

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).

**“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, publicada en las Actas del VII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, Sevilla, 3-5 de diciembre (Mesa: La Constitución europea), publicado en cd rom y disponible en <http://www.us.es/cidc/>, de próxima publicación en papel.**

*Comunicación presentada al VII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, Sevilla, 3-5 de diciembre (Mesa: La Constitución europea)*

**“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”**

*Lorenzo Cotino Hueso\**

*Profesor titular de Derecho constitucional Universitat de València  
(Pendiente de publicación)*

## I. Presentación

Este estudio forma parte de una investigación en curso<sup>1</sup> más amplia centrada en la transparencia pública en Europa<sup>2</sup>, elemento que

---

\* Para cualquier consulta o comentario, [cotino@uv.es](mailto:cotino@uv.es), ver también, [www.cotino.org](http://www.cotino.org). El presente trabajo se inscribe en el marco de los resultados de investigación sobre la transparencia pública en Europa llevados a cabo principalmente en la Universidad de Utrecht, merced a la estancia de investigación sufragada por la Universitat de Valencia. El autor quiere mostrar su especial agradecimiento a la catedrática Deirdre Curtin (*School of Governance*) y al profesor Leonard Besselink (Instituto de Derecho público).

<sup>1</sup> Se trata de la investigación que he dado por título “Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa” que supera una perspectiva meramente jurídica. El estudio, se articula sobre los siguientes ejes:

Primero. Aproximación a la noción de transparencia y a las causas de su fuerte emergencia especialmente en la Unión Europea: I. Una aproximación a la evolución y la noción de transparencia; II. La transparencia como general valor emergente en el siglo XXI; III. La transparencia como particular valor emergente en la Unión Europea del siglo XXI.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

parece situarse hoy día como palanca legitimadora del todo el sistema político de la Unión. Este hecho se manifiesta, entre otros, en el presente Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa<sup>3</sup> de julio de 2003: en su Prefacio<sup>4</sup>, en su Preámbulo<sup>5</sup>, así como en su articulado, en especial en su primera parte, Título VI, en lo relativo a la vida democrática de la Unión. También, claro está, en la Carta de los derechos fundamentales que el proyecto integra en la Constitución, al reconocer en su artículo 40 el nuevo derecho fundamental de acceso a los documentos<sup>6</sup>.

---

Segundo. La efectiva emergencia del reconocimiento del acceso "formal" y "material" a la información pública en la Unión Europea y en los Estados miembros: I. Una previa: acceso "formal" y "material" a la información pública; II. El paulatino reconocimiento del acceso formal a la información pública hasta su inminente constitucionalización; III. El acceso formal a la información en los miembros de la Unión y otros ámbitos nacionales y supranacionales; IV. El acceso "material" a la información pública especialmente a merced al desarrollo del gobierno electrónico en la Unión Europea y sus Estados miembros.

Tercero. La realidad del acceso "formal" y "material" a la información pública en la Unión Europea: I. La realidad del acceso formal en la Unión Europea. ¿Hacían falta tantas alforjas para este viaje?; I. A) El paulatino incremento del ejercicio del derecho de acceso desde su reconocimiento; II. La realidad del acceso "material" a la información pública en la Unión Europea y sus Estados miembros: magnitudes para reflexionar.

<sup>2</sup> De dicha investigación he tenido ocasión de difundir algunos de sus apartados dotados de autonomía plena: COTINO HUESO, Lorenzo, "El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública", *Estudio realizado para el Libro Homenaje a D. Íñigo Cavero*, de próxima publicación; recientemente, "A propósito del concepto "gobernanza" en la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", *Comunicación presentada al Congreso Internacional "Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España"*, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre (Panel II: La integración constitucional europea).

<sup>3</sup> El Proyecto de Constitución se entregó al Presidente del Consejo Europeo en Roma el pasado 18 de julio de 2003, y fue adoptado por consenso por la convención el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. Sus Partes I y II del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa fueron entregadas al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003.

