se esforzará la Unión a lo largo de la década:

«convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»¹⁰²⁵

¹⁰²³ El exhaustivo confiteor de la institución incluye el reconocimiento de que: los servicios de la Comisión encuentran difícil seguir la evolución de las ONG y no están suficientemente informados sobre las organizaciones con las que entran en contacto; los procedimientos son excesivamente complejos; la Comisión debería facilitar mejor información a las ONG para establecer una verdadera comunicación... (La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, pp. 6-7).

¹⁰²⁴ La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, *cit.*, p. 2.

¹⁰²⁵ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo de 2000, p.1. Este objetivo encara los profundos cambios experimentados a resultas de la mundialización así como los desafíos planteados por una nueva economía basada en el conocimiento, que demandaban una «transformación radical de la economía europea». Tarea que la Unión habría de manejar con tiento, modelando dichos cambios «de manera coherente con sus valores y conceptos sociales y también con vistas a la próxima ampliación».

La Estrategia para alcanzarlo, si bien centrada en lo económico¹⁰²⁶, desliza ya la necesidad de introducir un «método abierto de coordinación» con el que facilitar la conformación de las políticas, caracterizado por

«un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y *la sociedad civil*, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración [sin cursivas en el original]»¹⁰²⁷

De este modo, la referencia a la sociedad civil¹⁰²⁸ y a su participación activa serviría a los Jefes de Estado y de Gobierno para escenificar su coincidencia¹⁰²⁹ en un futuro compartido con lo social, cuya esfera poblarían además los «interlocutores sociales», e incluso un «nivel local» que recupera su vocación originaria.

En respuesta a esta demanda, la Comisión patrocina poco después un debate que busca encauzar con su Libro Blanco sobre la Gobernanza¹⁰³⁰. En él, respetando el mandato de

¹⁰²⁶ El *camino que debe seguirse* exigiría «preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior; modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social; y mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas» (*ibidem*, p.1 y 2).

¹⁰²⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰²⁸ Adviértase que no *européa*, permitiendo cuestionar el reconocimiento de su existencia por los Jefes de Estado y de Gobierno.

¹⁰²⁹ En la que parece decisiva una experiencia estatal compartida de protagonismo social y repliegue de lo público.

¹⁰³⁰ La gobernanza europea – un libro blanco, *cit.* En sintonía con la gobernanza que promueve, la Comisión reconoce que no cabe pensar que el «Libro Blanco representa una solución milagrosa a todos los problemas. El cambio requiere una acción concertada por parte de todas las instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil» (*ibidem*, p. 6). Este texto supone una nueva aportación al proceso de reforma de la Unión iniciado en Maastricht (BARCENDÓN, A., «El Libro Blanco «La Gobernanza Europea»», *op. cit.*, p. 2). Un proceso abierto, que «carece de un plan general: de un objetivo final claramente definido y de unas líneas directrices orientadoras hacia el mismo, con fases o etapas netamente establecidas. Ello convierte a cada paso dado en este terreno en un movimiento fundamental, no tanto, en muchas ocasiones, por el contenido material del mismo, por la aportación sustantiva realizada a la construcción del nuevo edificio europeo, como por la definición implícitamente incluida de las líneas directrices de esa construcción: por la aportación -siquiera sea indirecta- al dibujo del plano final de ese edificio» (*ibidem*).

«abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión»¹⁰³¹, la Estrategia se ve profundamente *reinterpretada*, al elevar la institución a los ciudadanos europeos de meros beneficiarios a protagonistas del futuro debate¹⁰³². Este enfoque conlleva la constatación de una *paradoja* que atenaza a los dirigentes políticos de toda Europa:

«Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos»¹⁰³³

Superar este desencanto exigiría, como se ha detallado con anterioridad, vivificar el método comunitario¹⁰³⁴ mediante una novedosa *gobernanza*, cuyo concepto se identifica con

«las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia»

A resultas de ello, esta *buena gobernanza europea* coadyuva a una juridificación de la sociedad civil, convertida ahora en *potentior personae*. Se abandonan así las neblinosas referencias previas para saludar a aquella como sujeto jurídico-político, llamado a

¹⁰³¹ La gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, p. 2.

¹⁰³² En línea con el Consejo Europeo de Turín, que había insistido en el deber de ofrecer «respuestas concretas a las necesidades y preocupaciones ciudadanas», correlato de su entronización como «núcleo de la construcción europea» (Consejo Europeo de Turín. 26 de marzo de 1996. Conclusiones de la Presidencia, *cit.*, p. 1).

¹⁰³³ Este diagnóstico, común a toda Europa, resulta especialmente preocupante para la Unión en la medida en que «son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean» (La Gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, p. 1).

¹⁰³⁴ Descrito en términos netamente funcionales al señalar que «garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión. Garantiza asimismo el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, desde el más pequeño hasta el más grande. Ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión» (*ibidem*, p. 6). Se relativiza así su perspectiva estructural, evitando convertir a la proyectada renovación del método en un *campo de batalla* en el que las instituciones y los demás actores llamados a participar midieran el poder de sus fuerzas.

expresarse, dialogar, asumir responsabilidades... en el renovado método que la buena gobernanza impulsa. Sujeto asimismo poderoso, habida cuenta el destacado papel que se le reserva en el mismo¹⁰³⁵. El Libro Blanco tantea incluso una caracterización de tan novedoso sujeto¹⁰³⁶ con ocasión de la descripción de los cambios propuestos. En especial, el que persigue *implicar a la sociedad civil*, que realza su dimensión funcional «al permitir a los ciudadanos expresar sus opiniones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población»¹⁰³⁷.

Más estructuralmente, la sociedad civil se presenta como un sujeto coral, capaz de aunar

«a las organizaciones sindicales y patronales (los «interlocutores sociales»), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas»¹⁰³⁸

¹⁰³⁵ Pese a que el reconocimiento de la subjetividad de la sociedad civil pudiera antojarse *necesario*, fruto de la maduración de un proceso que el Libro Blanco no haría sino decantar, no cabe discutir el mérito que aquel atesora. Como se ha señalado, el proceso de reforma de la Unión Europea carece de un objetivo final claramente definido y de unas líneas directrices orientadoras. Por ello, cada paso concreto supone un movimiento fundamental, al definir implícitamente el *contenido* de la construcción europea. En consecuencia, es el Libro Blanco (y solo el Libro Blanco) el que posibilita la subjetivación de la sociedad civil que a partir de él se transmuta en imprescindible. Cualquier supuesto *determinismo* no respondería más que a un intento de racionalización con el que aliviar la ansiedad generada por un proceso en esencia abierto.

¹⁰³⁶ Que la Comisión avanza ante la urgencia de «reformular la gobernanza en el marco de los actuales tratados», si bien concede la necesidad de «un debate más amplio sobre el futuro de Europa» (La gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, p. 1).

¹⁰³⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰³⁸ *Ibidem*. Para KOHLER-KOCH y QUITTKAT, está aproximación «reflects a governance approach and makes full sense in a concept of representative democracy where, for the sake of efficient and legitimate policy-making, political pluralism is an asset. [...] In our judgement, 'representation' is at the core of this definition» (KOHLER-KOCH, B., y QUITTKAT, CH., «What is civil society and who represents civil society in the EU? – Results of an online survey among civil society experts», *op. cit.*, p. 15). La insistencia del Libro Blanco en la *organización*, rayana a la cacofonía, nos sitúa ante una *sociedad civil organizada*, definida ya por el Comité Económico y Social en su dictamen «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», *cit.* Según aquel, «la sociedad civil organizada puede definirse como el conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan 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. Su papel positivo depende fundamentalmente de hasta qué punto los actores de la sociedad civil organizada están dispuestos a contribuir en un discurso democrático y abierto, al entendimiento y a aceptar los resultados obtenidos en un proceso de formación de la voluntad llevado a cabo de forma democrática» (*ibidem*, p. 30). Desde un punto de vista dinámico, se podría también describir como un «lugar de aprendizaje colectivo». Y es que «en las sociedades complejas, imposibles de gestionar de manera centralizada, los problemas solo pueden resolverse mediante la participación activa de los ciudadanos. La existencia de distintos experimentos sociales y foros de debate plurales es una condición previa para la democracia «inteligente», capaz de generar un aprendizaje social continuo. Vista así la sociedad civil es una «escuela para la democracia»» (*ibidem*). Pese a todo, la Comisión se resiste hábilmente

Esta subjetivación se completa con un *pasivo* que exige a la sociedad civil mayor responsabilidad y compromiso con la buena gobernanza¹⁰³⁹. Tarea en la que se verá auxiliada por el Comité Económico y Social, que extrema ahora su papel mediador entre las instituciones y aquella¹⁰⁴⁰.

Finalmente, la irrupción de la sociedad civil explica la apuesta comunitaria por una *cultura reforzada de la consulta y el diálogo*. Iniciativa liderada por la Comisión que se traducirá en un extenso corpus cuyo detalle será analizado más adelante.

a definir a la sociedad como *organizada*, pavimentando la participación de unas *redes* con las que llama a «establecer vínculos» en atención al extraordinario potencial que atesoran. En este sentido, «la integración europea, las nuevas tecnologías, los cambios culturales y la interdependencia mundial han desembocado en la creación de una multitud de redes europeas e internacionales, orientadas hacia objetivos específicos. Algunas han contado con el respaldo de financiación comunitaria. Estas redes establecen vínculos entre las empresas, las comunidades, los centros de investigación y los organismos regionales y locales. Aportan nuevos cimientos a la construcción europea y tienden puentes con países candidatos y el resto del mundo. También actúan como multiplicadores de opinión, familiarizando al público con la Unión y poniendo de relieve las políticas en curso. Con todo, muchas de estas redes profundamente arraigadas a la sociedad se sienten ajenas al proceso político de la Unión Europea. Mediante una mayor apertura y una mejor estructuración de sus relaciones con las instituciones, las **redes podrían contribuir más eficazmente al éxito de las políticas comunitarias** [negrita en el original]» (La gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, pp. 14-15).

¹⁰³⁹ La *responsabilidad* como principio implica «clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la Unión Europea debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y *de todos los agentes que participan en el desarrollo y la aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles* [sin cursiva en el original]» (La gobernanza europea – un Libro Blanco, *cit.*, p. 7). Más concretamente, el Libro Blanco advierte de que «una mayor participación supone también una mayor responsabilidad. La propia sociedad civil debe aplicar los principios de buena gobernanza entre los que se incluye el de responsabilidad y el de transparencia [...]» (*ibidem*, p. 12). Pese a lo indicado, el Libro Blanco no identifica expresamente como principio a la *transparencia* sino a la *apertura*, que ni exige una transparencia plena ni se agota en ella, exigiendo, mediante una forma de trabajo «más abierto», una «comunicación más activa», un «lenguaje más accesible», un acercamiento capaz de generar una relación de confianza con los ciudadanos que se aproxima más a una dimensión material que a la connotación formal que lleva aparejada la transparencia (*ibidem*, p. 7).

¹⁰⁴⁰ En línea con la nueva redacción del art. 257 tras el Tratado de Niza, según el cual «El Comité [Económico y Social] estará compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general».

2. EL DIÁLOGO ENTRE LA COMISIÓN Y LA SOCIEDAD CIVIL EUROPEA: LA POLÍTICA DE CONSULTA

En el caso de la Comisión Europea, el desarrollo del paradigma colaborativo expuesto se concentra en una política de consultas que en cierto modo aspira a universalizar la tradicional cercanía de la institución con los grupos de interés. La construcción de esta política aúna dos esfuerzos diferenciados. El primero, más reflexivo, alumbra una *cultura* tendente a reconducir la heterogénea práctica anterior a un mínimo común denominador. El segundo, expansivo, a contagiar al resto de instituciones con su entusiasmo por esta renovada vía colaborativa. Ambos coinciden, sin embargo, en un desplazamiento del grupo de interés como referencia, arrumbado ahora por el protagonismo de un nuevo interlocutor: la *parte interesada*.

2.1. Una cultura reforzada de consulta y diálogo

La comunicación «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo- Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» supone un primer paso de la institución a la hora de concretar su ansiado *diálogo* con la sociedad civil. Un avance en todo caso limitado, al concentrarse en los mecanismos de consulta empleados por las instituciones durante el proceso legislativo¹⁰⁴¹. Circunstancia no reñida con su ambición, patente al observar su ámbito¹⁰⁴² y los posibles beneficiados¹⁰⁴³. En este sentido, si bien la consulta a los interesados no supone una novedad¹⁰⁴⁴, la institución lamenta la inexistencia de

¹⁰⁴¹ *Ibidem*, p. 4. Y que la Comunicación acota aún más, al ocuparse solo del ámbito privativo de la institución.

¹⁰⁴² Que se extiende «desde la fase de diseño de la política, previa a la propuesta de la Comisión, hasta la adopción final de una medida por el órgano legislativo y su aplicación» (*ibidem*).

¹⁰⁴³ Dependiendo de las cuestiones de que se trate, la consulta tiene como objetivo «proporcionar una oportunidad para obtener aportaciones de los representantes de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados, los académicos y expertos técnicos, así como las partes interesadas de terceros países». (*ibidem*). Advuértase que este concepto se alinea milimétricamente con el ofrecido por el Libro Blanco de Gobernanza.

¹⁰⁴⁴ Toda vez que la Comisión se enorgullece de «una larga tradición de consulta a partes interesadas externas cuando formula sus políticas», así como de incorporar aquella «al desarrollo de casi todos sus ámbitos políticos» (*ibidem*, p. 3).

«un enfoque global [...] sobre cómo realizar las consultas. Cada servicio ha tenido sus propios mecanismos y métodos para consultar a sus respectivos grupos de interés sectoriales. Si bien, indudablemente, esto ha creado muchos ejemplos de buenas relaciones entre la Comisión y los grupos de interés, existe la opinión generalizada, compartida por muchos miembros de la Comisión y muchas partes consultadas, de que el procedimiento debería ser más coherente»¹⁰⁴⁵

Más concretamente, las consultas tienen como objetivo

«proporcionar una oportunidad para obtener aportaciones de los representantes de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados, los académicos y expertos técnicos, así como las partes interesadas de terceros países»

Si bien pudiera cuestionarse el alcance de la coincidencia entre la *parte interesada* y el *grupo de interés*¹⁰⁴⁶, más significativa ahora resulta la necesidad de acuñar aquella noción, en un nuevo momento *performativo* de las instituciones. Frente al grupo de interés, cohesionado por su alteridad y la búsqueda de influencia frente a las instituciones¹⁰⁴⁷, la *parte interesada*, pretendida evolución de aquella, implica una *reconciliación* con esa realidad extrajurídica, solidaria ahora con las instituciones y

¹⁰⁴⁵ *Ibidem*. En un párrafo sorprendente, la institución apela antes a la *eficacia* que a la *participación*. Un desliz revelador de la raigambre del marco conceptual previo, confirmada por la identificación de los *grupos de interés* (y no de las *partes interesadas*) como interlocutores. *Lapsus* que busca corregirse inmediatamente, al señalar que «los principales objetivos del enfoque pueden resumirse del siguiente modo: · incentivar una mayor participación de las partes interesadas, a través de un procedimiento de consulta más transparente, que ampliará la responsabilidad de la Comisión; · proporcionar principios y normas generales para la consulta que ayuden a la Comisión a racionalizar sus procedimientos de consulta y a llevarlos a cabo de forma útil y sistemática; · crear un marco para la consulta que sea coherente, pero lo bastante flexible para tener en cuenta los requisitos específicos de los diversos intereses, así como la necesidad de establecer estrategias de consultas adecuadas para cada propuesta; · promover el aprendizaje y el intercambio mutuo de buenas prácticas para la Comisión». *Rectificación* en la que, como puede comprobarse, la *eficacia* sigue desempeñando un papel protagonista.

¹⁰⁴⁶ Extraordinariamente compleja, habida cuenta la preferencia de las instituciones por un acercamiento a los grupos de interés más próximo a la insinuación que a la definición. En este trabajo se ha intentado ya su cotejo con la noción de *sociedad civil*, poniéndose de manifiesto las dificultades ahora reiteradas.

¹⁰⁴⁷ Grupos en los que las instituciones perciben una *hostilidad* que facilitaría, siguiendo las categorías propuestas por SCHMITT, su conceptualización como *enemigos* con los que se libra una *guerra total*, simultáneamente *acción* (en cuanto *adversarios* [etimológicamente, *los que están en frente, opuestos*] cuando despliegan su influencia) y *estado* (más allá de dicho despliegue, ya que, dada aquella hostilidad presupuesta, *bellum enim manet, pugna cessat*) (SCHMITT, C., *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1984, pp. 99 y ss).

llamada a desempeñar un importante papel en la mejora del sistema, en sintonía con los postulados de la buena gobernanza. Perspectiva que, prudentemente, no olvida su *impulso atávico* hacia la influencia, advirtiéndole de la necesidad de extremar las precauciones para evitar cualquier riesgo de *captura del legislador*. De este modo,

«La Comisión ha subrayado, en especial, su intención de “reducir 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 [...]”. Esto significa que los grupos destinatarios pertinentes para una particular consulta tienen que identificarse con arreglo a criterios claros»¹⁰⁴⁸

La actividad de la Comisión persigue, ante todo, el florecimiento de una *cultura* en la que la mejora

«no debe basarse en un enfoque de “orden y control”, sino más bien en la prestación de la orientación y asistencia adecuadas a los funcionarios de la Comisión encargados de dirigir los procesos de consulta. Los principios generales deberían servir como punto de referencia para un permanente proceso interior de aprendizaje»¹⁰⁴⁹

Ante el *vértigo* que pudiera ocasionar esta apuesta por un instrumento de *soft law*, la institución hace no obstante un recordatorio de los límites de esta flexibilidad, reconducida de manera natural a través del poder de dirección que la Administración se reserva sobre sus funcionarios y agentes:

«el temor expresado por algunos participantes en el proceso de consulta a que los principios y orientaciones puedan quedarse en letra muerta por no ser jurídicamente vinculantes obedece a un malentendido. No hace falta decir que cuando la Comisión decide aplicar principios y orientaciones, sus servicios tienen que actuar en consecuencia»¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁸ Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo- Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas, *cit.*, p. 7.

¹⁰⁴⁹ *Ibidem*, p. 10. En el origen de esta previsión parece clara la influencia del Informe Nolan, buscando interiorizar en los funcionarios un conjunto de principios que en esencia son los propios de una buena gobernanza.

¹⁰⁵⁰ *Ibidem*, p. 9.

Esta nueva *cultura* se concentra en dos dimensiones distintas. En primer lugar, en una serie de principios que suponen, en esencia, una declinación de los expuestos con anterioridad en el Libro Blanco de Gobernanza: participación, apertura, responsabilidad, eficacia y coherencia. En segundo, en un *mínimo normativo* que cabría sintetizar del siguiente modo:

- a) Todas las comunicaciones relativas a las consultas serán claras y concisas, e incluirán la información necesaria para facilitar las respuestas.
- b) A la hora de definir a los grupos, la Comisión deberá asegurar que las partes interesadas tengan la oportunidad de expresar sus opiniones.
- c) La Comisión garantizará una publicidad adecuada y adaptará sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas abiertas deberán publicarse siempre en internet.
- d) La institución deberá esforzarse en conceder al menos ocho semanas para recibir propuestas a las consultas públicas.
- e) Se acusará recibo de las aportaciones obtenidas.

2.2. La alianza con la política de mejora normativa

Al margen de su consolidación como *cultura* de la institución, la Comisión ambiciona contagiar a la Unión con su entusiasmo en torno a las posibilidades de las consultas. A tal fin, impulsará su alianza con el novedoso programa de *mejora normativa*, adivinando entre ambas una relación simbiótica: si la proyección de la mejora sobre el ciclo

legislativo ayudaría a una normalización de las consultas entre las instituciones, aquellas reforzarían el *flanco participativo* de la mejora, imprescindible en un contexto dominado por la buena gobernanza. Desde la óptica de los grupos de interés, el examen de los distintos momentos de este proceso no hace sino confirmar su ya mencionado desplazamiento como referencia a manos de las *partes interesadas*.

2.2.1. Simplificación y mejora del marco regulador

Como se ha indicado, el deseo de reforzar esta *cultura* de consulta y diálogo ha de enmarcarse necesariamente en un objetivo más ambicioso: el de la *simplificación y mejora del marco regulador*¹⁰⁵¹. Con él se pretende:

«teniendo siempre presente el interés de los ciudadanos, una legislación comunitaria mejor adaptada a los problemas planteados, al reto de la ampliación, y a las realidades técnicas y locales»¹⁰⁵²

Pese a que esta mejora no se fía exclusivamente a una mayor participación, se reserva a esta un papel protagonista en las distintas *acciones* llamadas a vivificar el ciclo legislativo. Así, en línea con la consagración de aquella como uno de los principios de toda buena gobernanza, la Comisión convierte a la renovada política de consulta en su mejor esperanza a la hora de aumentar la calidad de las propuestas legislativas. Política

¹⁰⁵¹ Comunicación de la Comisión. Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador». COM (2002) 278 final. 5.6.2002. Su objetivo inmediato es dar cumplimiento al mandato del Consejo Europeo de Lisboa, que había solicitado a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que estableciesen «a más tardar en 2001, una estrategia para una actuación más coordinada orientada a simplificar la normativa, incluido el funcionamiento de las administraciones públicas, tanto a escala nacional como comunitaria» (Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, *cit.*, p. 4). Un requerimiento reiterado por los Consejos de Estocolmo, Laeken y Barcelona. A tal fin, la Comisión adoptó, junto al Plan de acción, dos comunicaciones específicas encaminadas al «establecimiento de *normas mínimas de consulta* y [...] la definición de un *método integrado de análisis de impacto* para sus principales iniciativas políticas y legislativas [cursivas en el original]» (Comunicación de la Comisión. Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», *cit.*, p. 5).

¹⁰⁵² Comunicación de la Comisión. Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», *cit.*, p. 3. De este modo, una redacción menos compleja «facilitaría su aplicación por parte de los Estados miembros y los agentes interesados, así como su legibilidad y accesibilidad por parte de los ciudadanos. Combinada con esfuerzos para mejorar los procedimientos legislativos y las prácticas institucionales, una acción de esta naturaleza debe permitir a empresas y administraciones ahorrar tiempo y reducir costes».

que como se ha indicado adopta como referencia a las *partes interesadas*, ignorando a unos grupos de interés que no aparecen siquiera mencionados a lo largo de la Comunicación.

Sin embargo, el protagonismo de la participación no se detiene ahí, informando la búsqueda de un «uso apropiado de otros instrumentos alternativos a la legislación, sin que ello suponga menoscabo alguno de las disposiciones del Tratado ni de las prerrogativas del legislador»¹⁰⁵³.

Instrumentos alternativos cohesionados por una legitimidad nacida de la participación, que les permite coexistir, o, incluso, *competir*, con la clásica legislación. El recurso a los mismos no deja de ser coherente con los principios de participación, apertura y responsabilidad que obligan a todas las instituciones. Sin embargo, pese a extremarse el respeto al Parlamento y el Consejo, al reconocer, sin ambages, que la adopción de los actos legislativos es esencialmente competencia del legislador comunitario¹⁰⁵⁴, su invocación supone un envite de primera magnitud al orden establecido¹⁰⁵⁵, máxime al encontrarse abierto un proceso de reforma de los Tratados¹⁰⁵⁶. Y es que la Comisión no se limita a recordar la utilidad de aquellos, sino que ambiciona decidir sobre su oportunidad, empleando para ello un monopolio de iniciativa legislativa implícitamente

¹⁰⁵³ Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», *cit.*, p. 11. Al constatar que existe una «serie de herramientas que, en condiciones claramente definidas, pueden utilizarse para alcanzar los objetivos del Tratado, simplificando al mismo tiempo el trabajo legislativo y la propia legislación (corregulación, autorregulación, acuerdos voluntarios sectoriales, método abierto de coordinación, intervenciones financieras, campaña de información)».

¹⁰⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰⁵⁵ Se refuerza así la ambición de *centralidad* de la institución advertida ya por BAR CENDÓN con ocasión de la publicación del Libro Blanco de Gobernanza en 2001. En este sentido, «En términos globales, el Libro Blanco manifiesta un claro deseo de la Comisión de reforzar su papel y de colocarse en el centro del sistema institucional de la UE. Ello se aprecia no sólo en su defensa apasionada de lo que denomina “método comunitario” -motivo común subyacente en todas sus propuestas-, sino también en las soluciones que se proponen con respecto a la mejora en la elaboración y contenido del Derecho comunitario, y con respecto al reenfoque de las instituciones y las políticas de la Unión [...] La búsqueda de una reubicación de la Comisión en el centro del entramado institucional parte del presupuesto de que esta ha perdido terreno en favor del Consejo a lo largo de los últimos años. Lo que equivale a decir que el componente intergubernamental de la constitución sustancial de la UE se ha visto reforzado y ampliado a costa del componente comunitario o supranacional» (BAR CENDÓN, A., “El Libro Blanco «La Gobernanza Europea»”, *op. cit.*, pp. 21-22).

¹⁰⁵⁶ Que la Comisión no pierde oportunidad para recordar, señalando que el posible uso de estos instrumentos forma parte del «mandato de la Convención europea y podría dar lugar a modificaciones del Tratado a raíz de la Conferencia Intergubernamental» (Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», *cit.*, p. 11).

redimensionado. La atención de la institución se centra en especial en dos de estos instrumentos. En primer lugar, en la *autorregulación*¹⁰⁵⁷, anticipando la posibilidad de

«no presentar una propuesta legislativa cuando existen ya prácticas de este tipo que permiten alcanzar los objetivos fijados en el Tratado. [La Comisión] Puede sugerir, asimismo, por ejemplo, por medio de una recomendación, que las partes interesadas recurran a la autorregulación para evitar la adopción de un instrumento normativo, sin descartar por ello la posibilidad de legislar si la solución autorreguladora resulta insuficiente o ineficaz»¹⁰⁵⁸

En segundo, en la *corregulación*¹⁰⁵⁹, mostrándose convencida de que

«la utilización de esta herramienta [...] puede ser de utilidad para garantizar la adaptación de la legislación a los problemas y sectores contemplados, para reducir la carga de trabajo legislativo concentrándose en los aspectos esenciales de la cuestión y para aprovechar la experiencia de las partes, en particular los agentes y los interlocutores sociales»

En cualquier caso, nuevamente, el patrocinio de estos instrumentos alternativos va permanentemente acompañado de una referencia a las *partes interesadas*, evitando cualquier alusión a un posible papel de los grupos de interés.

2.2.2. La promesa de una *normativa inteligente*

La Gran Recesión iniciada en 2008 es presentada por la Comisión como una extraordinaria oportunidad para el avance de esta innovación reguladora¹⁰⁶⁰. Se

¹⁰⁵⁷ Que, según el Plan, «incluye numerosas prácticas -normas comunes, códigos de conducta o acuerdos voluntarios- definidas voluntariamente por agentes económicos y sociales, ONG o grupos organizados para regular y organizar sus actividades. Al contrario que la corregulación la autorregulación no implica necesariamente un acto legislativo» (*ibidem*, p. 12).

¹⁰⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁹ Entendida como aquella «fórmula que permite en el marco de un acto legislativo, encomendar la consecución de los objetivos definidos por el legislador a medidas diseñadas por las partes reconocidas con intereses en el ámbito de la cuestión» (*ibidem*, p. 13).

¹⁰⁶⁰ Como precisa la institución, «Los problemas económicos y financieros de estos dos últimos años han sido ricos en enseñanzas para la política reguladora. Sobre todo, han confirmado que los mercados no

ambiciona entonces una *normativa inteligente*, capaz de *cerrar el ciclo* iniciado por el programa «legislar mejor»¹⁰⁶¹. Pese a lo prometido, su concreción por la comunicación de 2010 «Normativa inteligente en la Unión Europea» se aleja de cualquier disrupción¹⁰⁶². Conclusión confirmada en la esfera participativa por su insistencia en el modelo previo de consulta¹⁰⁶³, adornado ahora por plazos más holgados¹⁰⁶⁴ y una *revisión* que se traslada

existen aisladamente, sino que tienen por objeto garantizar una prosperidad duradera para todos, lo que no será siempre posible si lo hacen aisladamente. En este contexto, la normativa tiene un papel positivo y necesario que desempeñar. La crisis ha sacado a la luz la necesidad de abordar algunas medidas incompletas, ineficaces y que rinden menos de lo preciso, y de hacerlo, en muchos casos, urgentemente». (Comunicación de la Comisión. Normativa inteligente en la Unión Europea. COM (2010) 543 final. 8.10.2010, p. 2).

¹⁰⁶¹ Que merece una valoración positiva, toda vez que «ya ha dado lugar a cambios importantes en la manera en que la Comisión elabora sus políticas y propone normativas. Las consultas con las partes interesadas y los análisis de impacto son ahora elementos esenciales del proceso normativo que han aumentado la transparencia y la responsabilidad y han favorecido la elaboración de políticas a partir de elementos concretos. Este sistema se considera como una buena práctica de la UE y está en la base del proceso de toma de decisiones en las instituciones de la UE. La Comisión ha simplificado una gran parte de la legislación existente y ha realizado progresos importantes con el fin de reducir las cargas administrativas» (*ibidem*).

¹⁰⁶² Los «elementos claves» identificados en el texto (proyección sobre el conjunto del ciclo político, responsabilidad compartida entre las instituciones y los Estados miembros, protagonismo de los destinatarios) figuran ya en el programa «legislar mejor», del que la Comunicación de 2010 supone un mero *avance*. Su pretendido rupturismo (avivado por un lenguaje próximo al eslogan [*cierre del ciclo, normativa inteligente*]) se explica pues por un razonamiento eminentemente político: la necesidad de la Comisión de justificar una actividad a la altura de la crisis experimentada por el Continente. Actividad que además no podría comprometer nuevos recursos, habida cuenta la *austeridad* patrocinada por buena parte de los Estados miembros. De hecho, la Comunicación refrenda veladamente este discurso, al esforzarse por hacer *más con menos* (o, al menos, con *lo mismo*). El carácter esencialmente político de la medida parece confirmarse por el texto, al señalar que «El Presidente de la Comisión se ha comprometido directamente en favor de la normativa inteligente, y la presente Comunicación tiene por objetivo definir lo que eso significará en la práctica» (*ibidem*, p. 3).

¹⁰⁶³ Cuyo avance «contribuirá a poner en práctica las disposiciones del Tratado relativas a la democracia participativa» (*ibidem*, p. 3). De este modo, *consulta* y *democracia participativa* parecen *fundirse*, hasta el punto de no adivinarse ninguna otra *alternativa*. Singularmente, las ofrecidas por la miríada de *instrumentos alternativos* a la legislación descritos en 2002 en el programa «legislar mejor». La ubicuidad en la Unión de este discurso reduccionista (con un claro regusto tecnocrático y, en esencia, antipolítico) era criticado con ferocidad en esas fechas por ENZENSBERGER, al señalar que: «Puesto en el atolladero, el Consejo Europeo echa mano de una solución que es apreciada también por los gobiernos nacionales: «No hay alternativa a nuestras decisiones» Los mercados de capitales no se lo hacen repetir. Se burlan de la política parodiando ese eslogan con el acrónimo de TINA, que quiere decir: *There is no alternative*. No por nada la palabra *alternativos* [«sin alternativa»] fue elegida en Alemania como «palabro [sic] del año de 2010». Es un concepto que ofende a la razón humana, pues equivale a una prohibición de pensar. No se trata de argumento alguno, sino de una declaración de capitulación. Cuando los generales deponen las armas, no son ellos sino sus tropas quienes pagan los astronómicos tributos que, como suele suceder en esos casos, les exigen los vencedores [...] Los que pagan son siempre aquellos que menos culpa tienen del desastre. El método es secundario: aumento de los impuestos, recorte de las pensiones, inflación, devaluación. La receta no es nueva: socialización de las pérdidas, privatización de las ganancias. El hecho de que a la expropiación política le siga la económica no carece de lógica» (ENZENSBERGER, H.M., *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, op. cit., pp. 74-75).

¹⁰⁶⁴ Comprometiéndose la institución a aumentar a «12 semanas el periodo de consulta al público» (Comunicación de la Comisión. Normativa inteligente en la Unión Europea, *cit.*, p. 12)

a una pieza separada. De nuevo, esta revisión¹⁰⁶⁵ opta por una línea continuista¹⁰⁶⁶, concretándose en unas propuestas¹⁰⁶⁷ pacíficamente aceptadas por la institución¹⁰⁶⁸ y en una defensa de las *partes interesadas* como sujetos de referencia en la materia.

2.2.3. La identificación de la participación con la política de consultas

En sintonía con lo establecido hasta el momento, la Comisión Juncker insiste de nuevo en la necesidad de «legislar mejor para obtener mejores resultados»¹⁰⁶⁹. Sin embargo, su enfoque de la materia resulta más *maduro*, esforzándose por ofrecer un *contexto* en el que las reformas puedan desplegar todo su potencial. De este modo, la mejora normativa busca alinearse con las prioridades políticas de la Comisión, aportando «soluciones a las grandes cuestiones que los Estados miembros no pueden resolver por sí solos. [...] La Comisión no puede, ni debe, estar involucrada en todos los asuntos de la UE»¹⁰⁷⁰.

Además, la institución explicita una novedosa defensa del corpus normativo de la Unión¹⁰⁷¹, el cual

¹⁰⁶⁵ Commission staff working document. Review of the Commission Consultation Policy, SWD(2012) 423 final. 12.2.2012.

¹⁰⁶⁶ Concluyendo la institución que «its consultation policy and its tools remain valid and fulfil international best standards. The review has also confirmed the progress in implementation achieved since the introduction of the general principles and minimum standards in 2002» (*ibidem*, p. 17).

¹⁰⁶⁷ Que podrían sintetizarse en el ajuste de las normas mínimas; la mejora de la planificación; la utilización de herramientas de consulta innovadoras; la mejora de la retroalimentación; y el apoyo y control interno de la calidad (*ibidem*, pp. 17-18).

¹⁰⁶⁸ Comunicación Adecuación de la normativa de la UE. COM(2012) 746 final. 12.12.2012.

¹⁰⁶⁹ Comunicación de la Comisión. Legislar mejor para obtener mejores resultados- Un programa de la UE. COM (2015) 215 final. 19.5.2015.

¹⁰⁷⁰ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁷¹ Postura en absoluto ociosa si se atiende al *ensañamiento* con la normativa europea de los *brexiteros* tras la aprobación de la *European Union Referendum Act 2015*. A modo de ejemplo, el futuro *premier* Boris Johnson señalaba en 2016 (de manera inexacta) que: «Today it is a tragedy that the European Union – that body long ago established with the high and noble motive of making another war impossible – is itself beginning to stifle democracy, in this country and around Europe. If you include both primary and secondary legislation, the EU now generates 60% of all the laws that pass through Westminster» (citado en DOUGAN, M., «Fact Check: are 60% of UK laws really imposed by the EU?», *The Conversation*, April 26, 2016). Enfoque nada sorprendente en un político que había flirteado en su juventud con el *amarillismo* como corresponsal del *Daily Telegraph* en la capital comunitaria. Frente a la pasividad de la Comisión Barroso, más proclive al apaciguamiento, el luxemburgués concede la máxima importancia a una defensa *activa* de la Unión, hasta el punto de identificar su *silencio* con ocasión del referéndum como su mayor error como presidente de la institución (MCDONALD, A., «Juncker regrets EU silence on Brexit campaign "lies"», *Reuters*, May 7, 2019).

«no solo es necesario, sino que constituye nuestra gran fuerza: es lo que hace a la UE cualitativamente diferente de cualquier otro modelo de gobernanza colectiva en el mundo. Por eso es tan importante que todas y cada una de las medidas que componen la normativa de la UE sean adecuadas a su finalidad, modernas, eficaces, proporcionadas, operativas y tan sencillas como sea posible. La legislación debe hacer lo que está previsto que haga, debe ser fácil de aplicar, debe proporcionar seguridad y previsibilidad y debe evitar toda carga superflua. Normas sensatas, realistas, correctamente aplicadas y cumplidas en el conjunto de la Unión. Normas que cumplan con su cometido de realizar nuestros objetivos comunes: ni más ni menos»¹⁰⁷²

Finalmente, la mejora normativa se alía con una reivindicación de la política¹⁰⁷³, cercenando *ab initio* cualquier resabio tecnocrático¹⁰⁷⁴. En este marco, la Comisión reafirma la centralidad de la participación, reiterando su compromiso de

«escuchar más atentamente a esos ciudadanos y partes interesadas y de estar abierta a sus observaciones, en todas las etapas del proceso: desde la concepción de la idea inicial y la formulación de una propuesta por la Comisión, hasta la adopción de la legislación y su evaluación»¹⁰⁷⁵

Tarea que se confía, en exclusiva, a una fortalecida política de consultas, capaz de alcanzar a todas las partes interesadas y centrada, de manera específica, en «obtener los datos empíricos necesarios para obtener decisiones juiciosas»¹⁰⁷⁶. Sin embargo, esta insistencia en las consultas aboca a una paradoja: su paulatina *institucionalización* hace que pierdan una *frescura* considerada imprescindible para desempeñar su cometido. Circunstancia que conduce a la institución a ensayar iniciativas, como «Aligere la Carga,

¹⁰⁷² Comunicación de la Comisión. Legislar mejor para obtener mejores resultados, *cit.*, p. 3.

¹⁰⁷³ Auténtico *leitmotiv* de la Comisión Juncker, esta reivindicación supone tanto una respuesta al descrédito institucional como un distanciamiento de la Comisión Barroso, duramente criticada por su *seguidismo*.

¹⁰⁷⁴ Así, la mejora de la regulación es «una herramienta para adoptar decisiones políticas oportunas y juiciosas, pero no puede sustituir nunca a las decisiones políticas» (Comunicación. Legislar mejor para obtener mejores resultados, *cit.*, p. 2).

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰⁷⁶ *Ibidem*, p. 4.

diga lo que piensa»¹⁰⁷⁷ o la «Plataforma REFIT»¹⁰⁷⁸, tendentes a *abrir* la participación a través de modelos que, siguiendo el esquema de las consultas, eviten, sin embargo, sus indeseadas rigideces. En cualquier caso, estas posibilidades no implican en momento alguno la reivindicación de un futuro protagonismo de los grupos de interés.

Finalmente, es preciso señalar que la urgencia en abordar la pandemia del COVID-19 ha forzado a los poderes públicos a regular de manera drástica, obviando los tradicionales procedimientos de consulta y negociación con las partes afectadas¹⁰⁷⁹. Una circunstancia que ha tenido un profundo impacto en la igualdad de acceso de los distintos actores. Así:

«the COVID-19 crisis caused substantial increases in direct access to policy-makers among business interests vis-a-vis NGOs, a finding that is consistent with interest group's own perceptions of the effects of the pandemic»¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷⁷ *Ibidem*, p. 5. Orientada a ofrecer a «todos la oportunidad de expresar su opinión y hacer comentarios sobre la legislación vigente y las iniciativas de la UE, como complemento a las consultas formales que mantenga la Comisión [sin cursivas en el original]».

¹⁰⁷⁸ Puesta en marcha en 2012, la iniciativa REFIT se centra en la renovación del corpus normativo de la Unión. La nueva Plataforma, encaminada a ofrecer «a la gente la oportunidad de expresar su opinión» (*ibidem*, p. 13), estaría integrada por «expertos de alto nivel procedentes de empresas, de organizaciones de interlocutores sociales y de la sociedad civil, designados a través de un proceso abierto y transparente, así como expertos de los 28 Estados miembros, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones» (*ibidem*). En cuanto a su funcionamiento, «toda parte interesada que tenga inquietudes o sugerencias podrá comunicar a la plataforma sus opiniones sobre el impacto de la legislación de la Unión Europea y formular propuestas sobre cómo mejorar la legislación. La plataforma estudiará estas sugerencias, promoverá opiniones sobre temas específicos, como las «barreras a la digitalización» o «a la innovación» y formulará propuestas concretas a la Comisión (*ibidem*, pp. 13-14). La institución habrá de responder «a todas las sugerencias que se formulen a la plataforma y explicará sistemáticamente cómo les dará curso. La Comisión invitará a los Estados miembros a hacer lo mismo en aquellos casos en los que las propuestas estén relacionadas con la transposición y aplicación a nivel nacional» (*ibidem*, p.14).

¹⁰⁷⁹ PLAZA JIMÉNEZ, V. E., *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, op. cit., p. 48.

¹⁰⁸⁰ EADY, G. y RASMUSSEN, A., «The Unequal Effects of the COVID-19 Pandemic on Political Interest Representation», *Political Behavior*, 2022. Véase asimismo, JUNK, W. M., CREPAZ, M., HANEGRAAF, M., BERKHOUT, J., y AIZENBERG, E., «Changes in interest group access in times of crisis: No pain, no (lobby) gain», *JEPP*, Vol. 29, 2022, núm. 9, pp. 1374-1394.

3. LOS INTERGRUPOS COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO EUROPEO

De acuerdo con una primera aproximación, los intergrupos ofrecen a los diputados al Parlamento Europeo un espacio caracterizado por dos notas principales: su atención a una materia determinada¹⁰⁸¹ y su *mestizaje*, fomentando la adscripción de parlamentarios integrados en distintos grupos y comisiones. De acuerdo con ello, el art. 35.1 del Reglamento de la Cámara señala que:

«Los diputados podrán constituir intergrupos para mantener intercambios de puntos de vista informales sobre cuestiones específicas entre los diferentes grupos políticos, recurriendo a miembros de las distintas comisiones parlamentarias, y para promover el contacto entre los diputados y la sociedad civil»¹⁰⁸²

Pese a su destacado papel en la vida parlamentaria¹⁰⁸³, estos instrumentos adolecen de un desarrollo normativo preciso¹⁰⁸⁴. Una circunstancia que debe ponerse en relación con otra de sus características: su oposición a foros, como el Pleno o las comisiones, cuyo pulso jurídico se encuentra minuciosamente pautado. Frente a ellos, el intergrupo se reivindica como una esfera de tolerada *anarquía*¹⁰⁸⁵, propicia para la creatividad de los

¹⁰⁸¹ A lo largo de la 9.ª legislatura (2019-2024), los intergrupos se organizan en torno a los siguientes temas: lucha contra la corrupción; lucha contra el racismo y defensa de la diversidad; inteligencia artificial y digital; biodiversidad, caza y mundo rural; cáncer; derechos del niño; cristianos en Oriente Próximo; cambio climático, biodiversidad y desarrollo sostenible; inversiones sostenibles a largo plazo e industria europea competitiva; retos demográficos, conciliación de la vida familiar y la vida profesional y transición de los jóvenes; discapacidad; patrimonio cultural europeo; Camino de Santiago y otras rutas culturales europeas; lucha contra la pobreza; libertad de religión y tolerancia religiosa; nuevo Pacto Verde; LGBTI; zonas rurales, montañosas y periféricas (RUMRA) y pueblos inteligentes; SEARICA; cielo y espacio; pymes; economía social; sindicatos; minorías tradicionales, comunidades nacionales y lenguas; medio urbano; bienestar y protección de los animales; Sáhara Occidental; y vino, licores y alimentos.

¹⁰⁸² La redacción vigente hasta 1 de noviembre de 2023 aludía también a otras *agrupaciones no oficiales de diputados*, objeto ahora de una regulación autónoma a través del nuevo art. 35 bis.

¹⁰⁸³ CORBETT, R., JACOBS, F. y NEVILLE, D., *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 2016, pp. 155 y ss.

¹⁰⁸⁴ Limitado al mencionado artículo 35 del Reglamento interno y a unas escuetas Rules governing the establishment of intergroups (Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999. PE 422.583/BUR). Situación en la que incide también el hecho de que los intergrupos «have hardly been examined as the dependent variable from a scholarly point of view» (NEDERGAARD, P. y JENSEN, M. D., «The anatomy of intergroups- network governance in the political engine room of the European Parliament», *PS*, Vol. 35, 2014, núm. 2, pp. 192-209, p. 193).