El texto que se sigue es el dispuesto en el sitio Europa, por la Secretaría de la Convención Europea, Bruselas, 18 de julio de 2003, (OR. fr), CONV 850/03 (n.º docs. prec.: CONV 820/1/03 REV 1, CONV 847/03, CONV 848/03=)

<sup>4</sup> Donde se afirma que dice que "Convención ha hallado respuestas a las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken" y "propone medidas para aumentar la democracia, la transparencia y la eficacia de la Unión Europea impulsando la aportación de los parlamentos nacionales a la legitimidad del proyecto europeo, simplificando el procedimiento decisorio y haciendo más transparente y comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas".

<sup>5</sup> Ahí se afirma que el "convencimiento de que la Europa ahora reunida... desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública".

<sup>6</sup> "Todo ciudadano de la Unión, así como 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.

Dado que este derecho es el reconocido en el artículo 255 del TCCE, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52, se aplicará en las condiciones determinadas por el Tratado."

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

Todo hay que decir que la presente comunicación no se centra ahora en la proclamación política, jurídica y constitucional de la transparencia y la apertura –lo cual ha sido objeto de otros análisis<sup>7</sup>-. Por el contrario, dando por consabida esta recepción, pretende contextualizar la misma y ubicarla como lo que básicamente es: la búsqueda de legitimación del proceso de toma de decisiones, en donde se pretende la participación siguiendo un particular modelo de democracia participativa.

A continuación se opera un acercamiento al manido déficit democrático de la Unión y a la respuesta al mismo articulada sobre propuestas de democracia participativa a partir de la noción de "sociedad civil". En este punto se observan instrumentos políticos como el Libro Blanco de la gobernanza<sup>8</sup> o diversas comunicaciones como la relativa a la consulta y diálogo. Asimismo, se tiene en cuenta el mencionado Proyecto de Constitución.

No cabe duda, que en los próximos meses los avances en esta materia serán importantes y la presente comunicación no es sino, una aproximación a esta importante parcela de la construcción europea, una parcela especialmente sensible al carácter democrático de la Unión.

## II. Una aproximación a los déficits de la Unión

### a) *Despolitización y déficit democrático de la Unión Europea*

Sin que pueda ser objeto de atención en profundidad, no puede obviarse que la fuerte emergencia de la transparencia en el ámbito de la Unión Europea queda íntimamente conectada a sus problemas de falta de legitimación y déficit democrático, vinculados a los fenómenos de despolitización, burocratización y suma complejidad,

---

Cabe remitir a la excelente página del Parlamento relativa a la Carta, en concreto respecto del derecho de acceso. En la misma se encuentran todos los trabajos y discusiones preparatorias y deliberatorias del texto finalmente adoptado, así como toda la normativa internacional vinculada y la jurisprudencia comunitaria. Ver, [http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art42/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art42/default_en.htm)

<sup>7</sup> Al respecto, por todos, mi reciente estudio "El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública", *Estudio realizado para el Libro Homenaje a D. Íñigo Cavero*, de próxima publicación.

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, 25 de julio de 2001, Bruselas, COM (2001) 428 final, su texto en [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf) (12/5/2002), en adelante "Libro blanco de la gobernanza", pág. 8 nota 1.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

constantemente censurados y constatados desde hace años. Considero imprescindible un acercamiento, aun mínimo, a estos *males* que se quieren *sanar* ya la transparencia<sup>9</sup> ya con una mayor parlamentarización y con la introducción del juego de los partidos políticos<sup>10</sup>, ya en la Comisión ya en el Parlamento<sup>11</sup>.