¹⁰⁸⁵ En la que cabría adivinar incluso, cierta *rebelión* de los diputados frente a los grupos políticos de la Cámara. La tensión entre ambas fuerzas resulta evidente. Así, pese a constituirse por los diputados (art. 35

diputados¹⁰⁸⁶. Una libertad, sin embargo, atemperada en un doble sentido. En primer lugar, mediante la referida identificación del intergrupo con una materia. En segundo, con su *distanciamiento* de la Cámara, que, sin llegar al rechazo, rehúsa considerarlos órganos propios¹⁰⁸⁷. Este complejo equilibrio, mezcla de cercanía y distancia, se alcanza técnicamente mediante una normativa centrada en la delimitación de tan vaporoso espacio¹⁰⁸⁸.

Desde una óptica participativa, el Reglamento identifica a la *sociedad civil* como sujeto de referencia, promoviendo su «contacto¹⁰⁸⁹ con los diputados¹⁰⁹⁰», si bien no resulta imprescindible, toda vez que el intergrupo es, en esencia, un mecanismo de trabajo parlamentario. Sin embargo, la caracterización de este contacto resulta sorprendentemente *antigua*, atendiendo en exclusiva a una dimensión *negativa*, preocupada solo por garantizar su transparencia¹⁰⁹¹. En este sentido, los intergrupos estarán obligados a declarar anualmente todo apoyo, incluso en efectivo o especie, que tendría que declararse en virtud del Anexo I si dicho apoyo se ofreciera a los diputados a título individual¹⁰⁹², debiendo garantizar los cuestores la aplicación efectiva de dicha

del Reglamento interno), los intergrupos persiguen «mantener intercambios de puntos de vista informales sobre cuestiones específicas *entre los diferentes grupos políticos* [sin cursivas en el original]», siendo regulados, además, en el Capítulo 4 del Título I del Reglamento, consagrado a los grupos. Una pugna endémica del Parlamento Europeo dada la limitada capacidad de coerción de los grupos sobre unos diputados cuyo vasallaje se reserva para los partidos políticos *estatales*.

¹⁰⁸⁶ *Anarquía y creatividad* que convierten a estos espacios en idóneos para el encuentro con la sociedad civil.

¹⁰⁸⁷ «Intergroups are not organs of Parliament and may not, therefore, express the opinion thereof» (Rules governing the establishment of intergroups, *cit.*, art. 1). Tanto la contundencia del precepto como su ubicación en el frontispicio de las *Rules* muestran hasta qué punto se trata de una cuestión nuclear para el legislador. Si bien el artículo 35 del Reglamento de la Cámara no se pronuncia con idéntica claridad, su sentido es plenamente coincidente, al señalar que: «Los intergrupos actuarán de forma plenamente transparente. No emprenderán actividades que puedan prestarse a confusión *con las actividades oficiales del Parlamento o de sus órganos*. En particular, no utilizarán el nombre ni el logotipo del Parlamento [sin cursivas en el original]» (Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, art. 35. 2).

¹⁰⁸⁸ Los ejemplos son abundantes: «Intergroups may use neither the name nor the logo of the European Parliament, nor of the political groups they are composed of, nor any name which might lead to confusion with the official bodies of the European Parliament such as parliamentary committees, interparliamentary delegations and joint parliamentary committees [...]» (Rules governing the establishment of intergroups, *cit.*, art. 2); «Intergroups may not undertake any activities which might result in confusion with the official activities of Parliament or of its bodies or which are likely to have an adverse effect on relations with the other Institutions of the Union or relations with non-member countries» (*ibidem*, art. 3)...

¹⁰⁸⁹ Adviértase que no se recurre al término canónico consagrado por el art. 11.2 del TUE: *diálogo*. La opción por el *contacto* puede interpretarse como muestra de mayor apertura a la sociedad civil pero implica también una intimidad que refuerza la necesidad de transparencia.

¹⁰⁹⁰ Que no con la Cámara, extremando nuevamente la referida distancia con los intergrupos.

¹⁰⁹¹ Cuya ausencia ha sido denunciada hasta la extenuación por las ONG. Por todas, Corporate Europe Observatory, *Searching in vain for the EP's Chamber of Secrets (Intergroups Register)*, 3.12.2009.

¹⁰⁹² Reglamento interno del Parlamento Europeo, *cit.*, art. 35.4.

previsión¹⁰⁹³. Se echa en falta, en consecuencia, una aproximación más *positiva*, acorde con el paradigma colaborativo dominante, que podría haber tenido, desde la prudencia deseada por la institución, distintas manifestaciones: búsqueda activa del principio de igualdad en el tratamiento de los grupos; atención, siquiera básica, a las formas en las que puede instrumentalizarse el contacto con los diputados; posibilidad de incorporar la labor del intergrupo al sentir de la institución; exploración de *nuevas fronteras*, como la *negociación de regulaciones*¹⁰⁹⁴...

Pese al protagonismo de la sociedad civil, el Reglamento reserva una mención para los grupos de interés, al establecer que:

«Los representantes de intereses solo podrán participar en las actividades de los intergrupos organizadas en las dependencias del Parlamento, por ejemplo, asistiendo a reuniones o actos de los intergrupos, ofreciéndoles su apoyo o coorganizando sus actos, si están inscritos en el registro de transparencia establecido mediante el Acuerdo interinstitucional sobre un registro de transparencia obligatorio»¹⁰⁹⁵

Esta previsión, incorporada al Reglamento en 2019, tiene el valor de *revisitar* la figura del grupo de interés. En este sentido, cabría cuestionarse si su *rentrée* en este preciso ámbito implica un modesto reconocimiento de una dimensión participativa del concepto. Sin embargo, nada permite alcanzar esta conclusión al dominar la aproximación un evidente recelo frente a la actividad de sus representantes. Antes al contrario, se trataría de una reafirmación de la comprensión más *clásica* de los grupos de interés¹⁰⁹⁶, cuya

¹⁰⁹³ *Ibidem*, art. 35.7. Tras la nueva redacción de noviembre de 2023 los cuestores vienen obligados asimismo a llevar un registro público de los intergrupos, cuyas normas detallará la Mesa (art. 35.6).

¹⁰⁹⁴ Respecto a esta figura, véase PONCE SOLÉ, J., *Negociación de Normas y Lobbies*, Cizur Menor, 2015, Thompson Reuters Aranzadi.

¹⁰⁹⁵ *Ibidem*, art. 35.5. En línea con esta previsión, el Anexo II del Acuerdo de 2021 por el que se establece un Registro de Transparencia obligatorio señala entre la información a proporcionar por el solicitante la de su «pertenencia o apoyo a intergrupos y otras actividades de agrupaciones no oficiales organizadas en los locales del Parlamento Europeo, o participación en tales intergrupos o actividades» (Anexo II, II, c). La necesidad de inscripción se extiende asimismo a los representantes de intereses que deseen participar «en las actividades de las agrupaciones no oficiales organizadas en las dependencias del Parlamento, por ejemplo asistiendo a reuniones o actos de las agrupaciones no oficiales, ofreciéndoles su apoyo o coorganizando sus actos» (art. 35 bis 5).

¹⁰⁹⁶ En este sentido CORBETT, JACOBS y NEVILLE, para quienes la previsión refleja ciertos temores que han existido desde hace tiempo sobre la excesiva proximidad de ciertos intergrupos a determinados

inclusión en el artículo parece ofrecerse como adelanto del *principio de condicionalidad* triunfante en la redacción del Acuerdo Interinstitucional de 2021 sobre un Registro de transparencia obligatorio. Un nuevo enfoque que tampoco parece haber enraizado en las organizaciones de la sociedad civil, centradas en la denuncia sobre su falta de transparencia¹⁰⁹⁷.

De hecho, el tratamiento de los intergrupos ofrece un excelente ejemplo de las paradojas que dominan la regulación actual. Así, de un lado, la Cámara apuesta por una participación que toma como referencia a la sociedad civil, hasta el punto de orillar otras alternativas, como la de unos grupos de interés *redimensionados*. Pero, simultáneamente, el recelo ante el contacto nos muestra cómo, en la práctica, suelen ser esos mismos grupos preteridos quienes protagonizan aquel. Si bien la preeminencia de la *sociedad civil* resulta incuestionable, habida cuenta su idoneidad para canalizar la exigencia de apertura, nada hubiera impedido incluir como *subcategoría* en esta dimensión participativa a los grupos de interés, elevando a normativo lo diario en la práctica y aplomando con ello el compromiso de los grupos con el interés general y su eventual responsabilidad. Sin embargo, ello parecería demandar una previa reelaboración del *sentir* de la Unión hacia estos grupos, cuestión que, como se ha intentado exponer a lo largo de este trabajo, permanece a día de hoy pendiente.

grupos de interés, sumada a su enorme influencia en la agenda parlamentaria (CORBETT, R., JACOBS, F. y NEVILLE, D., *The European Parliament*, op. cit., p. 245).

¹⁰⁹⁷ Corporate Europe Observatory, *Lobbying under the radar continues: MEP-industry forums still avoid scrutiny*, 12.10.2015.

CONCLUSIONES

- I. La relación de las instituciones comunitarias con los grupos de interés abandona en los años 90 del siglo XX su tradicional enfoque fáctico para tratar de encauzarse normativamente. Esta iniciativa, en la que pulsiona el deseo finisecular de *devolver la confianza a la ciudadanía*, será liderada por el Parlamento Europeo y la Comisión, instituciones que mostraban mayor intimidad con los grupos. Pese a esta sintonía, ambas abordarán la tarea desde ópticas bien distintas. El Parlamento, más sensible a los humores de la opinión pública y preocupado por una actuación de los grupos que siente como *invasiva*, tratará pronto de disciplinar esta relación mediante un Registro de Transparencia y un Código de Conducta, de inspiración estadounidense. La Comisión, templada por una mayor experiencia y dependiente en extremo del conocimiento atesorado por los grupos, abordará la cuestión más pragmáticamente, concediendo a aquellos una oportunidad para su autoorganización.
- II. La singularidad de este momento performativo, centrado en la *presión* ejercida por los grupos de interés, conducirá a una comprensión normativa de estos, limitada al despliegue de actividades de influencia. Esta singular acuñación, facilitada por la inexistencia de una base jurídica específica, opacará una comprensión más profunda de la realidad sociológica subyacente, dificultando en adelante la integración de perspectivas nuevas, como la *colaborativa*, capaces de ofrecer una imagen más ajustada del fenómeno de los grupos de interés.
- III. La actitud de la Comisión hacia los grupos experimenta una profunda transformación a comienzos de siglo en el marco de su renovado interés por la transparencia. Se siente entonces que el modelo clásico de relación, confiado a la autoorganización de los grupos, no se ajusta ya

a las exigencias de la buena gobernanza patrocinada por la institución en su Libro Blanco. Se opta entonces por una mayor rigidez, replicando el modelo adoptado por el Parlamento mediante la creación en 2008 de un Registro voluntario. Decisión en la que cabe advertir también cierta pugna con la Cámara por liderar el compromiso europeo con la transparencia.

IV. La convergencia entre el Parlamento y la Comisión pavimenta la conclusión de un Acuerdo institucional en 2011 por el que se crea un Registro de Transparencia y un Código de Conducta compartidos. Más allá de las competencias privativas, el Acuerdo apuesta por una experiencia compartida, una *joint venture* institucional cuya principal manifestación orgánica se concreta en una Secretaría Común. Una novedosa estructura que pese a su endémica escasez de recursos ha venido asumiendo una labor comprometida en distintos frentes, desde la vigilancia del cumplimiento del Código a la preparación de informes sobre la actividad registral.

V. Objeto de una revisión permanente impulsada desde su propio texto, el Acuerdo se ha visto dinamizado más por la urgencia de una perentoria *obsolescencia programada* que por la serena sedimentación de planteamientos convergentes entre las instituciones. Este modelo, si bien facilita el avance de la iniciativa, lo hace, en ocasiones, *forzadamente*, dificultando una negociación en la que resulta compleja la identificación de objetivos institucionales compartidos.

VI. La implicación del Consejo ha sido uno de los grandes objetivos del Registro desde su misma creación. Una institución cuyo escaso compromiso con la transparencia había resultado compatible con una discreta participación como *observadora* en la Secretaría Común. Su firma del Acuerdo en 2021 supone un acontecimiento ciertamente

relevante. Sin duda, para la institución, que asume por vez primera un compromiso decidido en la materia. Pero también para el Registro, que tras allegar a su *institución irredenta*, pierde uno de los elementos cohesionadores de su dinámica. Vacío que rápidamente trata de colmar una llamada a la *universalización* con la que seducir a instituciones, órganos y organismos distintos de los firmantes.

VII. La promesa de un Registro de Transparencia obligatorio es, sin duda, la principal novedad del Acuerdo de 2021. Establecido y afianzado aquel, se perseguiría ahora que la inscripción de los grupos se tornase imprescindible para su relación con las instituciones. Sin embargo, lo acordado no posibilita tal resultado, deteniéndose en una obligatoriedad *normativa*, en la que las partes establecen las *concretas* actividades para las que resulta imprescindible la inscripción. Este *principio de condicionalidad* resulta, hasta cierto punto, lógico. La aproximación a los grupos de interés como ejercicio de influencia favorece una visión profundamente segmentada, toda vez que aquella no se despliega ante las instituciones de forma idéntica. Sin embargo, nada impedía, como se barajó durante la negociación, coordinar una posición de base, un conjunto de interacciones que actuaran como un mínimo común denominador capaz de dotar de mayor solidez al conjunto.

VIII. La participación del Consejo queda así anudada a una importante alteración del diseño registral. En este sentido, la afirmación del principio de condicionalidad, que, como se ha expuesto, supedita la obligatoriedad de la inscripción para el ejercicio de determinadas actividades a las decisiones adoptadas *por cada institución firmante*, supone una cantonalización del Registro, cuestionando el modelo común por el que se venía apostando. El avance de esta quiebra en la unidad podría resultar crítica de propagarse al caudal de datos registrales, cuyo tratamiento a través del *big data* se anticipa decisivo para un conocimiento en profundidad de los grupos, tanto por los

ciudadanos europeos como, en especial, por las instituciones, buscando equilibrar así sus relaciones con unos poderosos actores privados. En especial, el análisis de los intereses normativos identificados por los grupos permitiría anticipar futuros ámbitos *conflictivos*, agilizando una respuesta institucional capaz de optimizar los magros recursos públicos.

IX. Ante una presunta falta de sintonía con la realidad, la necesidad de *reforzar el Registro*, dotándolo con más y mejores medios, se prescribe frecuentemente como remedio en la literatura institucional. Sin embargo, a la luz de lo expuesto en este trabajo, la prioridad pasaría antes por un adecuado diseño de incentivos. En este sentido, la ineficacia de los previstos para que los solicitantes y declarantes asuman diligentemente su carga de suministrar una información de calidad parece aconsejar su refuerzo. En especial, mediante una próxima obligatoriedad registral, que posibilite la normalización de un recomendable régimen de sanciones frente al incumplimiento. En todo caso, esta propuesta solo resulta viable a medio plazo, exigiendo una reforma previa de los Tratados de cara a establecer la oportuna base jurídica.

X. La existencia de un Registro común ha resultado compatible con el impulso institucional de desarrollos privativos, vinculados con frecuencia a la transparencia y que encuentran un suave acomodo en su naturaleza proteica. Entre ellos cabe citar la publicidad de las reuniones con los grupos y la huella normativa auspiciada por el Parlamento. Respecto a esta última, se echa en falta un mayor compromiso de la Comisión que no puede entenderse compensado con su política de consultas, al reforzar la huella el compromiso de la institución con la ponderación *concreta* de la influencia ejercida por cada grupo de interés en la propuesta normativa, más allá de enfoques generales sobre su participación en el proceso consultivo.

XI. La aproximación de las instituciones a los grupos recurre con frecuencia a un auxilio ético que encuentra su más clara expresión en los códigos de conducta. Entre ellos destaca el aplicable a los inscritos en el Registro de Transparencia, el cual, tras su redacción de 2021, se muestra como una suerte de *oxímoron jurídico*, armonizando el respeto a la singularidad ética de los grupos con unas medidas ante el incumplimiento rayanas a las sanciones. La figura del código de conducta ha sido empleada también para encauzar la compleja relación de los servidores públicos con los grupos, si bien en ocasiones se acude a vías más expeditivas, habilitadas por la existencia de una relación de sujeción especial.

XII. De especial interés resulta el fenómeno de las *puertas giratorias*, de largo recorrido en la tradición estadounidense. En especial, aquella manifestación de las mismas que habilita el tránsito de las autoridades y altos funcionarios al sector privado, habida cuenta el irresistible atractivo que para este supone su potencial influencia. En este sentido, la previsión de un periodo de *enfriamiento* se revela insuficiente, debiendo extremarse la vigilancia del concreto desempeño de los antiguos servidores públicos. Más proactivamente, resultaría de interés el patrocinio por las instituciones de una *cultura* compartida por los actores, capaz de señalar unos límites *razonables* como paso previo al oportuno desarrollo normativo.

XIII. La opción de las instituciones por un *calco* de la aproximación estadounidense a los grupos de interés puede abocar a la Unión a una frustración de su ideario. Y es que si aquella se concentra en una *libertad* que solo concede a lo público el expurgo de recurrentes escándalos, la Unión aspira desde Lisboa a una relación propia, basada en un proactivo *diálogo*. Ubicuidad del *escándalo* que dificulta

asimismo cualquier normalización de relaciones, espoleando una latente sospecha hacia los grupos, rescoldo de su identificación como desafectos *cuerpos intermedios*.

XIV. El último de estos recurrentes *escándalos*, bautizado como *Qatargate*, ha provocado en la Unión una reacción *clásica*, atenta antes a escenificar una respuesta que a aplomarla de contenido. Sin embargo, este *affaire* cataliza, también, una latente preocupación de las instituciones ante injerencias extranjeras, exaltada por la invasión de Ucrania. Un enfoque que puede coadyuvar a un refuerzo del Registro, puntal ahora de una activa *defensa europea*, sirviendo como baza de cara a una futura obligatoriedad.

XV. La profundización en el concepto de *grupo de interés* más allá de la influencia resulta compleja tras la acuñación del pasado siglo. Circunstancia a la que no parece ajena un intuitivo *temor reverencial* de las instituciones ante una realidad poseedora de un conocimiento especializado tan indispensable como inalcanzable para aquellas. En esta línea, el análisis de algunas experiencias colaborativas relacionadas con la influencia (*consultas, intergrupos*) muestra como las instituciones no han aprovechado las mismas para dimensionar aquel concepto, identificando a su contraparte bien mediante nociones autónomas, como la de *partes interesadas*, bien a través de conceptos en exceso difusos, como el de *sociedad civil europea*. Sin caer en debates *esencialistas*, de cuyo peligro advierte la frustrada experiencia del Informe Galle en el Parlamento Europeo, resultaría conveniente un avance en la comprensión de los grupos por *acumulación*, que permitiera añadir caracteres suplementarios al ejercicio de influencia. Este enfoque pragmático facilitaría también la consolidación de una *responsabilidad* de los grupos en la consecución del interés general, normalizando una regulación más intensa que la actual, meramente hilvanada por la ética. Enfoque que, además, facilitaría la continuidad

de la actual base de autoorganización, orillando el siempre complejo trámite de reforma de los tratados, si bien anuncia ya la conveniencia de una base jurídica específica para la regulación de los grupos de interés, cuyo desarrollo impulsaría, asimismo, una deseable aproximación normativa entre los Estados miembros, habilitando un *camino de ida y vuelta* ya transitado en otras materias.

XVI. Las nociones de *buena gobernanza* y *buena administración* están llamadas a desempeñar un papel clave a la hora de pautar el diálogo entre las instituciones y los grupos de interés. La primera, de naturaleza marcadamente política, delimita un ámbito de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia en el que debe desplegarse aquel. La segunda descende a un concreto modo de actuación administrativa, traducido en una mirada de principios (ausencia de discriminación, imparcialidad e independencia, objetividad, cortesía, adopción de las decisiones en un plazo razonable, deber de motivación...) en constante evolución. La importancia de este ya derecho a una buena administración explica el destacado papel del Defensor del Pueblo Europeo a la hora de perfilar esta relación con los grupos.

XVII. La igualdad en el acceso a las instituciones por parte de los grupos se desvela como una cuestión de singular relevancia. La alusión a este principio, descrito inicialmente por la Comisión como uno de sus puntales, resulta cada vez más infrecuente en la literatura institucional. Se prioriza así un enfoque pragmático, basado en la cercanía a los grupos poseedores de conocimiento especializado, que solo concede margen para una *garantía de no discriminación*. Y es que el compromiso activo en la búsqueda de la igualdad se convierte en la piedra de toque para descifrar el fin perseguido por las instituciones a través de la participación de los grupos. Si se busca encarnar la democracia participativa, el *diálogo* exigido por los Tratados, o si, por el contrario, estamos ante mero un expediente funcional, con la *crisis*

de gobernabilidad como rumor de fondo. Un debate al que tampoco resulta ajena cierta resistencia de los bastiones de la *democracia representativa* a compartir su preeminencia. Este eventual compromiso con la igualdad de acceso encontraría sin duda un suave acomodo en el derecho a una buena administración, siempre ávido de nuevos desarrollos.

XVIII. Las organizaciones de la sociedad civil vienen desempeñando un relevante papel en el afianzamiento de la relación entre las instituciones y los grupos de interés. De un lado, compensando las notables insuficiencias de lo público. De otro, propugnando un ideario coherente, capaz de suplir la ausencia de otras reflexiones. Habida cuenta esta contribución se antoja prudente un refuerzo a su figura, que podría adoptar la forma de *mención* en una futura reforma de los Tratados.