1. Para ello, parece conveniente partir del fenómeno de la “despolitización” que supone en sí el mismo sistema de la Unión y Comunidad europeas. Y es que, siguiendo entre otros a Dehousse, gracias a la integración europea, el Estado nacional se libera de la adopción de muchas políticas, que pasan a una organización que las aborda desconociendo su sustancia “política”, la carga valorativa que implica la acción política en el sentido de selección de valores en la sociedad<sup>12</sup>. Así, en el ámbito de la Unión Europea “no existe una real arena política en el nivel de la Unión Europea”, las políticas se adoptan sin un Parlamento fuerte, sin dinámica de partidos políticos, sin medios de comunicación con dimensión europea, etc.<sup>13</sup>. Se trata, pues, de la estrategia de reservar a la Unión Europea una gestión de políticas públicas eludiendo la dimensión de conflicto propia a la política. De este modo, la Unión Europea no se observa como sistema político desde el punto de vista de valores, siendo que se reserva esta faceta para los Estados nacionales<sup>14</sup>. De ahí que se haya incluso afirmado que la Unión se ha creado para salvar y rescatar el Estado, quedando

<sup>9</sup> La bibliografía sobre el tema es muy abundante, desde aquí se siguen trabajos sobre los problemas de la opacidad, la tecnocratización y despolitización y la comitología. Recientemente, Crombez, Christophe, “The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?”, en *European Union Politics*, nº 4 (1) 2003, págs., 101–120. El autor considera que la actual situación no es esencialmente antidemocrática en razón del binomio Consejo-Parlamento, y que el manido deficit proviene de una falta de transparencia y un exceso de delegación.

<sup>10</sup> Entre otros, STEINBERG, Philipp, “Agencies, Co-Regulation and Comitology - and what about politics? a critical appraisal of the Commission’s White Paper on Governance”, cit.

<sup>11</sup> MAGNETTE, Paul, “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?” responde a esta cuestión apostando firmemente por la parlamentarización política, señalando el freno que impone una Comisión europea no homogénea políticamente.

<sup>12</sup> Siguiendo a Dehousse, la “despolitización” (*depoliticisation*) sobreviene de retirar del ámbito de los Estados nacionales parte del proceso de decisiones llevándolo al nivel europeo donde las políticas pierden la referida sustancia valorativa. Por todos, DEHOUSSE, R. “Institutional Reform in the European Community: are ther Alternatives to the Majoritarian Avenue?”, Working Paper, EUI, Florencia, 1995.

<sup>13</sup> CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law, La Haya, Londres, Boston, 1997, pág. 43.

<sup>14</sup> 51-58.

CLOSA MONTERO, Carlos, “El libro blanco sobre la gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero marzo, 2003, págs. 485-503, pág. 491.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

lo político para éste para salvar el principio de autogobierno, pero haciendo efectiva la acción económica<sup>15</sup>.

Pues bien, es desde este punto de vista desde donde cabe captar el llamado “déficit democrático” que parece resumir los vicios de la Unión Europea.

2. Hay que decir inicialmente, no obstante, que la democracia nunca a sido un emblema del ámbito de las organizaciones internacionales o, como en nuestro caso, supranacionales. Todo lo contrario. Al igual que en las relaciones internacionales y la diplomacia se ha repelido la transparencia, la idea de democracia difícilmente ha superado el marco nacional para alcanzar a las organizaciones internacionales<sup>16</sup>. No en vano, no se exige ser democráticos a los Estados para poder formar la voluntad de la organización internacional (precondición kantiana de participación), como tampoco se exige a las organizaciones internacionales que su voluntad se conforme a partir de parlamentos y de ciudadanos de los Estados que la integran, sino que tal voluntad queda mediada por los gobiernos respectivos. Y, de momento, propuestas de democracia cosmopolita como la de Held parecen aún quedar en el ámbito utópico<sup>17</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, pese a que la Comunidad y la Unión europeas sean organizaciones internacionales, dada su peculiar naturaleza y fines en el marco de un proceso federalizante, son continuas las demandas de una mayor legitimación, en especial democrática. A ello impulsa su creciente ejercicio de competencias soberanas que se drenan sin pausa desde los Estados miembros y, lo que es más, la creciente incidencia de sus políticas en la vida de los ciudadanos de la Unión.

---

<sup>15</sup> CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., págs. 47-48, remitiendo a la tesis de MILWARD, A. *The European rescue of the Nation-State*, London, 1992.