XIX. Finalmente, la Unión Europea precisa repensar su relación con los grupos de interés, superando su actual *esquizofrenia* entre un impulso en ocasiones hostil hacia los mismos y una práctica marcada por la dependencia de su conocimiento especializado, que desemboca en la adopción de un modelo relacional réplica del estadounidense. Una posible superación de este conflicto implicaría contraponer a una aceptación sin reservas de la necesidad de los grupos en la consecución del interés general una *visión europea* que acentuase una mayor proactividad institucional en la relación con los mismos, capaz de superar un paradigma puramente liberal. En este enfoque resultaría decisivo el empleo por las instituciones de los datos ofrecidos por el Registro de Transparencia como base para la adopción de cualquier normativa. Esta proactividad, en la que se anticipa imprescindible una visión común de la Unión hacia los grupos superadora del actual *fraccionalismo* institucional, exigirá, a buen seguro, una nueva acuñación de su concepto mediante una iniciativa política de la

Comisión que profundice en la línea iniciada en los 90 hasta adaptarlo a las exigencias actuales.

CONCLUSIONS

- I. In the 1990s, the relationship between the EU institutions and interest groups abandoned its traditional factual approach in an attempt to channel itself in a normative manner. This initiative, driven by the fin-de-siècle desire to *restore public confidence*, will be led by the European Parliament and the Commission, the institutions that were most intimate with interest groups. Despite this harmony, the two institutions will approach the task from very different angles. The Parliament, more sensitive to the moods of public opinion and concerned about what it sees as *invasive* action by the groups, will soon seek to discipline this relationship through a US-inspired Transparency Register and Code of Conduct. The Commission, tempered by greater experience and relying heavily on the groups' accumulated knowledge, will approach the issue more pragmatically, giving the groups a chance to organise themselves.
- II. The uniqueness of this performative moment, centred on *interest groups*, will lead to a normative understanding of interest groups, limited to the deployment of influencing activities. This singular coinage, facilitated by the lack of a specific legal basis, will obscure a deeper understanding of the underlying sociological reality, making it difficult to integrate new perspectives, such as the *collaborative* one, capable of offering a more accurate picture of the interest groups phenomenon.
- III. The Commission's attitude towards the groups underwent a profound transformation at the turn of the century in the context of its renewed interest in transparency. It was felt that the traditional model of relations, which relied on the self-organisation of the groups, no longer

met the requirements of good governance advocated by the institution in its White Paper. A more rigid approach was therefore chosen, replicating the model adopted by the Parliament with the creation of a voluntary register in 2008. A decision in which it is also possible to note a certain struggle with the House to lead the European commitment to transparency.

IV. Convergence between Parliament and the Commission paved the way for the conclusion of an institutional agreement in 2011 establishing a shared Transparency Register and a shared Code of Conduct. Over and above the exclusive competences, the Agreement is committed to a shared experience, an institutional *joint venture* whose main organic manifestation takes the form of a joint secretariat. A novel structure which, despite its endemic lack of resources, has been undertaking committed work on different fronts, from monitoring compliance with the Code to preparing reports on registry activity.

V. Subject to a permanent review driven by its own text, the Agreement has been energised more by the urgency of a peremptory *programmed obsolescence* than by the serene sedimentation of convergent approaches among the institutions. Although this model facilitates the progress of the initiative, it does so, on occasions, in a *forced manner*, making it difficult to negotiate a negotiation in which it is difficult to identify shared institutional objectives.

VI. The involvement of the Council has been one of the main objectives of the Registry since its inception. An institution whose limited commitment to transparency had been compatible with a discreet

participation as *an observer* in the Joint Secretariat. Its signing of the Agreement in 2021 is certainly a significant event. Undoubtedly, for the institution, which for the first time is making a firm commitment in this area. But also for the Registry, which, after bringing its *unredeemed institution*, loses one of the cohesive elements of its dynamic. This vacuum is quickly filled by a call for *universalisation* to seduce institutions, bodies and organisations other than the signatories.

VII. The promise of a mandatory Transparency Register is undoubtedly the main novelty of the 2021 Agreement. Having established and consolidated the former, the aim now would be to make the registration of groups essential for their relations with the institutions. However, the agreement does not make such a result possible, stopping at a *normative* obligatory nature, in which the parties establish the *specific* activities for which registration is essential. This *principle of conditionality* is, to a certain extent, logical. The approach to interest groups as an exercise of influence favours a deeply segmented view, since interest groups do not unfold in an identical way vis-à-vis the institutions. However, nothing prevented, as was discussed during the negotiations, coordinating a basic position, a set of interactions that would act as a minimum common denominator capable of making the whole more solid.

VIII. The Council's participation is thus tied to an important alteration of the registry design. In this sense, the affirmation of the principle of conditionality, which, as has been explained, makes the compulsory nature of registration for the exercise of certain activities subject to the decisions adopted *by each signatory institution*, entails a cantonalisation of the Register, calling into question the common model on which it had been based. The advance of this breakdown in unity

could prove critical if it spreads to the flow of registry data, whose processing through *big data* is expected to be decisive for an in-depth knowledge of the groups, both by European citizens and, in particular, by the institutions, thus seeking to balance their relations with powerful private actors. In particular, the analysis of the regulatory interests identified by the groups would make it possible to anticipate future areas of *conflict*, speeding up an institutional response capable of optimising scarce public resources.

IX. In the face of a presumed lack of synchronisation with reality, the need to *strengthen the Registry*, providing it with more and better resources, is frequently prescribed as a remedy in the institutional literature. However, in the light of what has been presented in this paper, the priority should first be to design appropriate incentives. In this sense, the ineffectiveness of the incentives provided for applicants and declarants to diligently assume their burden of providing quality information seems to suggest that they should be reinforced. In particular, by means of a forthcoming registration obligation, which would make it possible to normalise a recommendable system of penalties for non-compliance. In any case, this proposal is only feasible in the medium term, requiring a prior reform of the Treaties in order to establish the appropriate legal basis.

X. The existence of a common Register has been compatible with the institutional drive for proprietary developments, often linked to transparency and finding a soft landing in its protean nature. These include the publicity of meetings with the groups and the regulatory footprint sponsored by the Parliament. With regard to the latter, the Commission's greater commitment is lacking and cannot be seen as compensated for by its consultation policy, as the footprint reinforces

the institution's commitment to the *concrete* weighting of the influence exerted by each interest group on the policy proposal, beyond general approaches to their participation in the consultation process.

XI. The approach of institutions to the groups frequently resorts to ethical assistance that finds its clearest expression in codes of conduct. Among these, the one applicable to those registered in the Transparency Register stands out, which, after its drafting in 2021, appears to be a sort of a *legal oxymoron*, harmonising respect for the ethical singularity of groups with measures for non-compliance bordering on sanctions. The figure of the code of conduct has also been used to manage the complex relationship between public servants and groups, although sometimes more expeditious means are used, enabled by the existence of a special relationship of subjection.

XII. Of particular interest is the phenomenon of *revolving doors*, which has a long history in the US tradition. In particular, that manifestation of the same that enables the transit of authorities and senior officials to the private sector, given the irresistible attraction for the latter of their potential influence. In this sense, the provision for a *cooling-off* period is insufficient, and the actual performance of former public servants should be closely monitored. More proactively, it would be in the interest of the institutions to sponsor a culture shared by the actors, capable of setting *reasonable* limits as a prior step to the appropriate regulatory development.

XIII. The choice of the institutions *to follow* the American approach to interest groups may lead the Union to frustrate its ideals. While the

former concentrates on a *freedom* that only grants the public the expurgation of recurring scandals, the Union aspires since Lisbon to a relationship of its own, based on a proactive *dialogue*. The ubiquity of *scandal* also hinders any normalisation of relations, fuelling a latent suspicion of the groups, the embers of their identification as disaffected *intermediate* bodies.

XIV. The latest of these recurring *scandals*, dubbed *Qatargate*, has provoked a *classic* EU reaction that is more concerned with staging a response than with fleshing it out. However, this *affair* also catalyses a latent concern of the institutions about foreign interference, exacerbated by the invasion of Ukraine. An approach that could contribute to a reinforcement of the Register, now a mainstay of an active *European defence*, serving as a bargaining chip in the face of a future obligatory nature.

XV. The deepening of the concept of the *interest group* beyond influence is complex after the coinage of the last century. This circumstance does not seem to be unrelated to an intuited *reverential fear* of institutions in the face of a reality that possesses specialised knowledge that is as indispensable as it is unattainable for them. In this line, the analysis of some collaborative experiences related to influence (*consultations, inter-groups*) shows how institutions have not taken advantage of them to dimension that concept, identifying their counterpart either through autonomous notions, such as that of *stakeholders*, or through excessively diffuse concepts, such as that of *European civil society*. Without falling into *essentialist* debates, of the danger of which the frustrated experience of the Galle report in the European Parliament warns, it would be desirable to make progress in the understanding of groups by *accumulation*, which would make it possible to add

additional characteristics to the exercise of influence. This pragmatic approach would also facilitate the consolidation of the groups' *responsibility* in the achievement of the general interest, normalising a more intense regulation than the current one, which is merely threaded by ethics. This approach would also facilitate the continuity of the current basis for self-organisation, avoiding the always complex process of treaty reform, although it already announces the convenience of a specific legal basis for the regulation of interest groups, the development of which would also promote a desirable regulatory approximation between the Member States, enabling a *two-way road* already travelled in other matters.

XVI. The notions of *good governance and good administration* have a key role to play in shaping the dialogue between institutions and stakeholders. The former, of a markedly political nature, delimits a sphere of openness, participation, accountability, effectiveness and coherence in which the former should be deployed. The second is a specific form of administrative action, translated into a constantly evolving set of principles (non-discrimination, impartiality and independence, objectivity, courtesy, adoption of decisions within a reasonable timeframe, duty to state reasons, etc.). The importance of this already important right to good administration explains the prominent role of the European Ombudsman in shaping this relationship with the groups.

XVII. Equal access to the institutions for the groups is proving to be an issue of singular relevance. Reference to this principle, initially described by the Commission as one of its mainstays, is increasingly rare in the institutional literature. Priority is thus given to a pragmatic approach, based on proximity to groups possessing specialised

knowledge, which only allows room for a *guarantee of non-discrimination*. Active engagement in the pursuit of equality becomes the touchstone for deciphering the goal pursued by institutions through group participation. Whether the aim is to embody participatory democracy, the *dialogue* required by the Treaties, or whether, on the contrary, it is merely a functional expedient, with the *crisis of governability* as a background rumour. A debate to which the bastions of *representative democracy* are also reluctant to share its pre-eminence. This eventual commitment to equal access would undoubtedly find a soft spot in the right to good administration, always eager for new developments.

XVIII. Civil society organisations have been instrumental in strengthening the relationship between institutions and interest groups. On the one hand, by compensating for the notable inadequacies of the public sector. On the other hand, by advocating a coherent ideology, capable of making up for the absence of any other reflections. In the light of this contribution, it would seem prudent to reinforce his role, which could take the form of a *mention* in a future reform of the Treaties.

XIX. Finally, the European Union needs to rethink its relationship with interest groups, overcoming its current *schizophrenia* between a sometimes hostile impulse towards them and a practice marked by dependence on their specialised knowledge, which leads to the adoption of a relational model that replicates the American one. A possible way to overcome this conflict would involve counterposing an unreserved acceptance of the need for groups to achieve the general interest with a *European vision* that would emphasise greater institutional proactivity in its relations with them, capable of overcoming a purely liberal

paradigm. In this approach, the institutional use of the data provided by the Transparency Register as a basis for the adoption of any regulation would be decisive. This proactivity, in which a common vision of the Union towards the groups, overcoming the current institutional *factionalism*, is anticipated to be essential, will certainly require a new coining of its concept through a political initiative of the Commission that will deepen the line initiated in the 1990s until it is adapted to current requirements.

I. BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías

- ABI-SAAB, G., *Cours général de Droit International Public, Académie de droit international de La Haye, Recueil des Cours*, La Haya, Martinus Nijhoff, Vol. 207 (1987-VII).
- ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, Madrid, Civitas, 1989.
- ALONSO PELEGRÍN, E., *El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas*, Madrid, ESIC Editorial, 2016.
- ANDRES SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A. y FERNANDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2.ª ed., EUROLEX, 1999.
- ARISTOTELES, *Política*, Madrid, 2.ª ed., Alianza Editorial, 2018.
- BARÓN CRESPO, E., *Más Europa, ¡unida! Memorias de un socialista europeo*. Barcelona, RBA Libros, 2013.
- BARÓN CRESPO, E., *La era del federalismo*, Barcelona, RBA, 2014.
- BAUMAN, Z., *Vida líquida*, Barcelona, Editorial Planeta, 2017.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998.
- BELADÍEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Madrid, Tecnos, 1994.
- BENVENUTI, F., *Il nuovo cittadino*, Venecia, Marsilio, 1994.
- BERLIN, I., *Joseph de Maistre y los orígenes del fascismo*, Barcelona, Página Indómita, 2021.

- BERRY, J. M., *Lobbying for the people*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- BESSON, S. y MARTI, J. L., *Deliberative Democracy and its Discontents*, Londres, Routledge, 2006.
- BEST, E., *Making European Policies Work Multilevel Administration and Policy Integration*, Maastricht, EIPA, 2021.
- BLOM, P., *Años de vértigo. Cultura y cambio en Occidente, 1900-1914*, Barcelona, Anagrama, 2013.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, N., *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza & Janés editores, 1987.
- BOBBIO, N., *Democrazia e segreto*, Turín, Einaudi, 2011.
- BOUSTA, R., *La notion de médiation administrative*, París, L'Harmattan, 2021.
- BOWLER, S., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, Ohio State University Press, 1999
- BRANDEIS, L. D., *Other people's money*, 1914 (disponible en <https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-v>).
- BRIOSCHI, C.A., *Breve historia de la corrupción. De la antigüedad a nuestros días*, Barcelona, Taurus, 2019.
- BRÖHMER, J., *Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundsatz Und Europäische Union*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2004.

- BURDEAU, G., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981.
- BURLEY, H., DINAN, W., HAAR, K., HOEDEMAN, O. y WESSELIUS, E. (EDS.), *Bursting the Brussels Bubble*, Bruselas, ALTER EU, 2010 (disponible en <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brusselsbubble.pdf>).
- CANETTI, E., *Masa y poder*, Barcelona, Muchnik Editores, 1981.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J., *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Madrid, Marcial Pons, 2020.
- CASTRO, F., *Derecho Civil de España*, Madrid, Civitas, 1984.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente (El derecho de acceso a la documentación administrativa)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
- CHALTIEL, F., *La Souveraineté de l'État et l'Union Européenne, l'Exemple Français. Recherches sur la Souveraineté de l'État Membre*, París, LGDJ, 2000.
- CHARI, R. y MURPHY, G., *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany*, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Government of Ireland, 2006.
- CHEVALIER, E., *Bonne administration et Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2014.
- COHEN, J. L. y ARATO, A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1992.
- COMBACAU, J. y SUR, S., *Droit international public*, París, 8.^a ed., LGDJ, 2008.

- CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1999. L'intérêt général*, Paris, La Documentation Française, 1999.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, La Documentation Française, Paris, 2013.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La Documentation Française, 2013.
- CONSEIL D'ÉTAT, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation Française, 2018.
- CONSEIL D'ÉTAT, *La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse*, Paris, La Documentation Française, 2018.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Les Études du Conseil d'État. Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques?*, Paris, La Documentation Française, 2019.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2020. Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation Française, 2020.
- CORADO, S., *Lifting the lid on lobbying. The influence Market in Portugal*, TIAC, 2014.
- CORASANITI, G., *Diritto dell'informazione*, Padua, Cedam, 1999.
- CORBETT, R., JACOBS, F., y NEVILLE D., *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 2016.
- CORNU, G., *Vocabulaire Juridique*, Paris, 11.^a ed., PUF, 2016.

- CROZIER, M. J., HUNTINGTON, S. P., y WATANUKI, J., *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.
- CURTIN, D., *Executive power of the European Union: law, practices and the living constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- DAGOSTINO, R., *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020.
- DE CELIS, J. B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1963.
- DE GEORGE, R.T., *Business Ethics*, Nueva York, Macmillan, 1982.
- DE TOCQUEVILLE, A., *La democracia en America*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- DELAUNAY, B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et des administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945*, París, LGDJ, 1993.
- DELLA PORTA, D. y MÉNY, Y. (EDS.), *Social change in Western Europe. Democracy and corruption in Europe*, Londres y Washington, Pinter, 1997.
- DIEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945.
- DOMENECH, G., *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho de los ciudadanos de ser protegidos por los poderes públicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- DUTHEIL, PH-H. y VACCARO, A. (DIRS.), *Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France. Pour une définition évolutive et co-construite de l'intérêt général*, París, Institut Pasteur, 2013.
- ECO, U., *Apocalípticos e integrados*, Barcelona, 6.^a ed., Editorial Lumen, 1981.

- EHRLICH, S., *Le pouvoir et les groupes de pression. Étude de la structure politique du capitalisme*, París, Mouton, 1971.
- ENZENSBERGER, H. M., *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Barcelona, Anagrama, 2014.
- ESTEVE PARDO, J., *Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del Riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999.
- ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- ESTEVE PARDO, J., *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., *El soft law en el Derecho Internacional y Europeo: Su capacidad para dar respuesta a los desafíos normativos actuales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024.
- FASTENRATH, U. (ED), GEIGER, R. (ED), KHAN, D-E. (ED), PAULUS, A. (ED), VON SCHORLEMER, S. (ED), VEDDER, C. (ED), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- FOUCAULT, M., *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 1968.
- FOUCAULT, M., *Seguridad, territorio y población*, Madrid, Akal, 2008.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. y GUILLÉN CARAMÉS, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Madrid, Civitas, 1996.
- FUERTES LÓPEZ, M., *Combatir la corrupción y legislar en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2015.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, 2.ª ed., Civitas, 1996.
- GARCIA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Cizur Menor, 3.ª ed., Thomson Reuters Civitas, 2009.
- GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- GARSON, D., *Group Theories of Politics*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978.
- GÉNY, B., *Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels*, Université de Nancy, Librairie du Recueil Sirey, 1930.
- GIMÉNEZ ALCOVER, P., *El derecho en la teoría de Niklas Luhmann*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 1993.
- GOMÁ LANZÓN, J., *Ejemplaridad pública. Tetralogía de la ejemplaridad*, Barcelona, Penguin Random House, 2019.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Madrid, COLEX, 2002.
- GØTZE, M., *La evolución del Derecho Administrativo de la UE y las aportaciones del Derecho Administrativo Nórdico*, Bruselas, Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo, 2011.
- GREENWOOD, J., *Representing interests in the European Union*, Londres, McMillan, 1997.

- GRUPPO DI LAVORO PUBLIC AFFAIRS, *La regolamentazione dell'attività di lobbying in Italia. Recommendation Report*, Milán, American Chamber of Commerce in Italy, 2020.
- GUICCIARDINI, F., *De la Vida Política y Civil*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1947.
- GUINCHARD, S. y DEBARD, T., *Lexique des termes juridiques 2014-2015*, París, 22.^a ed., Dalloz, 2014.
- GUSTAVSSON, S., KARLSSON, CH. y PERSSON T., *The illusion of Accountability in the European Union*, Londres, Routledge, 2009.
- HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- HABERMAS, J., *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE, *Rapport sur la notion d'intérêt général d'adoption de l'intervention des associations, adopté en séance plénière le 25 mai 2016*, París, La Documentation française, 2016.
- HAYEK, F. A., *Camino de servidumbre*, Madrid, 3.^a ed., Alianza editorial, 2011.
- HELLER, H., *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- HERRING, E. P., *Group representation before Congress*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1929.
- HOLYOKE, T., *Interest Groups and Lobbying: Pursuing Political Interests in America*, Nueva York, 2.^a ed., Routledge, 2021.
- HREBENAR, R. J., *Interest groups politics in America*, Londres y Nueva York, 3.^a ed., Routledge, 2015.

- IOVANE, M., PALOMBINO, F. M, AMOROSO, D. y ZARRA, G., *The protection of general interests in contemporary international law. A theoretical and empirical inquiry*, Oxford, OUP, 2021.
- JACOBSEN, T., SAMPFORD, C. y THAKUR, R., *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Nueva York, Routledge, 2008.
- JESCH, D., *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1978.
- JOVER GÓMEZ-FERRER, J.M., *Cómo mejorar la calidad de gobierno en España. Sistema político y racionalidad del Estado*, Madrid, Marcial Pons, 2023.
- JUDT, T., *Algo va mal*, Barcelona, Debolsillo, 2020
- JUDT, T., *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Barcelona, Penguin Random House, 2020.
- KEANE, J., *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- KELSEN, H., *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1977.
- KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, 4.^a ed., Eudeba, 2009.
- KRAJEWSKI, M., *Legal study. Legal framework for a mandatory EU lobby register and regulations*, 2013 (disponible en <https://www.alter-eu.org/documents/2013/06/legal-study>) .
- LASKI, H. J., *El liberalismo europeo*, México-Buenos Aires, 3.^a ed., Fondo de Cultura Económica, 1961.
- LENAERTS, K. Y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 2011.
- LLANO, A., *Humanismo cívico*, Barcelona, Ariel, 1999.

- LOCKE, J., *Two treatises of Government*, Londres, Thomas Tegg, W. Sharpe and Son, G. Offor, G. and J. Robinson, J. Evans and Co., 1823.
- MCFARLAND, A. S., *Public interests lobbies. Decision Making on energy*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. y BALLINA DÍAZ, J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, Madrid, Reus Editorial, 2022.
- MÉNY, I. (DIR), *Building Parliament: 50 years of European Parliament History*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2009.
- MOESSING, L., *Lobbying Uncovered? Lobbying Registration in the European Union and the United States*, Stuttgart, ibidem Verlag, 2014.
- MONNET, J., *Memorias*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2020.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1985.
- NATALE, M., *Catecismo republicano para la educación del pueblo y la ruina de los tiranos*, 1799 (disponible en <http://www.republicanapoletana.it/cate.htm>).
- NUSSBAUM, M., *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*, Barcelona, Paidós, 2019.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing transparency through legislation, Volume I*, París, OCDE Publishing, 2009.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Post Public Employment. Good practices for preventing conflict of interest*, París, OECD Publishing, 2010.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, París, OECD Publishing, 2020.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales* [traducción en lengua castellana del texto en inglés, versión oficial de esta publicación, *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice: No. 14 (Public Management Occasional Papers)*], Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública- Ministerio de la Presidencia- Boletín Oficial del Estado, 1997.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público. Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales* [traducción en lengua castellana de los textos en inglés y francés, versiones oficiales de esta publicación, *Managing Conflicts of Interests in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences* y *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public. Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*], Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2004.
- OROFINO, A. G., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, Cacucci Editore, 2013.
- OROFINO, A.G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo cívico*, Bari, Caccuci Editore, 2020.

- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- PLATÓN, Obras completas, edición de Patricio de Azcárate, tomo 9, Madrid 1872.
- PLAZA JIMÉNEZ, V.E., *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- PONCE SOLÉ, J., *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.
- PONCE SOLÉ, J., *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá- Defensor del Pueblo, 2019.
- PRITONI, A., *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, Carocci, 2018.
- QUERMONNE, J.-L., *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2002.
- RIDAO, J. y ARAGUÀS, I., *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2023.
- RINGER, K. F., *El ocaso de los mandarines alemanes. La comunidad académica alemana. 1890-1933*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1995.
- RIQUELME CORTADO, R., *Derecho internacional entre un orden global y fragmentado*, Madrid, 2005.
- RODRÍQUEZ, S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2017.

- ROSANVALLON, P., *El momento Guizot: el liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*, Buenos Aires, Biblos, 2015.
- ROSANVALLON, P., *Le bon gouvernement*, París, Seuil, 2015.
- ROVATTI, P.A., *Como la luz tenue*, Barcelona, Gedisa, 1990.
- RUBIO NÚÑEZ, R., *La Administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-INAP, 2020.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El soft law administrativo: Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Cizur Menor, Thomson Civitas, 2008.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 4.^a ed., Marcial Pons, 2022.
- SCHMITT, C., *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1984.
- SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.
- SCHOLOZMAN, K. L. y TIERNY, J. T., *Organized interest and American Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1986.
- SEN, A., *Sobre ética y economía*, Madrid, 3.^a ed., Alianza editorial, 2020.
- SGUEO, G., *Transparency of lobbying at EU level*, Bruselas, EPRS, 2015.
- SLOTERDIJK, P., *El desprecio de las masas. Ensayo sobre las luchas culturales de la sociedad moderna*, Valencia, Pre-Textos, 2009.
- SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

- SOTELO MARTÍNEZ, I., *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010.
- STEINER, G., *La idea de Europa*, Madrid, 4.^a ed., Siruela, 2012.
- TANQUEREL, TH., «La bonne administration au service de la bonne gouvernance : entre garanties des droits individuels et mise en œuvre des choix démocratiques», *À la recherche d'une bonne administration, Conférence européenne organisée par le Conseil de l'Europe à Varsovie les 29 et 30 novembre 2007*, Estrasburgo, Conseil de l'Europe.
- TAYLOR, C., *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1997.
- TESTARD, CH., *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, Issy-les-Moulineaux Cedex, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Vol. 304, 2018.
- THIEL, M., BAUER, E. y RUNCAN, P.I., *Revolving doors in the EU and US*, European Parliamentary Research Service, Transparency Unit, Directorate-General for the Presidency, July 2018.
- THIEBERGE, C. et al., *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2014.
- TILINDYTE, L., *Rules on political groups in the EP*, Bruselas, EPRS, 2019
- TODOROV, T., *Elogio de lo cotidiano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2013.
- TOMÁS DE AQUINO, *Tratado del Gobierno de los Príncipes*, 1624 (disponible en http://biblio3.url.edu.gt/Libros/gob_princ.pdf).
- TÖNNIES, F., *Comunidad y asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida social*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011.

- TOQUEVILLE, A. DE, *De la Démocratie en Amérique*, Tome 1, París, GF Flammarion, 1999.
- TORRE MARTÍNEZ, L. DE LA, *Derecho e incertidumbre: disputas metodológicas de ayer y hoy*, Madrid, Iustel, 2020.
- TRUCHET, D., *Droit administratif*, París, 10.^a ed., PUF, 2023.
- TRUMAN, D. B., *The Governmental process. Political interests and public opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1968.
- TUSSEAU, G. (DIR.), *Les notions juridiques*, París, Economica, 2009.
- URWIN, D. W., *The Community of Europe. A history of european integration since 1945*, Nueva York, 2.^a ed., Routledge, 1995.
- VAN SCHENDELEN, R., *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
- VON GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Editorial Huemul, Buenos Aires, 1963.
- WORLD BANK, *Sub-Saharan African. From Crisis to Sustainable Growth*, November 1989.

2. Colaboraciones en obras colectivas

- AGUIAR DE LUQUE, L., «El derecho a participar en los asuntos públicos: artículo 23.1º», en ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, 1996-1999, T. II, pp. 647-663.

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El Estado de Derecho en el sistema institucional de la Unión Europea», en LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (DIR.) y MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J. (DIRS.), *Estado de derecho y Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2018, pp. 129-156.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Globalización y Derecho Internacional», en ORTIZ HERNÁNDEZ, E., SALAT PAISAL, M., y VILLACAMPA ESTIARTE, C. (DIRS.), *Sociedad global y Derecho Público*, 2022, pp. 105-130.
- ARENAL, C., «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2008, pp. 181-168.
- ARMONE, G., «Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi», en FRASCHINI, G., PARISI, N. y RINOLDI, D., *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno Editore, 2011, pp. 127-133.
- BACHERT-PERETTI, A., «Le lobbying aux États-Unis: entre démocratisation et privatisation du pouvoir», en KERLÉO, J-F. (DIR.), *Le lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, París, LGDJ, 2020, pp. 359-377.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia», en GARCÍA MACHO, R. J. (COORD.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 49-80.
- BLUMER, H., «Collective Behavior», en LEE, A. M. (ED.), *Principles of Sociology*, Nueva York, Barnes & Noble, 1953, pp. 165-222.
- BOK, S., «Whistleblowing and professional responsibilities» en CALLAHAN, D. et al (EDS.), *Ethics Teaching in Higher Education*, Nueva York, Springer, 1980, pp. 277-295.

- BONDIA GARCÍA, D., «Garantías sociales y efectividad de los derechos civiles y políticos frente a medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales: una perspectiva española», en BONET PÉREZ, J. ALIJA FERNÁNDEZ, R.A. (EDS.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 163-198.
- BURDEAU, G., «Processus décisionnel et décision politique (Plaidoyer pour l'irrationnel)», en *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1974, pp. 75-92.
- CAMPS CERVERA, V., «Intervención de D. ^a Victoria Camps, Catedrática de Ética de la Universidad Autónoma de Barcelona», en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas- Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pp. 55-59.
- CAPODIFERRO CUBERO, D., «Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo» en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=aranz%2Fmonografias%2F42822%2Fv1.2&titleStage=F&titleAcct=i0ad6a5730000018edc1ad51b12096f66#sl=e&eid=8bfcfb62ace10327c2ee1bd5565fb001&eat=&pg=&psl=&nvgS=false> .
- CAPUTI, G., «Il whistleblowing», en CONTESSA, C. Y UBALDI, A. (EDS.), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, Piacenza, LaTribuna, 2021, pp. 481-548.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., «Algunas reflexiones sobre la noción de comunidad internacional», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N.º 85, 2008, pp. 373-386.

- CASSESE, S., «Il diritto alla buona amministrazione», en *Relazione alla «Giornata sul diritto alla buona amministrazione» per il 25.º anniversario della legge sul «Sindac de Greuges» della Catalogna*, 2009, pp. 6-8.
- CHITI, M. P., «La pubblica amministrazione», en *Diritto amministrativo europeo*, en CHITI, M.P. (ED.), *Diritto amministrativo europeo*, Milán, Giuffrè, 2013, pp. 171-204.
- CORSO, G., «Potere político e segreto», en MERLONI, F., ARENA, G., CORSO, G., GARDINI, G. y MARZOULI, C. (COORDS.), *La trasparenza amministrativa*, Milán, Giuffrè, 2008, pp. 267-282.
- CORTINA ORTS, A., «Intervención de D.ª Adela Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia», en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, op. cit., pp. 61-71.
- CUESTA RUTE, J. M. DE LA, «La autorregulación como regulación jurídica», en REAL PÉREZ, A. (COORD.), *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- DEGUERGUE, M., «Intérêt général e intérêt public: tentative de distinction», en *Melanges en l'honneur de Didier Truchet*, París, Dalloz, 2015, pp. 131-142.
- DINAN, W. y MILLER, D., «Transparency in EU Decision Making, Holding Corporations to Account: Why the ETI Needs Mandatory Lobbying Disclosure», en COUNCIL OF EUROPE, *Corruption and democracy. political finances- conflicts of interest- lobbying- justice*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 155-160.
- DUPRAT, J.-P., «Los códigos de conducta vistos por un jurista francés», en REAL PÉREZ, A. (COORD.), *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, op. cit.

- DURAN, P., «L'évaluation des politiques publiques en son contexte», en CONSEIL D'ÉTAT., *Etude annuelle 2020. Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, París, La Documentation Française, 2020.
- FARAMINÁN GILBERT, J. M., «Luces y sombras de la globalización», *El Derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 233-271.
- FREEMAN, J., «On the origins of Social Movements», en FREEMAN, J. y JOHNSON, V. (EDS.), *Waves of protest: Social Movements since the Sixties. People, passions and power*, Boston, Rowman & Littlefield, 1999, pp. 8-30.
- FREISE, M., «NGOs in the European Union», en *Handbook of NGOs and International Relations*, Londres, Routledge, 2019.
- GAJA, G., «The protection of General Interest in the International Community», en *Recueil des Cours*, Vol. 364 (2014), pp. 9-185.
- GALETA, D.U., «Le fonti del Diritto Amministrativo europeo», en CHITI, M.P. (ED), *Diritto amministrativo europeo, op. cit.*, pp. 89-142.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», en DELPÉRÉE, F. (DIR.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative (Travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin)*, Bruselas, Bruylant, 1986, pp. 251-282.
- GARDINI, G., «La transparencia administrativa: ¿derecho fundamental o instrumento de lucha contra la corrupción? Un estudio comparado de los regímenes italiano y español», en HUERGO LORA, A. (COORD.), *Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas. I Seminario Internacional de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, Madrid, Iustel, 2018, pp. 21-52.

- GREENWOOD, J., «The European Commission's relations with interest organisations: master of the information universe», en BLOM, T. y VAANHOONACKER, S. (EDS.), *The Politics of Information: the case of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2014, pp. 11-126.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A., «La sociedad civil y su papel en la realización de los derechos humanos en el seno de la UE y en sus Estados miembros», en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (COORD.), *Una contribución a la europeización de la ciencia jurídica. Estudios sobre la Unión Europea. Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo al Profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2019, pp. 127-158.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A., «El derecho internacional frente al reto científico y tecnológico», en FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A. (COORD.), *Derecho y nuevas tecnologías*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2020, pp. 93- 125.
- GRAD, J. Y FRISCHHUT, M., «Legal and Ethical Rules in EU Decision-Making: “Soft Law” for Targets and Actors of Lobbying», en DIALER, D. y RICHTER M. (EDS.), *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*, Cham, Springer, 2019, pp. 305-327.
- HANDLER, J. F., «Discretion: Power, Quiescence and Trust», en HAWKINGS, K. (ED.), *The uses of Discretion*, Oxford: Clarendon Press; Nueva York: OUP, Oxford socio-legal studies, 1992, pp. 331-360.
- HREBENAR R. J. y THOMAS, C. S., «The First Amendment and the Regulation of Lobbying», en LOOMIS, B. A. (ED.), *Guide to interests groups and lobbying in the United States*, Washington, CQ Press, 2012, pp. 381-389.
- IMMORDINO, M., «Certeza del diritto e amministrazione di risultato», en IMMORDINO, M. y POLICE, A. (DIRS.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Turín, Giappichelli, 2004, pp. 20-35.
- KUHN, T.S., «The Structure of Scientific Revolutions», en *International Encyclopedia of Unified Science. Volumes I and II. Foundations of the unity of*

science, volumen II, number 2, X. Revolutions as Changes of World View, Chicago, The University of Chicago, 2.^a ed., 1970, p. 111-135.

- LOIDICE, A., «La informazione», en AMATO, G. y BARBERA, A. (DIRS.), *Manuale di diritto pubblico, vol. III*, Bolonia, Il Mulino, 1997, pp. 247-275.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., «La transparencia en la UE», en RODRÍGUEZ-DINCOURT (DIR.), *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*, Cizur Menor, Thomson Reuters, Aranzadi, 2019, pp. 47- 65.
- LOOMIS, B. A., «The Evolution of Groups and Lobbying in 18th Century America», en LOOMIS, B. A. (ED.), *Guide to interests groups and lobbying in the United States, op. cit.*, pp. 11-19.
- MADISON, J., « Carta al *Correo de Nueva York*, viernes 23 de noviembre de 1787. El Federalista 10», en HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., *El Federalista*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MARTÍN MORENO, J.L., «Ética y Derecho en la Administración Pública del Siglo XXI», en PINTOS SANTIAGO, J. (DIR.), *Calidad, transparencia y ética pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, pp. 91-123.
- MARTÍN RETORTILLO, L., «Intervención de D. Lorenzo Martín-Retortillo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid», en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997, op. cit.*, pp. 37-49.
- MCIVER, R. M., voz «Interest», en *Encyclopedia of the Social Sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1942.
- MEHDI, R., «Intérêt général e droit de l' Union Européenne. Réflexions cursives sur une notion «indéfinissable»», en *Melanges en l'honneur de Didier Truchet, op. cit.*, pp. 357-376.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La apuesta europea por una buena administración: implicaciones y estado de la cuestión», en ANDRÉS SÁENZ DE

SANTA MARÍA, P. (COORD.), *Una contribución a la europeización de la ciencia jurídica. Estudios sobre la Unión Europea. Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo al Profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, *op. cit.*, pp. 613-660.

- MERLONI, F., «Transparenza delle istituzioni e principio democratico», en MERLONI, F., ARENA, G., CORSO, G., GARDINI, G. e MARZOULI, C. (COORDS.), *La trasparenza amministrativa*, *op. cit.*, pp. 3-28.
- MICHEL, H., «EU lobbying and the european transparency initiative: a sociological approach to interest groups», en KAUPPI, N. (ED.), *A political Sociology of transnational Europe*, Colchester, ECPR Press, 2013, pp. 53-78.
- NOLAN, M., «Intervención de Lord Nolan, Presidente del Comité sobre normas de conducta en la vida pública en el Reino Unido» en *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 abril 1997*, *op. cit.*, pp. 25-34.
- OLUWOLE, F., «Getting Past the Lobby! The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)», en DIALER, D. y RICHTER, M. (EDS.), *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*, *op. cit.*, pp. 291-303.
- PAJARES MONTOLÍO, «Transparencia y financiación de partidos políticos», en RODRÍGUEZ-DINCOURT, J., *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*, Cizur Menor, Thomson-Reuters, 2019, pp. 67-91.
- PASLEY, J. L., «Private Access and Public Power: Gentility and Lobbying in the Early Congress», en BOWLING, K. R. y KENNON, D. R. (EDS.), *The House and Senate in the 1790s*, Athens, Ohio University Press, 2002, pp. 57-99.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Ética pública y ética privada», en TAMAYO, J.J. (DIR.), *Aportación de las religiones a una ética universal*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 15-31.

- PIQUERAS GARCÍA, A. J., «Los acuerdos interinstitucionales: ¿vuelta a la casilla de inicio?», en DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., ROLDAN BARBERO, J. y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (COORDS.) y LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P (EDS), *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 587-631.
- PONCE, J., «Los lobbies, más allá de la transparencia: sobre la buena administración, la mejora normativa y la igualdad, con algunos datos empíricos», en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés, op. cit.*
- REMIRO BROTONS, R., «En torno a la globalización y la crisis mundial», en HINOJO ROJAS, M. (COORD.), *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, pp. 699-716.
- RIVERO, J., «À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et Administration », en *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 821-833.
- RODOTÀ, S., «Códigos de conducta: entre hard law y soft law», en REAL PÉREZ, A. (COORD.), *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica, op. cit.*, pp. 19-30.
- RODRIGUES, S., « L'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts par l'Union européenne », en KERLÉO, J. F., *Le lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts, op. cit.*, pp. 337-358.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M., «Exposición general del significado y alcance del principio de transparencia y de su regulación internacional y en España», en MARTÍN DELGADO, I. (DIR.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, 2019, pp. 21-54.

- RUBIO NÚÑEZ, R. y PEDREGAL TRUJILLO, J., «La regulación del lobby. evolución y tendencias», en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés, op.cit.*
- SIERRA RODRÍGUEZ, J., «Grupos de interés versus participación ciudadana», en OCHOA MONZÓ, J. (DIR.) y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (COORD.), *Hacia la regulación de los grupos de interés, op. cit.*
- SIMON, D., «Article II- 101. Droit à une bonne administration», en BURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A. Y PICOD. F. (DIRS.), *Traité établissant une Constitution por l'Europe: commentaire article par article*, Bruselas, Bruylant, 2005, pp. 525-537.
- SOSA WAGNER, F., «El Estado se desarma», en DARNSTÄDT, T., *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 9-62.
- STARTIN, N., «Maastricht, Amsterdam and beyond. The troubled evolution of the French right», en DRAKE, H. (ED.), *French relations with the European Union*, Oxford/Nueva York, Routledge, 2005, pp. 55-75.
- SZTUCKI, J., «Reflections on International “Soft Law”», en RAMBERG, J., et al (EDS.), *Festschrift till Lars Hjerner: Studies in International Law*, Estocolmo, Norstedts, 1990, pp. 549-575.
- TROPIANO, F.M., «La trasparenza proattiva e reattiva negli enti di diritto privato a rilevanza pubblicistica», en CONTESSA, C. y UBALDI, A. (EDS.), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza, op. cit.*, pp. 1057-1073.
- VIDAL-BENEYTO, J., «Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza», en *El reto de la gobernabilidad. Europa y la globalización*, Valencia, Ediciones Selvi, 2013, pp. 343-348.
- VON BOGDANDY, A., «Codes of Conduct and the Legitimacy of International Law», en WOLFRUM, R. y RÖBEN, V (EDS.), *Legitimacy in International Law*, Berlín, Springer, 2008, pp. 299-307.

- ZELLENBERG, U. E., «Das Recht auf eine gute Verwaltung», en GRABENWATER, CH., PÖCHERSTORFER, W. y ROSENMAYR-KLEMENZ, *Die Grundrechte des Wirtschaftslebens nach dem Vertrag von Lissabon*, Viena, Jan Sramek Verlag, KG, 2012, pp. 91-121.

3. Artículos de revistas

- ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», *RGDA*, núm. 41, 2016.
- ACOSTA GALLO, P., «Interés general», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, abril 2019, núm. 16, pp. 173-182.
- AGUADO i CUDOLÀ, V., «Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario», *RCDP*, núm. 45, 2012.
- ALONSO GARCÍA, R., «El soft law comunitario», *RAP*, 2001, n.º 154, pp. 63-94.
- AMMANN, O., «Transparency at the expense of equality and integrity: present and future directions of lobby regulation in the European Parliament», *EP*, Vol. 6, 2021, núm. 1, pp. 239-268.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Hacia una Constitución europea: un balance de los trabajos de la Convención», *RUE*, 2004, n.º 6, pp. 203-226.
- APPADURAI, A., «La globalización y la imaginación en la investigación», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 166, 1999, pp. 229-238.

- ARAGUÁS GÁLCEA, I., «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés», *RVAP/ HAEA*, 2016, n.º 106, pp. 249-293.
- ARENA, G., «Transparencia administrativa y democracia», *RVAP/ HAEA*, 1993, n.º 37, pp. 9-20.
- AUBY, J-B., « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes de droit administratif », *AJDA*, 2001, pp. 912-916.
- AUBY, J-B., «Observaciones teóricas, históricas y comparadas sobre la incerteza del Derecho», *RTM*, Vol. 1, 2020, pp. 207-222.
- BALOSIN, M. A., «Lobbying in the European Parliament. ‘Revolving door’ and ‘cooling off’ phenomena». *On-line Journal Modelling the New Europe*, núm. 19, 2016, pp. 78-89, p. 82.
- BAR CENDÓN, A., “El Libro Blanco «La Gobernanza Europea»”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, septiembre-diciembre 2001, n.º 22, pp. 3-18.
- BARÓN CRESPO, E., «Democracia parlamentaria y Tratado de Lisboa», *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2010, pp. 1-13.
- BARONE, A., «Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale», *ERDAL*, Vol. 1, 2020, pp. 63-67.
- BARONE, A., «Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato», *Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 29 aprile 2020, pp. 2-9.
- BARLOW, P., «The lost world of royal commissions», *Institute for Government*, 2013 (disponible en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/comment/lost-world-royal-commissions>).

- BARNÉS, J., «Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo», *RDDA*, núm. 21, primer semestre, 2019, pp. 77-123.
- BATALLI, M. y FEJZULLAHU, A., «Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behaviour», *JIEL*, 2018/1, pp. 26-35.
- BAXTER, R., «International Law in “Her Infinite Variety”», *ICLQ*, Vol. 29, 1980, núm. 4, pp. 549-566.
- BERGAN, D. E., «Does Grassroots Lobbying Work? A field experiment measuring the effects of an e-mail lobbying campaign on legislative behavior», *APR*, 2009, 37, pp. 327-352.
- BERTOK, J., «Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE», *GPP*, Vol. X, II semestre de 2001, núm. 2, pp. 335-373.
- BERTRAND, C., «La démocratie participative dans le système institutionnel de l’Union européenne. Participative Democracy in European Union Institutions», *Siècles*, núm. 37, 2013, pp. 1-12.
- BEST, E., «The European Parliament and the right of initiative: Change practice, not powers», *EIPA Paper*, June 2021, pp. 3-16.
- BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad», *RIE*, Vol. 21, septiembre-diciembre 1994, n.º 3, pp. 771-808.
- BOUSTA, R., «Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration», *RDDA*, 2019, n.º 21, pp. 23-45.
- BULMER, S., «The governance of the European Union: a new institutionalist approach», *JPP*, Volume 13, October 1993 , Issue 4, pp. 351-380.