<sup>16</sup> Así, recuerda Curtin que “La integración política (caracterizada por las nociones de identidad, lealtad, ciudadanía, y participación democrática) sigue manteniéndose exclusivamente en el ámbito del Estado – nación y no ha sido proyectada al nivel internacional. La idea de democracia ha sido muy marginal en el contexto de las relaciones internaciones. Diplomacia, y no democracia era la idea estructural operativa de las relaciones internacionales.” CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., págs. 27 y ss., cita de las págs. 29-30.

<sup>17</sup> Ver al respecto el llamado “modelo federal de autonomía democrática” de , HELD, David, *Modelos de democracia*, (Teresa Alberó, trad. , 3ª ed. ), Alianza, Madrid, 1996, *in fine*, donde se desarrollan inicialmente sus propuestas y más reciente y concretamente, *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, (Sebastián Mazzuca, trad. ), Paidós Ibérica, 1997.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de D<sup>o</sup> Constitucional, Sevilla

3. La misma Unión Europea reconoce en su glosario respecto del término "déficit democrático" las acusaciones de falta de democracia y de complejidad:

"El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea padece falta de democracia y que parece inaccesible al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción, según la cual, el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo, y por una institución sin legitimidad democrática real, la Comisión (aunque los miembros del Colegio sean designados por los Estados miembros, se sometan a un voto de confianza del Parlamento Europeo y respondan colectivamente ante el mismo)."

Y es que esta estrategia de despolitización produce no sólo complejidad, sino opacidad, falta de control y rendición de cuentas, tecnocracia y burocracia.

4. La ya aludida complejidad, que por sí distancia a la organización de la ciudadanía, además impide a los ciudadanos identificar a los responsables de las decisiones que se aplican, a parte de hacer casi imposible el seguimiento de un ininteligible proceso decisonal<sup>18</sup>.

5. En todo caso, se señala como la base del problema que el sistema no encaja en los moldes probados y comprobados de los sistemas de decisión política nacionales, que, aun maltrechos en la actualidad, conservan las dosis precisas de participación, representatividad, control y dación de cuentas. La falta de división de poderes y la hipertrofia ejecutiva impide reproducir los niveles clásicos de responsabilidad política en los Estados nacionales<sup>19</sup>. Ello produce una debilitación de las estructuras de control y rendición de cuentas de los que adoptan las decisiones políticas y un engrosamiento de las estructuras burocráticas<sup>20</sup>. No hay ministros responsables, no hay verdadero control parlamentario.

<sup>18</sup> BEST, Edward, "Transparency and European Governance: Clearly Not a Simple Matter", en DECKMYN, Veerle (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Países Bajos, 2002, págs. 91-118, pág. 103.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 104.

<sup>20</sup> En particular y recientemente sobre el tema, cabe remitir a la completa reflexión sobre la materia de MAGNETTE, Paul, *Contrôler l'Europe*, Ediciones de la Universidad de Bruselas, Bruselas, 2003.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

## **b) La especial opacidad provocada por la burocracia y tecnocracia europea**

1. A lo anterior hay que añadir que en el ejecutivo hipertrofiado y bicéfalo (Comisión-Consejo) se dan importantes déficits de transparencia. Pero lo que es más importante, no ya directamente en estas instituciones, sino en sus decisiones preparadas "por un masivo círculo de comités compuestos por funcionarios nacionales y expertos técnicos que también operan a puerta cerrada en secreto."<sup>21</sup> Es por ello que Dehousse señala que "El sistema político Europeo es visto primariamente como una tienda cerrada, como sus miembros entregados a los expertos exponiendo la defensa del interés nacional o sectorial, no una arena política con diferentes concepciones del interés general que tienen que ser aireados y discutidos."<sup>22</sup>

Y es que como básicamente subrayase Majone, el aludido déficit democrático se da, también y en buena medida, por el alto grado de tecnificación, tecnocratización y burocratización de la real toma de decisiones en el marco de la Unión Europea<sup>23</sup>. En esta tendencia de la despolitización, la adopción de decisiones políticas fuera de "política" y valores se traslada materialmente a los técnicos en un fenómeno que ha estudiado entre otros Radaelli preguntándose cómo es de tecnocrática la Unión Europea<sup>24</sup>. La creciente naturaleza técnica de las decisiones a adoptar hurta espacios a los políticos, dejando a los profesionales en mejor lugar, cambiando sus datos y aplicando sus reglas científicas para adoptar la decisión más apropiada. Los políticos en ocasiones sólo dan el visto bueno a las decisiones técnicas y el distanciamiento con los ciudadanos y la falta de legitimidad de su actuación, obviamente, se dispara. Y la tendencia proclamada en el Libro Blanco de la Gobernanza no es sino la del reforzamiento de la Comisión, de las agencias independientes así como el mantenimiento del sistema de la llamada comitología, al igual que la importante

<sup>21</sup> CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., pág. 45.

<sup>22</sup> Así en Dehousse, R. "Institutional Reform in the European Community: are there Alternatives to the Majoritaria Avenue?", Working Paper, EUI, Florencia, 1995.

<sup>23</sup> MAJONE, Domenico, "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", en *European Law Journal*, nº 4, 1998, págs. 5-28.

<sup>24</sup> RADAELLI, Claudio M., *Technocracy in the European Union*, London: Longman, 1999.

El autor es consciente de las dificultades de disimular la expertología si bien apuesta por la combinación del empleo de expertos con la politización.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

presencia en general de los Comités de expertos<sup>25</sup>. Ello no supone otra cosa que el reforzamiento del carácter tecnocrático de la Unión.

2. Particular atención requiere el fenómeno de los comités y grupos de trabajo y la comitología<sup>26</sup>. Cabe recordar siguiendo el “glosario” de la Unión Europea<sup>27</sup>, que en el marco de la toma de decisiones en la Comunidad y la Unión, en todas las etapas del proceso de toma de decisiones intervienen comités encargados de asistir a las instituciones comunitarias. Por regla general, la Comisión siempre consulta a los comités de expertos antes de elaborar una nueva propuesta legislativa. Dichos comités están compuestos por representantes de los sectores interesados, por expertos privados o procedentes de las administraciones nacionales y le permiten a la Comisión estar en contacto con las preocupaciones de los destinatarios de una posible normativa. Sin distinción de sectores, existen en torno a 60 comités consultivos, de los que la mitad se ocupa de cuestiones agrícolas.

<sup>25</sup> Respecto del Libro Blanco de la gobernanza la literatura es ya muy abundante, al margen de la ya citada, por todos cabe remitir a la docena y media de trabajos de las más autorizadas firmas disponibles en JOERGES, Christian, MÉNY, Yves y WEILER J. H. H. (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (Jean Monnet Working Paper No. 6/01; Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence – The Jean Monnet Program, Harvard Law School and Nyu School of Law, 2001. Cabe señalar que este estudio constituye la Comunicación COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. El completo estudio está disponible en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html> (6/5/2003).

En particular, por el tema que ahora interesa, cabe recordar el trabajo de MAGNETTE, Paul, “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?”; STEINBERG, Philipp, “Agencies, Co-Regulation and Comitology - and what about politics? a critical appraisal of the Commission’s White Paper on Governance”, así como el de ERIKSEN, Erik O., “Democratic or technocratic governance?”.

<sup>26</sup> Al respecto, no sin la necesidad de entrar en matizaciones, por todos cabe remitir a quien una de las máximas autoridades en comités y comitología, Christian Joerges, quien en diversos de sus trabajos desde 1997 parece interpretar el fenómeno de la comitología bajo el ideal habermasiano (inicialmente en JOERGES, Christian, y NEYER, Jurgen, “From intergovernmental bargaining to deliberative political process: The constitutionalization of comitology”, 1997), 3 *European Law Journal*, págs. 273 y ss. De sus múltiples trabajos cabe remitir al multidisciplinar y colectivo estudio JOERGES, Christian y VOS, Ellen (eds.), *EU: Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 1999.