- CAMPOS JIMÉNEZ, A., «El derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. Participación orgánica», *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de castilla-La Mancha*, 2016, núm. 8, pp. 10-39.
- CANDELA CASTILLO, J., «La bonne gouvernance comprise comme intégration des principes de légitimité, efficacité et justice (référence spéciale à l'Union européenne)», *RDUE*, 2005, n.º 2, pp. 239-272.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A., «Los principios de los datos abiertos en la legislación española», *Revista de Internet, Derecho y Política*, 2014, núm. 19, pp. 62-77.
- CHABANET, D., «Les enjeux de la codification des groupes d' intérêt au sein de l' UE», *RFSPo*, vol. 59, 2009, n.º 5, pp. 997-1019.
- CHAMBERS, A., «The Lobbying of the EU. How to achieve greater transparency», *Civitas: Institute for the Study of Civil Society*, February 2016, pp. 11-28.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M., «Transparencia y buen gobierno. Una visión desde el poder judicial», *RET*, segundo semestre, julio-diciembre 2022, n.º 15, pp. 63-77.
- CHEVALLIER, J., «De l'Administration démocratique à la démocratie administrative», *RFAP*, núms. 137-138, 2011, pp. 217-227.
- CHICOT, P-Y., «La démocratie administrative : essai de conceptualisation», *RA*, 2011, pp. 138-148.
- CHINKIN, C., «The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law», *ICLQ*, Vol. 38, 1989, núm. 4, pp. 850-866.
- CIDONCHA MARTÍN, A., «Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial», *TRC*, núm. 23, 2009, pp. 149-188.

- CLOSA MONTERO, C., «El Libro Blanco sobre la Gobernanza», *REP*, enero-marzo 2003, núm. 119, pp. 485-503.
- COOPER, J.E. y GREENE, D., «Whistleblowers», *Solicitors Journal*, 20 November 1992.
- COTINO HUESO, L., «La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas», *JPPT*, June-July 2012, núm. 2, pp. 27-39.
- COTINO HUESO, L., «Ética, valores y principios del open data y los retos futuros de la apertura de datos públicos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 2020, núm. extra 3, pp. 147-166.
- CREPAZ, M. y CHARI, R., «The EU 's initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration?», *CED*, 2014, núm. 51, pp. 71-97.
- CURTIN, D. y MEIJERS, H., «The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic retrogression? », *CMLRev*, 1995, 32, pp. 391-442.
- CURTIN, D. y MENDES, J., «Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne», *RFAP*, núms. 137-138, 2011/1-2, pp. 101-121.
- D'ASPREMONT, J., « Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials», *EJIL*, Vol. 19, 2008, n.º 5, pp. 1075-1093.
- DAUGERON, B., «La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept», *RFAP*, núms. 137-138, 2011/1-2, pp. 21-37.
- DAVIS, M., «Some Paradoxes of Whistle-Blowing», *BEPJ*, Vol. 15, Spring 1996, n.º 1, pp. 3-19.

- DEBAETS, E., «Protection des droits fondamentaux et participation de l'individu aux décisions publiques», *Jurisdoctoria*, 2010, núm. 4, pp. 155-176.
- DELPÉRÉE F., «Rapport de synthèse sur la citoyenneté administrative», en *AEAP*, Aix en Provenza, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2020, pp. 199-210.
- DÍAZ MUIÑA, M. y MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., «La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración», *RAAP*, 2008, n.º 32, pp. 133-170.
- DICK HOWARD, A. E., « James Madison and the Constitution», *The Wilson Quarterly* (1976-), Vol. 9, No. 3 (Summer, 1985), pp. 80-91.
- DICKERSON, D.L., «“Freedom of expression” and cultural meaning: An analysis of metaphores in selected Supreme Court texts», *CL&P*, Volume 1, 1996, issue 3, pp. 367-395.
- DUPUY, P. M., «Soft Law and the International Law of the environment», *MJIL*, Vol. 12, 1990, núm. 2, pp. 420-435.
- EADY, G. y RASMUSSEN, A., «The Unequal Effects of the COVID-19 Pandemic on Political Interest Representation», *Political Behavior*, 2022.
- ESTRADA VILLA, A. y CERÓN GONZÁLEZ, E. W., «La transformación de la democracia: participativa, representativa, plebiscitaria y electrónica», *Ratio Juris*, vol. 17, núm. 34, 2022, pp. 289-318.
- FEATHERSTONE, K., «Jean Monnet and the ‘Democratic Deficit’ in the European Union», *JCMS*, 1994, 32, n.º 2, pp. 149-170.
- FERNÁNDEZ TORNÉS, A., «Los códigos internacionales de conducta: nuevos instrumentos de regulación para un nuevo orden económico internacional», *AEDI*, n.º 4, 1977-1978, pp. 199-238.

- FIKENTSCHER, W., «United Nations Codes of Conduct: new paths in international law», *AJCL*, Vol. 30, 1982, n.º 4, pp. 577-604.
- FINKELMAN, P., «James Madison and the Bill of Rights: A Reluctant Paternity», *The Supreme Court Review*, Vol. 1990, 1990, pp. 301-347.
- FLAHAULT, F., «Pour une conception renouvelée du bien commun», *Études*, 2013/6 (Tome 418), pp. 773-783.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., «Del “derecho a la buena administración” al derecho de la Administración europea», *CED*, 2014, núm. 51, pp. 19-43.
- GALETTA, D.U., «La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un’analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo», *RIDPC*, 2016, 5, pp. 1019-1065.
- GALLARDO CASTILLO, M.J., «Transparencia, poder público y derecho a la información», *CMGA*, 2014, núm. 8, pp. 159- 166.
- GALLO, C. E., «La pruralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa», *DA*, 3, 2002, pp. 481-490.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *REDA*, núm. 89, 1996, pp. 69-89.
- GARCÍA MEXÍA, P., «La ética pública. Perspectivas actuales», *REP*, octubre-diciembre 2001, núm. 114, , pp. 131-138.
- GOLDBERG, D.T., «Tuning in to Whistle Blowing», *BPEJ*, 1988, 7(2), pp. 85-94 .
- GREENWOOD, J., «The lobby regulation element of the European Transparency Initiative: between liberal and deliberative models of democracy», *CEP*, 2011, 9 (3), pp. 317-343.

- GREENWOOD, J. y DREGER, J., «The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?», *IG & A*, Vol. 2-2, 2013, pp. 139-162.
- GRNCHALLA-WESIERSKI, T., «A Framework for Understanding “Soft Law”», *McGill Law Journal*, Vol. 30, Iss. 1, 1984, pp. 33-88.
- GUIDO, G., «Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino», *DA*, 4, pp. 585-614.
- GUGLIELMI, G. J., «Open Data y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público», *RGDA*, 2016, núm. 41.
- GUTIERREZ ESPADA, C., «La contribución del derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del derecho internacional contemporáneo», *Anuario de derecho internacional de la Universidad de Navarra*, XIV, 1998, pp. 113-200.
- HAURIOU, M., «La recevabilité du recours d’un contribuable contre une délibération du conseil municipal intéressant les finances de la commune, Note sous Conseil d’État, 29 mars 1901, Casanova, S. 1901,3.73.», *RGD*, 2014, núm. 13296.
- HILLGENBERG, H., «A Fresh Look at Soft Law», *EJIL*, Vol. 10, 1999, núm. 3, pp. 499-515.
- HOLMAN, C., «Origins, evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act», *Public Citizen*, 2006.
- HUMMER, W., «From ‘Interinstitutional Agreements’ to ‘Interinstitutional Agencies/Offices’», *ELJ*, Vol. 13, n.º 1, pp. 47-74.
- HUMMER, W., «Annex: Interinstitutional Agreements Concluded During the Period 1958-2005», *ELJ*, Vol. 13, n.º 1, pp. 92-109.

- HOLMAN, C., «Origins, evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act», *Public Citizen*, 2006.
- IDOUX, P., «Les eaux troubles de la participation du public», *Environnement*, juillet 2005, étude 26, pp. 83-90.
- JUNK, W. M., CREPAZ, M., HANEGRAAF, M., BERKHOUT, J., y AIZENBERG, E., «Changes in interest group access in times of crisis: No pain, no (lobby) gain», *JEPP*, Vol. 29, 2022, núm. 9, pp. 1374-1394.
- KLABBERS, J., «Informal instruments before the European Court of Justice», *CMLRev*, Volume 31, Issue 5, 1994, pp. 997-1023.
- KRISHNAKUMAR, A. S., «Towards a Madisonian, Interest-Group Based, Approach to Lobbying Regulation», *ALR*, 2007, n.º 51, pp. 513-573.
- KOHLER-KOCH, B., «Catching up with change. The transformations of governance in the European Union», *JEPP*, 1996, 3, pp. 359-380.
- KOHLER-KOCH, B., y QUITTKAT, CH., «What is civil society and who represents civil society in the EU? – Results of an online survey among civil society experts», *PSo*, Vol. 28, 2009, issue 1, pp. 11-22.
- KOHLER-KOCH, B. y BUTH, V., «Civil society in EU governance: lobby groups like any other? », *TranState working papers*, 2009, n.º 108.
- KOHLER-KOCH, B., «Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy», *JEI*, Vol. 34, 2012, issue 7, pp. 809-824.
- LANCY, D., «3D data management: Controlling data volume, velocity, and variety», *Applications Delivery Strategies*, 949, 2001.
- LA PIRA, T., «Erring on the side of shady: How calling out “lobbyists” drove them underground», *Sunlight Foundation*, 2014 (disponible en

<https://sunlightfoundation.com/2014/04/01/erring-on-the-side-of-shady-how-calling-out-lobbyists-drove-them-underground/>).

- LASARRE, B., «Discours d'ouverture: L'évaluation des politiques publiques: quels enjeux aujourd'hui ?», *Conseil d'État*, 16 octobre 2019.
- LAUS, F., «La posició del ciutadà en les relacions amb l'Administració pública a Itàlia», *RCDP*, 2021, 62, pp. 72-89.
- LAWSON, G. S. y SEIDMAN, G. I., «Downsizing the Right to Petition», *NURL*, 641, 1999, pp. 739- 766.
- LE CLAINCHE, M., «L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?», *RFAP*, 2011, pp. 39-48.
- LEIBIGIER, S., «James Madison and Amendments to the Constitution, 1787-1789: "Parchment Barriers"», *The Journal of Southern History*, Vol. 59, No. 3 (Aug., 1993), pp. 441-468.
- LIGNIÈRES, P., «Le juge considère-t-il que des associations sont mieux placées que l'Etat pour servir l'intérêt général? A propos de l'astreinte record de 10M€ décidée par le Conseil d'Etat dans l'affaire Les Amis de la Terre», *Chemins Publics*, 9 septembre 2021.
- LIGOURI, G., «La disciplina del whistleblowing nel Regno Unito», *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2014, fasc. 3.
- MACIEJEWSKY, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration», *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 83 (IS), 2017, pp. 120-135.
- McLAUGHLIN, A.M. y GREENWOOD, J., «The Management of Interest Representation in the European Union», *JCMS*, 1995, 33, n.º 1, pp. 143-156.

- MAGGIO, F. P., «Legislation and Administration: Lobbying—Multi-State Statutory Survey—Requirements and Procedures for Lobbying Activities», *NDLR*, 1962, Rev. 79, pp. 79-88.
- MAITLAND, F., «Trust and Corporation», *Grünhut's Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht*, Bd. XXXII, 1904.
- MANGAS MARTÍN, A., «Integración, soberanía y globalización: reflexiones», *AADI*, 2004, pp. 141-154.
- MARCO PERLÉS, G. S., «“Bien común” e “interés general” en la retórica de los poderes públicos: ¿conceptos intercambiables?», *Anuario Filosófico*, XLII/3, 2009 pp. 613-625.
- MARTINES, F., «Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica», *RSGP*, julio-diciembre de 2018, n.º 3-4, pp. 583-603.
- MENDES, J., «Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour», *EUI Working Papers*, 2009.
- MENDES, J., «La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative», *RFAP*, 2009, núm. 131, pp. 555-571.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J., «La Unión Europea entre el constitucionalismo y la gobernanza», *REP*, 2010, núm. 149, pp. 47-85.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a y BALLINA DÍAZ, J., «Digital citizenship: fighting the digital divide», *ERDAL*, 2021, núm. 2, pp. 149-156.
- MURRAY, J., «Understanding law as a metaphor», *JLE*, 34, 1984, (4), pp. 714-730.

- NĂSTASE, A. y MUURMANS, C., «Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective», *Regulation & Governance*, (2020) 14, pp. 238-255.
- NEDERGAARD, P. y JENSEN, M.D., «The anatomy of intergroups- network governance in the political engine room of the European Parliament», *PS*, Vol. 35, 2014, núm. 2., pp. 192-209.
- OBHOLZER, L., «A Call to Members of the European Parliament. Take transparency seriously and enact the 'legislative footprint'» *CEPS Policy Brief*, October 2011, n.º 256, pp. 1-7.
- PECHTOLD, A., «Trust is the key», *OECD Observer*, Volume 2005, Issue 5, pp. 7-8 .
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Ética pública-ética privada», *Anuario de Filosofía del Derecho XIV*, 1997.
- PEDLER, R.H., «Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens», *EBJ*, summer 1994, pp. 30-38.
- PÉREZ MONGUIÓ, J.M., «Del chivato al cooperador: el whistleblowing», *RVAP/HAEA*, n.º 115, 2019, pp. 343-375.
- PÉREZ SOLA, N., «Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República Francesa», *REP*, octubre- diciembre 1992, 78, pp. 331-360.
- PERNAS ALONSO, J.M., « La participación de los grupos de interés en las instituciones de la Unión Europea: propuesta específica para la elaboración de directivas y reglamentos», *REE*, julio-diciembre, 2019, n.º 74, pp. 30-55.
- PIEREWOJ, J., «Lobbying in the European Union and Interinstitutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists», *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 1/2022, pp. 31-46.

- POLICE, A., «Transparencia e formazione graduale delle decisioni amministrativa», *DA*, 1996.
- PONCE SOLÉ, J., *Negociación de Normas y Lobbies*, Cizur Menor, 2015, Thompson Reuters Aranzadi.
- PONCE SOLÉ J., «Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones», *CDL*, n.º 40, 2016, pp. 68-108.
- PONCE SOLÉ, J., «El fracaso de la Administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las Administraciones Públicas, el Derecho Administrativo y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *RGDA*, 2021, n.º 58.
- PONCE SOLÉ, J., «La buena administración y el buen gobierno tras la crisis de la Covid-19», *Jueces para la Democracia*, diciembre de 2021, 102, pp. 5-20.
- PRIEUR, M., «La Convención de Aarhus, un instrumento universal de democracia ambiental», «La Convention d'Aarhus, instrument universal de la démocratie environnementale », *RJE*, 1999, núm. spec., pp. 9-29.
- QUINT, P. E., «The Federalist Papers and the Constitution of the United States», *KLJ*, Vol. 77: Iss. 2, Article 4, pp. 369- 401.
- RAKOVE, J. N., «James Madison and the Bill of Rights: A Broader Context», *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 4, America's Bill of Rights, Market Economies And Republican Governments (Fall, 1992), pp. 667-677.
- RAUX, C., «Les voies dispersées de la liberté d'expression communale : la démocratie locale entre représentation et participation», *RRJ*, Vol. 32, 2007, núm. 117, pp. 355-384.
- READ, J. H., «"Our Complicated System": James Madison on Power and Liberty», *Political Theory*, Vol. 23, No. 3 (Aug., 1995), pp. 452-475.

- REMIRO BROTONS, R., «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada», *CEBDI*, vol. V (2001), pp. 45-381.
- RINCÓN-SALCEDO, J. G., «La noción de servicio de interés general. Un elemento jurídico de base para la construcción de un Derecho global», *RCDI*, 2008, n.º 11, pp. 203-224.
- ROBINS, R., «Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved», *Legislation and Policy Brief*, Vol. 2, Iss. 2, 2010, Article 4.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «El interés general y el derecho Administrativo», *RFD*, núm. 4, mayo 2019.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. J., «El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión Europea: un equilibrio *sui generis*», *TRC*, 2016, núm. 38, pp. 187-209.
- RUBIO NÚÑEZ, R., «La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del Registro», *TRC*, 40, 2017, pp. 339-430.
- RUBIO NÚÑEZ, R., MARAÑÓN MARTÍN, L., y GONZALO ROZAS M. A., «¿Existe el lobby ciudadano?: una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados», *RCG*, primer semestre de 2021, n.º 110, pp. 235-271.
- SARTORI, G., «Concept Misformation in Comparative Politics», *APSR*, Vol. 64, 1970, n.º 4, pp. 1033-1053.
- SCHACHTER, O., «The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements», *AJIL*, Vol. 71, n.º 2, Apr. 1977, pp. 296-304 .
- SCHMIDT-ASSMANN, E., «La legitimación de la Administración como concepto jurídico», *Da*, núm. 234, 1993, pp. 163-229.

- SCHUBERT, G. A., «“The Public Interest” in Administrative Decision-Making: Theorem, Thesophy or Theory?», *APSR*, 1957, Vol. 51, n.º 2, pp. 346-358.
- STOLLEIS, M., «El proyecto social de la Constitución de Weimar», *HC*, n.º 20, 2019, pp. 233-251.
- SUDBERY, I., «The European Union as political resource: NGOs as change agents?», *Acta Política*, 45, issue 1-2, 2010, pp. 136-157.
- THIBEIRGE, C., «Au coeur de la norme le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit», *Archives de philosophie du droit*, 2008, n.º 51, pp. 341-371.
- TRUCHET, D., «La notion d’intérêt général : le point de vue d’un professeur de droit», *Legicom*, núm. 58, 2017/1, pp. 5-11.
- TSAGOURIAS, N., «Globalization, Order and the Rule of Law», *FYBIL*, 2000, pp. 247-264.
- VAN LANG, A., «Le principe de participation : un succès inattendu», *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/2, n.º 43, pp. 25-41.
- VILLALPANDO, S., «The legal Dimension of the International Community: How Community Interests Are Protected in International Law», *EJIL*, Vol. 21, Issue 2, May 2010, pp. 387–419.
- VON BEYME, K., «Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?», *Government and Opposition*, Vol. 31, 1996, n.º 2, pp. 135-159.
- WEIL, P., «Towards Relative Normativity in International Law?», *AJIL*, Vol. 77, 1983, n.º 3, pp. 413-442.
- WILLKE, H., «The tragedy of the State: prolegomena to a theory of the State in polycentric society», *ARSP*, Vol. 72, 1986, n.º 4, pp. 455-477.

- WORRE, T., «First No, then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993», *JCMS*, 1995, 33, n.º 2, pp. 235-257.
- YENG-SENG, W., «Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à una bonne administration communautaire», *RTDH*, 58/2004, pp. 527-552.
- YOHO, J., «Madison on the Beneficial Effects of Interests Groups: What Was Left Unsaid in “Federalist” 10», *Polity*, Summer, 1995, Vol. 27, n.º 4, pp. 587-605.

4. Tesis doctorales

- BARÓN CRESPO, E., *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*, Universidad Complutense, 2005.
- BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Universidad de Alicante, 2013 (disponible en <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/35719>).
- CARDI, Q., *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne*, Thèse, Philosophie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018 (disponible en <https://theses.hal.science/tel-02153331v1>) .
- DUMONT, G., *La citoyenneté administrative*, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2002 (disponible <https://theses.hal.science/tel-01292880v1>) .
- LASALLE, J., *Le principe communautaire de bonne administration*, Thèse, Paris II, 2008.

- MASSARI, G., *L'influenza del Diritto dell'Unione europea sull'azione amministrativa nazionale*, tesi presentata all'Università di Bologna, 2016 (disponibile en https://amsdottorato.unibo.it/7722/1/massari_giulia_tesi.pdf).
- PAOLETTI, M., *La démocratie locale et le référendum: analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, thèse, Paris, l'Harmattan, 1997.
- PATRIZI, E., *Il principio di precauzione nella società del rischio*, Università degli studi di Macerata, 2014 (disponibile en <https://u-pad.unimc.it/retrieve/handle/11393/192689/de3e5026-5ec2-83cd-e053-3a05fe0a1d44/PRINCIPIO%20PRECAUZIONE%20NELLA%20SOCIETA%27%20DEL%20RISCHIO.pdf>).
- PERNAS ALONSO, J. M., *Los grupos de interés en el procedimiento de elaboración de las leyes. Propuesta para la mejora de la democracia parlamentaria*, Universidad Autónoma de Madrid, 2022 (disponibile en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/702515/pernas_alonso_jose_maria.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- PINEL, F., *La participation du citoyen à la décision administrative*, Droit, Université Rennes 1, 2018 (disponibile en <https://theses.hal.science/tel-02498451>).
- SAVONA, P., *La regolazione del rischio nell'Unione Europea. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Università Degli Studi Di Roma, anno accademico 2007-2008 (disponibile en <https://arcadia.sba.uniroma3.it/bitstream/2307/162/1/Tesi%20Paola%20Savona.pdf>).
- VERGARA FABREGAT, L., *La metáfora en los textos jurídicos y su traducción: las resoluciones del Tribunal Supremo de los EE. UU*, Alicante, 2013 (disponibile en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/35776/1/Tesis_laura_vegara.pdf).

- WIESENFELD, S., *Les groupes d'intérêt au sein de l'union Européenne : nouveaux vecteurs de démocratisation?*, Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2019 (disponible en <https://theses.hal.science/tel-02527839>).

II. FUENTES DOCUMENTALES

1. Unión Europea

1.1. Acuerdos interinstitucionales

- Council Statement on improving the relations between the Council and the European Parliament of 16 October 1973 (Bull. EP n.º 34/73 of 19 October 1973).
- Joint Declaration of 22 April 1975 on the institution of a conciliation procedure (*OJ*, C 89, 22.4.1975).
- Commission, Communication on the 'relations between the Community institutions' of 14 October 1981 (Bull. EC Annex 3/1982).
- Declaration of Commission President Delors to the European Parliament on 15 January 1985 concerning the future action taken by the Commission on opinions of Parliament (EP- Debates, *OJ* 1985, Annex 2-321).
- Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (*DOCE*, L 185, 15.7.1988).
- Declaration of Commission President Delors on 13 February 1990, formally bringing into public knowledge an agreement with the Parliament President on the cooperation between Parliament and Commission in the legislative procedure (EP- Debates, *OJ* 1990, Annex 3-386).

- Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo el Consejo y la Comisión sobre la aplicación de los procedimientos de subsidiariedad (*DOCE*, C 329, 6.12.1993)
- Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (93/730/CE) (*DOCE*, 1993, L 340, 31.12.1993).
- Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (art. 251 del Tratado CE) (*DO*, C145, 30.6.2007).
- Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea (*DOCE*, L 191, 22.7.2011).
- Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea (*DO*, L 277, 19.9.2014).
- Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio (*DO*, L 207, 11.6.2021).

1.2. Comisión Europea

1.2.1. Comunicaciones

- Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés (*DOCE*, C 63, 5.3.1993).
- Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión (*DOCE*, C 63, 5.3.1993).

- Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa (COM(97) 241 final. 6.6.1997).
- La gobernanza europea- Un Libro Blanco (COM (2001) 428 final (*DOCE*, C 278, 12.10.2001)).
- Comunicación de la Comisión. Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador». COM (2002) 278 final. 5.6.2002.
- 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. 11.12.2002.
- Comunicación de la Comisión «Seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”». COM (2007) 127 final. 21.3.2007.
- Comunicación «Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro- Códigos de Conducta)», COM (2008) 323 final 27.5.2008.
- Comunicación de la Comisión. Normativa inteligente en la Unión Europea. COM (2010) 543 final. 8.10.2010.
- Comunicación Adecuación de la normativa de la UE. COM(2012) 746 final. 12.12.2012.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A new Start. COM (2014) 910 final, 16.12.2014.
- Comunicación de la Comisión. Legislar mejor para obtener mejores resultados- Un programa de la UE. COM(2015) 215 final. 19.5.2015.
- Propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio. COM (2016) 627 final. 28.9.2016.

- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Court of Justice, the European Central Bank, the European Court of Auditors, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Proposal for an interinstitutional ethics body. (COM (2023) 311 final. 8.6.2023).

1.2.2. Decisiones

- Commission Européenne, Code de Conduite des commissaires, C (2011) 2904 final, 20.4.2011.
- Decisión de la Comisión de 12 de diciembre de 2011 relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión. Diario Oficial de la Unión Europea (*DO*, L 330. 14.12. 2011).
- Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia (2014/838/UE) (*DO*, L 343, 28.11.2014).
- Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia (2014/839/UE) (*DO*, L 343, 28.11.2014).
- Decisión C(2016) 3301 de la Comisión por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión, 30.5.2016.
- Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea (2018/C 65/06) (*DO*, C 65, 21.2.2018).

1.2.3. Otros documentos

- Libro Verde sobre la política social europea (COM (93) 551 final.17.11.1993).

- Documento de reflexión de la Comisión «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración» (COM (2000) 11 final. 18.1.2000).
- Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia. COM (2006) 194 final (*DO*, C 151, 29.6.2006).
- Commission staff working document. Review of the Commission Consultation Policy. SWD(2012) 423 final. 12.2.2012.
- Directrices para la mejora de la legislación europea (SWD(2021) 305 final).
- Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España» (SWD(2024) 809 final, 24.7.2024).

1.2.4. Normativa interna

- Reglamento interno de la Comisión Europea [C(2000) 3614] (*DOCE*, L 308, 8.12.2000).

1.2.5. Presidencia

- Declaración del Sr. Prodi, Presidente propuesto de la Comisión Europea. 13 de abril de 1999 (disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1999-04-13-ITM-003_ES.html).
- A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, 15.7.2014.
- Communication from the President to the Commission. Elections to European Parliament 2019 (23-26 May 2019). Guidelines on ethical standards for the participation of the members of the European Commission in the election campaign. C (2019) 990 final. 6.2.2019.

- Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Versión pronunciada Ursula von der Leyen Candidata a la presidencia de la Comisión Europea, 16.7.2019.
- A Union that strives for more. My agenda for Europe : political guidelines for the next European Commission 2019-2024, 9.10.2019.
- Ursula von der Leyen. President of the European Commission. Mission letter to Věra Jourová, Vice-president for Values and Transparency, 1.12.2019.
- Comunicación from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission, P (2019) 2, 1.12.2019.

1.2.6. Respuestas parlamentarias

- Réponse donnée par M. Delors au nom de la Commission (20 juin 1985) (*JOCE* C 228, de 9.9.1985).
- Answer given by Mr. Delors on behalf of the Commission (24 January 1990). QXW0893/ 89 EN.

1.2.7. Otros

- The need for a European transparency Initiative». Siim Kallas. Vice-President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud. The European Foundation for Management, Nottingham Business School. Nottingham, 3 March 2005.
- Minutes of the 1702nd meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 18 May 2005 (morning). PV (2005)1702 final. 25.05.2005.
- Communication to the Commission from president, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative. 9.11.2005. SEC(2005) 1300/5.

- Commission Staff Working Document. Report of the Inter-Departmental Working Group on a possible 'European Transparency Initiative'. SEC (2005) 1300 final.
- Opinion of the Independent Ethical Committee established by the European Commission-26.10.2018.
- Transparency: Parliament, Commission and Council held a third round of talks on the proposal for a mandatory Transparency Register, 14.2.2019.

1.3. Consejo de la Unión Europea

- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. 26/27 de junio de 1992 (SN 3321/1/92).
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo, Birmingham. 16 de octubre de 1992 (SN 343/2/92).
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Edimburgo. 11-12 de diciembre de 1992 (SN 456/92).
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague. 21-22 de junio de 1993 (SN 180/1/93 REV 1).
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Turín. 26 de marzo de 1996.
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín. 24 y 25 de marzo de 1999 (D/99/1).
- Recurso interpuesto el 3 de agosto de 1999 contra el Dr. Martin Bangemann por el Consejo de la Unión Europea, asunto C-290/99 (*DO*, C 314, 30.10.1999).
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo de 2000

- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken. 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV1.
- Implementation of the IIA of 23 June 2011 between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register The work and functioning of the Joint Transparency Register Secretariat (JTRS). 13528/12. 11.9.2012.
- Opinion of the Legal Service. Commission Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register- Legal analysis, 5151/1/17, 10.2.2017.
- Draft Council decision on the regulation of interaction between officials of the General Secretariat of the Council and interest representatives 15332/16, 1.12.2017.
- Amended Commission proposal for an interinstitutional agreement on a mandatory register, 15332/17, 1.12.2017.
- Decisión (UE) 2021/929 del Consejo de 6 de mayo de 2021 por la que se regulan los contactos entre la Secretaría General del Consejo y los representantes de intereses (DO, L 207, 11.6.2021).

1.4. Parlamento Europeo

- Question écrite n° 2325/ 84 de M. Jens-Peter Bonde (ARC-DK) à la Commission des Communautés européennes (18 mars 1985) (85/ C 228/ 25). *JOCE* C 228, de 9.9.1985.
- Resolución sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo (*DOCE*, C 158, 25.6.1986).
- Question écrite n° 893/ 89 de M. Alman Metten (S) à la Commission des Communautés européennes (1 décembre 1989) (90/ C 117/ 20). *JOCE* C 117, de 11.05.1990.

- Pregunta n.º 36/89 del Sr. Metten (S). DOC_ES\QB\105548 PE 149.023/MESA.
- Carta dirigida el 20 de febrero de 1991 por el Sr. Jean-Pierre Cot, presidente del Grupo Socialista, al Sr. D. Enrique Barón Crespo, Presidente del Parlamento Europeo. DOC_ES\LT\105820 PE.149.339/MESA.
- Acta de la reunión de la Mesa ampliada del Parlamento Europeo. 29/ 30. IV. 1991. PE. 151. 564.
- Audiencia pública de los días 22 y 23 de enero de 1991 sobre los representantes de intereses. DO\118767. PE 154.303. 5 de diciembre de 1991.
- Propuestas con vista a una reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo. PE 200-405/rev. Or. NE. 3 de junio de 1992.
- Opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor para la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades. Ponente: Sr. K. D. Collins. DOC_ES\RR\282\282679. PE 212.411/def.
- Informe sobre los grupos de interés en el Parlamento Europeo. Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades. Ponente: Sr. Glyn FORD. PE 212.411/def. en- Or. fr. A4-0217/95. 27 de septiembre de 1995.
- Report on Lobbying in the European Parliament. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities. Rapporteur: Mr. Glyn Ford. 11 June 1996.
- Opinión de la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo para la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades. Ponente: Sr. José María Gil-Robles Gil-Delgado. PE 212.411/def. 12 de abril de 1995.
- Rules on lobbying and intergroups in the national parliaments of the member States. "National Parliaments" Series. W 5/ rev. 10-1996. European Parliament. Directorate-General for Research. PE 212.408/rev.

- Informe sobre el código de conducta de los representantes de intereses. Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales e Inmunidades. Ponente: Sr. Glyn Ford. DOC_ES\RR\324\324166 PE 219.668/def. 21 de marzo de 1997.
- Decisión de la Mesa de 12 de abril de 1999 sobre las facilidades concedidas a los antiguos diputados al Parlamento Europeo (PV BUR 12-15.IV.1999/AN. II).
- Rules governing the establishment of intergroups. Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999. PE 422.583/BUR.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2000 (C5-0302/2001 - 2001/2043(COS)).
- Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo sobre la Reglamentación relativa a las audiencias públicas, de 18 de junio de 2003.
- Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas (2007/2115(INI)). Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Alexander Stubb. 2.4.2008.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas. 2007/2115 (INI) (DOCE, C 271, 12.11.2009).
- Guía de las obligaciones de los funcionarios y agentes del Parlamento Europeo. Código de buena conducta aprobado por la Mesa. 7 de julio de 2008 (PE 406.411/BUR/Rev1).
- Preguntas parlamentarias. 5.3.2009. P-1552/09. Pregunta escrita de Anneli Jäätteenmäki (ALDE) a la Comisión.
- Decisión del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión relativo a un Registro de transparencia común (2010/2291(ACI)).

- Decisión del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2014, sobre la modificación del Acuerdo interinstitucional relativo al Registro de transparencia. P7_TA (2014)0376 (*DOCE*, C/ 443, de 22.12.2017).
- Decisión de la Mesa de 4 de julio de 2016 sobre las actividades de las comisiones del Parlamento a través del Registro (PE-8/BUR/PV/2016-7).
- Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register COM (2016) 627 European Parliament negotiating mandate adopted by the Conference of Presidents on 15 June 2017.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2017, sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión (2015/2041(INI)).
- New package of transparency tools for MEPs, Closing the loopholes- Parliament proposals on conditionality, 27.6.2018.
- Carta remitida por Sylvie Guillaume, vicepresidenta del Parlamento Europeo, y Danuta Hübner, presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, al presidente del Parlamento Europeo Antonio Tajani. 4.2.2019.
- Follow up to the 2009 and 2014 Studies on the Code of Conduct for Commissioners- Improving Effectiveness and Efficiency. Policy Department for Budgetary Affairs. Directorate General for Internal Policies of the Unión. PE 636.480. July 2019.
- Reglamento interno del Parlamento Europeo. 9.^a legislatura. Diciembre, 2019 (*DO*, L 302, 22.11.2019).
- Institutions and bodies in the Economic and Monetary Union: Preventing post-public employment conflicts of interest (2019/2950 (RSP), January 16, 2020.

- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2022, sobre las sospechas de corrupción en relación con Qatar y la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones europeas (2022/3012(RSP)).
- Strengthening Integrity, Independence and Accountability. First Steps (PE 742.237/BUR, February 8, 2023).
- Decisión de la Mesa de 17 de abril de 2023 relativa a los antiguos diputados al Parlamento Europeo (PE 422.534/BUR).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación (2022/2075(INI)).
- Reglamentación relativa a la participación de representantes de intereses en actos celebrados en los locales del Parlamento. Decisión de la Mesa de 12 de junio de 2023 (PE 750.730/BUR).
- Recomendaciones para la reforma de las normas del Parlamento Europeo en materia de transparencia, integridad, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, de 13 de julio de 2023 (2023/2034(INI)).
- Decisión del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2023, sobre la modificación del Reglamento interno del Parlamento con vistas al refuerzo de la integridad, la independencia y la rendición de cuentas (2023/2095(REG)).
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).

1.5. Defensor del Pueblo Europeo

- «El papel y la influencia del Defensor del Pueblo Europeo en materia de acceso a documentos y transparencia del proceso decisorio». Discurso del Defensor del Pueblo Europeo. 1997.
- Decisión sobre la reclamación 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contra el Consejo. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1998.
- Decisión sobre la reclamación 632/97/PD contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 1999.
- Decisión sobre la reclamación 749/97/IJH contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 1999.
- Decisión sobre la reclamación 660/2000/GG contra el Comité de las Regiones. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2001.
- Decisión sobre la reclamación 232/2001/GG contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2002.
- Decisión sobre la reclamación 39/2002/OV. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 2002.
- Decisión sobre la reclamación 751/2000/(BB)IJH contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2002.
- Decisión sobre la reclamación 761/2001/OV contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2002
- Decisión sobre la reclamación 1141/2002/GG (Confidencial) contra la Agencia Europea para la Reconstrucción. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003.

- Decisión sobre la reclamación 1625/2002/IJH contra la Oficina Europea contra el Fraude. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003.
- Decisión sobre la reclamación 1237/2002/(PB)OV contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 2003.
- Decisión sobre la reclamación 1795/2002/IJH en lo que respecta a la Convención Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003.
- Decisión sobre la reclamación 1098/96/BB contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003.
- Decisión sobre la reclamación 172/2003/IP contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003.
- Decisión sobre la reclamación 949/2003/IJH contra la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2003.
- Resumen de la decisión sobre la reclamación 1571/2003/OV contra Europol. El Defensor del Pueblo Europeo. Informe Anual 2004.
- Queja sobre la aplicación de las normas que rigen los conflictos de intereses en relación con el personal y el antiguo personal de la Comisión (2077/2012/TN), 1.2.2013.
- Queja sobre la aplicación de las normas que rigen los conflictos de intereses en relación con el personal y el antiguo personal de la Comisión (1853/2013/TN), 28.11.2013.
- Press release No. 11/2014. Ombudsman calls on Member States to back EU Transparency Register, 16.4.2014.

- Opinion of the European Commission on complaint 852/2014/LP. 30.7.2014.
- Recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 852/2014/LP against the European Commission regarding its compliance with the Tobacco Control Convention. 1.10.2015.
- Opinion of the Commission on the European Ombudsman's recommendation - Complaint by Mr. Oliver HOEDEMANN, Corporate Europe Observatory (CEO), ref. 852/2014/LP. 29.1.2016.
- Efforts to improve the EU Transparency Register. Correspondence. 26.5.2016. CASE SI/7/2016/KR - OP9.
- Letter to President Juncker outlining the Ombudsman's concerns regarding the recent move by former Commission President. 5.9.2016.
- Decision concerning the European Commission's compliance with the Tobacco Control Convention (852/2014/LP). 6.12.2016.
- Decision in case 1311/2018/VB on the European Commission's refusal to grant full public access to documents describing the collection of electronic evidence in the context of antitrust investigations. 20.7.2018.
- Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee', 20.7.2018.
- Decision in case 1058/2017/MMO on how the Consumers, Health and Food Executive Agency carried out the selection of external experts in the area of promotion of agricultural products. 7.2.2019.
- Decisión en el asunto 1830/2017/SRS sobre la forma en que el Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales (CCRSM) de la Comisión Europea selecciona los expertos externos para proporcionar asesoramiento científico- 8.2.2019.

- Decisión en el asunto 476/2018/EA - Decisión adoptada en el asunto 476/2018/EA sobre la información puesta a disposición por la Comisión Europea relativa a un «grupo de expertos» sobre la investigación para la defensa. 22.2.2019.
- Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF on how the European Commission manages ‘revolving doors’ situations of its staff members. 28.2.2019.
- Decisión en el asunto 278/2019/PL sobre la falta de respuesta de la Comisión Europea a correspondencia relativa a una queja por infracción del derecho de la Unión de la “cláusula Molière”. 1.4.2019.
- Decisión en el asunto 1946/2018/KR sobre la comunicación pública por parte de la Secretaría General del Consejo respecto a las reuniones mantenidas por el Presidente del Consejo Europeo y miembros de su gabinete con representantes de grupos de interés. 18.6.2019.
- Decision in strategic inquiry OI/7/2017/KR on how the European Medicines Agency engages with medicine developers in the period leading up to applications for authorisations to market new medicines in the EU. 17.7.2019.
- Decisión en el asunto 236/2019/TE sobre la decisión de la Comisión Europea de no divulgar documentos relacionados con la participación de la UE en la Comisión de Medio Ambiente de la Organización de Aviación Civil Internacional de las Naciones Unidas. 13.9.2019.
- Decision in case 2204/2018/TE on how the European Commission dealt with comments submitted under the notification procedure set up by the EU Single Market Transparency Directive. 19.9.2019.
- Decisión en el caso 1530/2019/PL contra la Comisión Europea por no investigar una queja contra España por no respetar el Proceso de Bolonia. 23.9.2019.

- Decisión en la investigación estratégica OI/1/2019/MIG relativa a la transparencia de los organismos que participan en la preparación de las reuniones del Eurogrupo. 3.12.2019.
- Decision in case 452/2018/AMF on the European Commission's failure to disclose information on the existence of EU Pilot dialogues and to publish proactively Member State reports on the implementation of the Fisheries Control Regulation. 16.12.2019.
- Decision in case 640/2019/TE on the transparency of the Council of the EU's decision-making process leading to the adoption of annual regulations setting fishing quotas. 29.4.2020.
- Decision of the European Ombudsman in case 1069/2019/MIG on sponsorship of the Presidency of the Council of the European Union. 15.7.2020.
- Recommendation of the European Ombudsman in case 2168/2019/KR on how the European Banking Authority handled the move of its former Executive Director to become CEO of a financial industry lobby (CASE 2168/2019/KR). 18.11.2020.
- Letter from the European Ombudsman to the European Commission on upcoming revision of tobacco related legislation. 11.2.2021.
- Letter from the European Ombudsman to the European Commission on the transparency of its interactions with representatives of the tobacco industry, OI/6/2021/LDS. 30.11.2021.
- Recommendation on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID 19 vaccine (case 1316/2021/MIG), 22.1.2022.
- How the European Defence Agency (EDA) handled the application by its former Chief Executive to take on senior positions at Airbus (CASE OI/3/2021/KR). 28.1.2022.

- How the European Central Bank (ECB) deals with ‘revolving door’ cases (CASE OI/1/2022/KR). 1.3.2022.
- Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF on how the European Commission manages ‘revolving doors’ situations of its staff members.16.5.2022.
- How the European Investment Bank (EIB) handled the move of a former Vice-President to an energy utilities company that had received EIB loans (CASE 1016/2021/KR) 27.7.2022.
- Preliminary findings in the OI/6/2021/KR on the European Commission’s interactions with tobacco interest representatives, 18. 4. 2023.
- Closing Note on the Strategic Initiative on improving the European Parliament’s Ethics and Transparency Framework (SI/1/2023/MIK), 7.12.2023.

1.6. Registro de Transparencia

- Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012.
- Annual Report on the operations of the Transparency Register 2013.
- Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2016.
- Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2017.
- Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2018.
- Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2021.
- Directrices del Registro de transparencia para solicitantes y declarantes. 1.9.2021.

- Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2022.
- Annual priorities for the Transparency Register in 2024.
- Budget estimate for 2024: IT development, maintenance and hosting costs.

1.7. Tribunal de Cuentas Europeo

- Annual report on EU agencies for the financial year 2021, 27.10.2022.
- Informe Especial 05/2024, El Registro de Transparencia de la UE proporciona información útil, aunque limitada, de las actividades de los grupos de presión.

1.8. Órganos y organismos de la Unión

- Comité Económico y Social Europeo, «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» (*DO*, C 329, 17.11.1999).
- Decisión de la Agencia Europea del Medio Ambiente de 20 de marzo de 2000 que aprueba su Código de Buena Conducta Administrativa (*DOCE*, L 216, 26.8.2000).
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Autorregulación y corregulación en el marco legislativo de la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa) (2015/C 291/05). *DO*, C 291, 30.8.2014).
- Decisión de la Mesa del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2023 sobre la Participación del CESE en el Registro de transparencia (EESC-2023-01116-07-03-DECBUR-TRA (EN)).
- Reglamento n.º 6/ 2023, de 4 de julio, relativo a las medidas de transparencia en el Comité Europeo de las Regiones de conformidad con el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio (COR-2023-03858-00-00-REGL-TRA (EN)).

2. Tratados internacionales

- Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, hecho en París el 17 de diciembre de 1997, *BOE* núm. 46, de 22 de febrero de 2002.
- Convenio Penal sobre la Corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999, *BOE* núm. 182, de 28 de julio de 2010.
- Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999, *BOE* núm. 78, de 31 de marzo de 2010.
- Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, de 21 de mayo de 2003.
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, *BOE* núm. 171, de 19 de julio de 2006.

3. Otros textos internacionales

- *Building Public Trust: Ethics measures in OECD Countries*, París, Head of Publications Division. Public Affairs and Communication Directorate, 2000.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo (Uruguay) del 3 al 5 de noviembre de 2006 (disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>).
- Organización Mundial de la Salud, Directrices para la aplicación del párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco sobre la protección de las políticas de salud pública relativas al control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera,

FCTC/16.1, 1.1.2013 (disponible en <https://fctc.who.int/es/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>).

- OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Transparency and Integrity in Lobbying and Influence*, OECD/LEGAL/0379 (disponible en <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>).

4. Estados

4.1. España

4.1.1. Congreso de los Diputados

- Dictamen del Proyecto de Constitución (VII), Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 38 celebrada el jueves, 13 de julio de 1978.
- Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionan intereses particulares confluyentes con intereses públicos (N.º 162/000032, de 25 de enero de 1990), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IV legislatura, Serie D, Núm. 16, 1 de febrero de 1990, pp.1-2.
- Proposición de Ley Integral presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes (N.º 122/000022, de 15 de septiembre de 2016), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII legislatura, Serie B, Núm. 33-1, 23 de septiembre de 2016, pp. 1-30.

4.1.2. Consejo de Ministros

- Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, de 8 de noviembre de 2022 (documento sometido a información publica disponible en

<https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/proyectos/ley-transparencia-ley-nt8-11-22-1.pdf>).

4.1.3. Otros

- Resolución 701/2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 18 de febrero de 2019 (disponible en https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2019/02.html).

4.2. Estados Unidos

4.2.1. U.S. Congress

- Ethics Reform Act of 1989. H.R. 3660. 101st Congress. Nov. 30, 1989.
- «Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective», Statement of Milton J. Socolar, Special Assistant to the Comptroller General Before the Subcommittee on Oversight of Government Management Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, July 16, 1991.
- Lobbying Disclosure Act. H.R. 2564. 104th Congress. December 19, 1995.
- Honest Leadership and Open Government Act of 2007, H.R. 2316. 110th Congress. June 4, 2007.
- Close the Revolving Door Act of 2019. 116th Congress, Bill. October 17, 2019.
- House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures, Congressional Research Service, March 31, 2023.

4.2.2. U.S. Executive Orders

- «To Provide a Guide on Ethical Standards to Government Officials». Executive Order 10939. May 5, 1961.
- «Delegating Authority of the President Under Sections 205 and 208 of Title 18 of the United States Code, Relating to Conflicts of Interest». Executive Order 11125. October 29, 1963.
- «Prescribing Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees». Executive Order 11222. May 8, 1965.
- «Prescribing a Comprehensive System of Financial Reporting for Officers and Employees in the Executive Branch». Executive Order 12565. September 25, 1986.
- «Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees». Executive Order 12674. April 12, 1989.
- «Ethics Commitments by Executive Branch Appointees», Executive Order 12834. January 20, 1993.
- «Ethics Commitments by Executive Branch Personnel». Executive Order 13490. January 21, 2009.
- «Ethics Commitments by Executive Branch Appointees», Executive Order 13770. January 28, 2017.
- «Ethics Commitments by Executive Branch Personnel», Executive Order 13989. January 20, 2020.

4.3. Reino Unido

4.3.1. House of Commons

- Hansard 1803–2005, Orders of the Day Parliamentary Commissioner Bill, HC Deb 18 October 1966 vol. 734 cc42-17242.
- Hansard 1803–2005, Parliamentary Commissioner for Administration, HC Deb 15 December 1994 vol 251 cc1125-64, pp. 1151-1152.

4.3.2. Committee on Standards in Public Life

- Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life. Chairman Lord Nolan. Volume 1: Report, May 1995.

5. Otras fuentes documentales

5.1. ONGs

- ALTER-EU, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?*, June 2009.
- Corporate Europe Observatory, *Searching in vain for the EP's Chamber of Secrets (Intergroups Register)*, 3.12.2009.
- Corporate Europe Observatory, *Lobby register turns two-is there hope for transparency?*, 21.6.2010.
- Corporate Europe Observatory, *No transparency—two years on*, 28.6.2010.
- Transparencia Internacional, *Reglamentar el fenómeno de las puertas giratorias*, Documento de Trabajo, 2010, n.º 6.

- Corporate Europe Observatory, *A critical week for European ethics*, 22.6.2011.
- Corporate Europe Observatory, *The new MEP code of conduct – the final reckoning*, 7.7.2011.
- ALTER EU, *Dodgy data. Time to fix the EU's Transparency Register*, June, 2012.
- Corporate Europe Observatory, *Another year without real transparency*, 4.7.2012.
- Corporate Europe Observatory, *Mapping the tobacco lobby in Brussels: a smoky business*, 6.11.2012.
- Transparency International, *Legislative footprint, Anti-corruption helpdesk*, 1.2.2013.
- ALTER-EU, *Rescue the Register! How to make EU lobby Transparency credible and reliable*, June 20, 2013.
- Corporate Europe Observatory, *Tobacco lobbyists all fired up ahead on a key vote*, 8.7.2013.
- Corporate Europe Observatory, *Complaint filed against Philip Morris for under-reporting EU lobby expenses. Breaking the tobacco lobby habit*, 8.10.2013.
- Corporate Europe Observatory, *EU lobby register review: Parliament vice-president for transparency opposed to improved transparency?*, 10.10.2013.
- Corporate Europe Observatory, *Deal about transition to mandatory EU lobby transparency or not?*, 13.12.2013.
- ALTER-EU, *Carta al presidente de la Comisión Europea Jose Manuel Durão Barroso*, 21.1.2014.

- Corporate Europe Observatory, *ALTER-EU verdict on the review of the EU Transparency Register: “hugely disappointing”*, 27.1.2014.
- Corporate Europe Observatory, *The MEPs who became corporate lobbyists*, 31.3.2014.
- Corporate Europe Observatory, *NGO respond to EU ombudsman and Commission on revolving doors*, 26.6.2014.
- Corporate Europe Observatory, *Hill as a finance commissioner should be rejected*, 10.9.2014.
- Corporate Europe Observatory, *The many business dealings of Commissioner-designate Miguel Arias Cañete*, 23.9.2014.
- Corporate Europe Observatory, *European PR firms whitewashing brutal regimes – report*, 20.1.2015.
- Transparency International, *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, 15.4.2015.
- ALTER-EU, *Who is meeting whom? The lobby meetings of the new European Commission*, 24.6.2015.
- *Trojan Horse in the European Parliament- Strauss & Partners facilitating access to unregistered business lobbyist*, 29.06.2015.
- Corporate Europe Observatory, *Law Firms: the most underrated lobbyists*, 15.07.2015.
- Corporate Europe Observatory, *The revolving door: greasing the wheels of the TTIP lobby*, 15.7.2015.
- Corporate Europe Observatory, *ALTER-EU: A decade of campaigning for transparency, ethics, accountability and democracy in Brussels*, 3.9.2015.

- Corporate Europe Observatory, *New lobby register consultation: Will the Commission Finally grasp the lobbying bull by the horns?*, 1.3.2016.
- Corporate Europe Observatory, *Barroso and Goldman Sachs – a dangerous liaison*, 19.07.2016.
- Corporate Europe Observatory, *Barroso's Gold-plated revolving door*, 16.8.2016.
- Corporate Europe Observatory, *The who, what and why of the Commissions Ad hoc Ethical Committee*, 15.9.2016.
- Corporate Europe Observatory, *Kroes and BahamasLeaks: enough is enough*, 22.9.2016.
- Corporate Europe Observatory, *Corporate lobby spin on the EU lobby register*, 23.9.2016.
- Corporate Europe Observatory, *New EU lobby transparency proposal lacks bite and political determination*, 28.9.2016.
- Corporate Europe Observatory, *EU lobby register still failing to live up to transparency promise*, 16.11.2017.
- Corporate Europe Observatory, *Juncker's unremarkable reform of Commissioners' ethics rules*, 5.12.2017.
- Corporate Europe Observatory, *Real sanctions vital to stop lobby register abuses*, 22.2.2018.
- ALTER-EU, *Our demands for the Inter-institutional negotiations on the EU Transparency Register*, 11.4.2018.

- Corporate Europe Observatory, *Promoting the indefensible: Saudi Arabia's Brussels lobby shop*, 28.1.2019.
- Corporate Europe Observatory, *Follow the New Silk Road: China's growing trail of think tanks and lobbyists in Europe*, 8.4.2019.
- Transparency International EU, *TI EU welcomes lobby transparency deal that includes Council for the first time but says major shortcomings remain*, 8.12.2020.
- Corporate Europe Observatory, *United Arab Emirates' growing legion of lobbyists support its 'soft superpower' ambitions in Brussels*, 17.12.2020.
- Corporate Europe Observatory y Observatoire des multinationales, *Under influence: is France's EU presidency already captured by corporate interest?*, 12.10.2021.
- Corporate Europe Observatory y Observatoire des multinationales, *Under influence: The distorted priorities of the French EU Council Presidency*, 12.10.2021.
- Corporate Europe Observatory, *Complaint to EU lobby transparency*, 20.9.2022.
- ALTER EU, *Civil society call for a clear and immediate response to the European Parliament corruption scandal*, 14.12.2022.
- Transparency International EU, *Transparency International EU calls for an independent inquiry into European Commission Qatargate links*, 22.12.2022.
- Corporate Europe Observatory, *Qatargate: lobby watchdog says the European Parliament needs to close all loopholes*, 12.1.2023.
- Transparency International EU, *The Freebie Files – or how Qatargate triggered a new-found love for travel transparency among MEPs*, 15.2.2023.

- Transparency International EU, *Qatargate reforms: European Parliament fails its first big test*, 14.3.2023.
- Transparency International, *Qatargate six months on: lots of talk, little action*, 6.6.2023.
- Transparency International, *Maximising impact and protection of whistleblowers: the key role of internal reporting systems*, 3.8.2023.
- EUOBSERVER, *MEPs adopt rules on ethics and transparency after 'Qatargate'*, 14.9.2023.
- Transparency International EU, *QATARGATE'S FIRST ANNIVERSARY: the more things change...*, 7.12.2023.
- Transparency International EU, *Qatargate, one year on: what has (not) been done?*, 7.12.2023.
- Corporate Europe Observatory, *Everything you need to know about the scandal that rocked the European Parliament*, 9.12.2023.
- Transparency International España, *Lobby y Qatargate: preguntas clave*, 2023.

5.2. Artículos periodísticos

- ARIÈS, Q., «Commission to tighten ethics rules after Barroso controversy», *Politico*, November 23, 2016.
- BOGDANOR, V., «Futility of a House with no windows», *The Independent*, July 26, 1993.
- DOUGAN, M., «Fact Check: are 60% of UK laws really imposed by the EU?», *The Conversation*, April 26, 2016.
- GOMÁ LANZÓN, J., «Chuparse el dedo», *El Cultural*, 7-13 de enero de 2022.

- HUGHES, T., «Trump calls to 'drain the swamp' of Washington», *USA Today News*, October 18, 2016.
- JACOBS, B., «US government ethics chief resigns, with parting shot at Trump», *The Guardian*, July 6, 2017.
- LEVINTHAL, D., «K St. flags lobby-law shortcomings», *Politico*, October 24, 2012.
- LIPTON, E. y HAKIM, D., «Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence European Union», *The New York Times*, Oct. 18, 2013.
- McDONALD, A., «Juncker regrets EU silence on Brexit campaign "lies"», *Reuters*, May 7, 2019
- ROSEWICZR, R., «Reagan shrugs off 'sleaze factor'», *UPI archives*, April 5, 1984.
- ŠEFČOVIČ, M., «A year of living transparently», *Politico*, June 20, 2012.
- SMITH, A., «Office of Government Ethics says Steve Bannon's waiver to speak with Breitbart is 'problematic'», *Insider*, June 15, 2017.
- VILLORIA MENDIETA, M., «Transparencia y regulación del lobby en Europa y España», *The Economy Journal*, 10 de agosto de 2023.

5.3. Otras fuentes

- Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814 (disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814>).
- Carta de James Madison a William T. Barry, 4 de agosto de 1822 (disponible en <https://founders.archives.gov/documents/Madison/04-02-02-0480>).

- Constitución de Finlandia. Sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999. Traducción no oficial del Ministerio de Justicia de Finlandia (<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>).
- CCBE, General Response to the European Commission Consultation on the Transparency Register, 7.9.2012.
- Caracterización del sector infomediario en España, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2019 (disponible en https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/casos_reutilizacion_0.pdf).
- Carta abierta al primer ministro finés Juha Sipilä. 3.4.2019 (disponible en <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf>).
- «What is an executive order?», *American Bar Association*. January 25, 2021 (disponible en https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order-/).
- Guía de diseño, ejecución e incorporación de procesos de participación ciudadana a la Administración y sector público del Principado de Asturias, 2023 (disponible en <https://ria.asturias.es/RIA/handle/123456789/14611>).
- Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España (disponible en <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>).
- España avanza. Una nueva coalición de Gobierno progresista (disponible en https://cdn.theconversation.com/static_files/files/2882/acuerdo_gobierno_coalicion_2023.pdf?1698669226).

III. FUENTES LITERARIAS

- ALIGHIERI, D., *La Divina Comedia*, Barcelona, Libros Río Nuevo, 1983.
- ARENDT, H., *Eichmann en Jerusalén*, Barcelona, Penguin Random House, 2018.
- GRACIÁN, B., *El arte de la prudencia*, Barcelona, Ariel, 2012.
- HOMERO, *Odisea*, Madrid, Espasa, 1999.
- ISHIGURO, K., *Los restos del día*, Barcelona, 9.ª ed., Anagrama, 2017.
- MACHADO, A., *Juan de Mairena I*, Madrid, Cátedra, 1986.
- PLATÓN, *Obras completas*, edición de Patricio de Azcárate, tomo 9, Madrid 1872.
- THOMPSON, H.S., *Miedo y asco en Las Vegas. Un viaje salvaje al corazón del Sueño Americano*, Barcelona, Anagrama, 2019.

IV. JURISPRUDENCIA CITADA

TJUE

Sentencias

Tribunal de Justicia

- Sentencia de 11 de febrero de 1955, *Industrie Siderurgiche Associate (ISA) c. la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asunto 4-54, ECLI:EU:C:1955:3.
- Sentencia de 12 de julio de 1957, *Algera c. Asamblea Común*, asuntos acumulados 7/56 y 3 a 7/57, ECLI:EU:C:1957:7.
- Sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, asunto 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.
- Sentencia de 3 de mayo de 1978, *Töpfer c. Comisión*, asunto 112/77, ECLI:EU:C:1978:94.
- Sentencia de 25 de enero de 1979, *Racke*, asunto 98/78, ECLI:EU:1979:C:14.
- Sentencia de 27 de septiembre de 1979, *SpA Eridania — Zuccherifici nazionali y SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri c. Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato y SpA Zuccherifici meridional Eridiana*, asunto 230/78, ECLI:EU:C:1979:216.
- Sentencia de 19 de enero de 1984, *Michel Advernier y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 211/80, ECLI:EU:C:1984:15.
- Sentencia de 23 de abril de 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo*, asunto 294/83, ECLI:EU:C:1986:166.
- Sentencia de 3 de julio de 1986, *Consejo de las Comunidades Europeas c. Parlamento Europeo*, asunto 34/86, ECLI:EU:C:1986:291.

- Sentencia de 23 de septiembre de 1986, *AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-5/85, ECLI:EU:C:1986:328.
- Sentencia de 27 de septiembre de 1988, *República Helénica c. Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 204/86, ECLI:EU:C:1988:450.
- Sentencia de 7 de mayo de 1991, *Nakajima All Precision Co. Ltd c. Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto C-69/89, ECLI:EU:1991:186.
- Sentencia de 9 de agosto de 1994, *Francia c. Comisión*, asunto C-327/91, EU:C:1994:305.
- Sentencia de 30 de marzo de 1995, *Parlamento c. Consejo de la Unión Europea*, asunto C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.
- Sentencia de 12 de mayo de 1998, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-186/96, ECLI:EU:C:1998:218.
- Sentencia de 27 noviembre de 2001, *Z c. Parlamento*, asunto C-270/99 P, ECLI:EU:C:2001:639.
- Sentencia de 6 de diciembre de 2001, *Consejo de la Unión Europea c. Heidi Hautala*, asunto C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661.
- Sentencia de 6 de marzo de 2003, *Interporc Im- und Export GmbH c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-41/00 P, ECLI:EU:C:2003:125.
- Sentencia de 1 de julio de 2008 (Gran Sala), *Reino de Suecia y Maurizio Turco c. el Consejo de la Unión Europea*, asuntos acumulados C-39/05 y C-52/05, ECLI:EU:C:2008:374.

- Sentencia de 15 de octubre de 2009, *Audiolux SA e.a c. Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) y otros y Bertelsmann AG y otros*, asunto C-101/08, ECLI:EU:C:2009:626.
- Sentencia de 29 de junio de 2010 (Gran Sala), *Comisión Europea c. The Bavarian Lager Co. Ltd.*, asunto C-28/08 P, ECLI:EU:C:2010:378.
- Sentencia de 9 de noviembre de 2010 (Gran Sala), *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) y Hartmut Eifert (C-93/09) c. Land Hessen*, C-92/09 y C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662.
- Sentencia de 17 de octubre de 2013, *Consejo de la Unión Europea c. Access Info Europe*, asunto C 280/ 11 P, ECLI:EU:C:2013:671.
- Sentencia de 10 de diciembre de 2013 (Gran Sala), *Comisión Europea c. Irlanda y otros*, asunto C-272/12P, ECLI:EU:C:2013:812.
- Sentencia de 4 de abril de 2017 (Gran Sala), *Defensor del Pueblo Europeo c. Claire Staelen*, asunto C 337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256.
- Sentencia de 22 de noviembre de 2017, *Comisión Europea c. Bilbaína de Alquitranes, S.A., y otros*, asunto C 691/15 P, ECLI:EU:C:2017:882.
- Sentencia de 19 de junio de 2018 (Gran Sala), *Baumeister*, asunto C-15/16, ECLI:EU:C:2018:464.
- Sentencia de 16 de enero de 2019, *Comisión c. United Parcel Service*, asunto C-265/17 P, ECLI:EU:C:2019:23.
- Sentencia de 14 de mayo de 2020, *Agrobet CZ s. r. o. c. Finanční úřad pro Středočeský kraj*, asunto C-446/18, ECLI:EU:C:2020:369.

- Sentencia de 25 de junio de 2020, *SC c. E.K.*, asunto C-730/18 P, ECLI:EU:C:2020:505.
- Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), *Stichting Rookpreventie Jeugd y otros contra Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, asunto C-160/20, ECLI ECLI:EU:C:2022:101.

Tribunal General

- Sentencia de 26 de octubre de 1993, *Caronna c. Comisión*, asunto T-59/2, ECLI ECLI:EU:T:1993:91.
- Sentencia de 9 de noviembre de 1994, *Scottish Football Association c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-46/92, ECLI:EU:T:1994:267.
- Sentencia de 19 de octubre de 1995, *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd c. Consejo de la Unión Europea*, asunto T-194/94, ECLI:EU:T:1995:183.
- Sentencia de 5 de marzo de 1997, *WWF UK (World Wide Fund for Nature) c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-105/95, ECLI:EU:T:1997:26.
- Sentencia de 20 de abril de 1999, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Wacker-Chemie GmbH, Hoechst AG, Société artésienne de vinyle, Montedison SpA, Imperial Chemical Industries plc, Hüls AG y Enichem SpA c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 y T-335/94, ECLI:EU:T:1999:80.
- Sentencia de 6 de julio de 2000, *Volkswagen AG c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-62/98, ECLI:EU:T:2000:180.
- Sentencia de 2 de octubre de 2001, *Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national y Emma Bonino y otros c. Parlamento Europeo*, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, ECLI:EU:T:2001:242.

- Sentencia de 28 de octubre de 2004, *Herrera c. Comisión*, asuntos acumulados T-219/02 y T-337/02, ECLI:EU:T:2004:318.
- Sentencia de 9 septiembre de 2009, *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314.
- Sentencia de 19 abril de 2016, *Bruno Costantini c. Comisión Europea*, asunto T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223.

Autos

- Auto de 15 de octubre de 2004, *Hans-Martin Tillack c. Comisión*, asunto T-193/04 R, ECLI:EU:T:2004:311.
- Auto de 11 de julio de 2005, *Internationaler Hilsfonds eV c. Commission*, asunto T 294/04, ECLI:EU:T:2005:280.

Dictámenes

- Dictamen de 14 de diciembre de 1991, asunto 1/91, ECLI:EU:C:1991:490.

Conclusiones del Abogado General

- Conclusiones del Abogado General Lagrange presentadas el 12 de julio de 1961, *Hoogovens c. Alta Autoridad*, asunto 14/61, ECLI:EU:C:1962:19.
- Conclusiones del Abogado General Roemer presentadas el 4 de mayo de 1971, *Duraffour c. Consejo*, asunto 18/70, ECLI:EU:C:1972:92.

- Conclusiones del Abogado General Roemer presentadas el 13 de julio 1971, *Atkien c. Consejo*, asunto 5/71, ECLI:EU:C:1971:96.
- Conclusiones del Abogado General Roemer presentadas el 18 de septiembre de 1973, *Werhahn c. Consejo*, asuntos acumulados 63-69/72, ECLI:EU:C:1973:95.
- Conclusiones del Abogado General Sr. Walter Van Gerven presentadas el 29 de junio de 1993, *Comisión de las Comunidades Europeas c. BASF AG*, asunto C-137/92 P, ECLI:EU: C:1993:268.
- Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 20 de febrero de 2008, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) y Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos C-120/06 P y C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:98.

Tribunal Constitucional de España

- STC 108/ 1986, de 29 de julio, F.J. 13. ECLI: ES:TC: 1986:108.

Tribunal Supremo de España

- STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª), 7575/2009, de 4 de noviembre de 2009, ECLI:ES:TS:2009:7575.
- STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª), 5190/2010, de 15 de octubre de 2010, ECLI:ES:TS:2010:5190.
- STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª), 293/2012, de 30 de enero de 2012, ECLI:ES:TS:2012:293.
- STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª), 842/2014, de 14 de marzo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:842.

- STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.^a), 3963/2014, de 2 de octubre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3963.
- STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.^a), 4326/2015, de 19 de octubre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4326.

Conseil d'État français

- Decisión del Conseil d'État en el asunto n.º 428409 (10 de julio de 2020 y 4 de agosto de 2021).
- Decisión del Conseil d'État en el asunto n.º 427301, de (1 de julio de 2021).

Corte Costituzionale della Repubblica Italiana

- Sentencia de 23 de julio de 1997, núm. 262, ECLI:IT:COST:1997:262.
- Sentencia de 5 de marzo de 1998, núm. 40, ECLI:IT:COST:1998:40.
- Sentencia de 23 de marzo de 2007, núm. 103, ECLI:IT:COST:2007:103.
- Sentencia de 5 de noviembre de 2010, núm. 310, ECLI:IT:COST:2010:310.
- Sentencia de 8 de junio de 2011, núm. 175, ECLI:IT:COST:2011:175.

Supreme Court of the United States

- *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).

- *First National Bank v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978).
- *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954).