Respecto del Libro Blanco de la gobernanza la literatura es ya muy abundante, al margen de la ya citada, por todos cabe remitir a la docena y media de trabajos de las más autorizadas firmas disponibles en JOERGES, Christian, MÉNY, Yves y WEILER J. H. H. (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (Jean Monnet Working Paper No. 6/01; Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence – The Jean Monnet Program, Harvard Law School and Nyu School of Law, 2001. Cabe señalar que este estudio constituye la Comunicación COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. El completo estudio está disponible en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html> (6/5/2003).

<sup>27</sup> En lo que sigue, glosario, voz “Comités de expertos y grupos de trabajo”.



"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas del VII Congreso Iberoamericano de D<sup>o</sup> Constitucional, Sevilla,

3. Asimismo, el Consejo cuenta también con la asistencia de comités y grupos de trabajo que preparan sus decisiones<sup>28</sup>, compuestos por representantes de las administraciones de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. Existen asimismo varios grupos de trabajo que efectúan trabajos preparatorios para el Coreper. Unos se crean con carácter temporal para tratar un asunto concreto y otros, en torno al centenar, se reúnen con regularidad.

Así pues, en general, el panorama de la importancia de los comités de expertos y los grupos de trabajo, sobre todo desde su perspectiva real, es claro. El reforzamiento mismo en el Libro Blanco del Consejo Económico y Social que interviene informando la legislación no es sino una apuesta en general por los comités.

4. Decisiva importancia tiene particularmente el fenómeno de la comitología del que parten importantes decisiones para la aplicación de la legislación comunitaria<sup>29</sup>. De acuerdo con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en el ámbito comunitario corresponde a la Comisión aplicar la legislación (artículo 202 del Tratado CE, antiguo artículo 145) y es generalizada la creación en el seno de la Comisión de un comité que tome las decisiones pertinentes. Dichos comités están compuestos por expertos designados por los Estados miembros - de este modo, la Comisión se asegura de que dichas medidas se adapten lo mejor posible a la realidad de cada país-.

El número de dichos comités gira en torno a los 300 y se ocupan de asuntos de industria, asuntos sociales, agricultura, medio ambiente, mercado interior, investigación y desarrollo, protección del consumidor y seguridad alimentaria. Asimismo, su tipología es bien variada<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> La existencia de algunos de los comités viene estipulada por los Tratados (Comité del Artículo 36 sobre justicia y asuntos de interior, por ejemplo). Otros, por el contrario, son comités *ad hoc* como, por ejemplo, el Comité de Asuntos Culturales, que evalúa las propuestas en materia de cooperación cultural, prepara los trabajos del Consejo y garantiza el seguimiento de las actuaciones que se llevan a cabo.

<sup>29</sup> Se sigue también, ahora, el glosario en su voz, "comitología", Glosario, en <http://europe.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm> (6/5/2003).

<sup>30</sup> Los comités se pronuncian sobre la base de proyectos de medidas de ejecución preparados por la Comisión y pueden clasificarse según la siguiente tipología :

Comités Consultivos: remiten su dictamen a la Comisión, que debe tenerlo en cuenta. Este procedimiento rápido se utiliza generalmente cuando las materias tratadas no tienen gran sensibilidad política.

Comités de gestión: cuando las medidas adoptadas por la Comisión no se ajustan al dictamen previo del Comité adoptado por mayoría cualificada, la Comisión debe someterlas al criterio del Consejo, que puede tomar por mayoría cualificada una decisión distinta. Este

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

Los procedimientos que regulan las relaciones entre la Comisión y esos comités corresponden a modelos previamente establecidos en una decisión del Consejo (Decisión sobre comitología), actualmente de 1999<sup>31</sup>. Con esta decisión se pretende dotarles de mayor transparencia<sup>32</sup>, así como se regula alguna garantía a favor del Parlamento Europeo<sup>33</sup>. Igualmente, esta decisión clarifica los criterios aplicables por los comités y simplifica los procedimientos que regulan su funcionamiento.

5. La importancia real de la actuación de los comités de expertos es tal que –como se adelantó- la misma Comisión en su Libro blanco de la gobernanza reconoce la “opacidad del sistema de comités de expertos de la Unión o la falta de información sobre su funcionamiento”<sup>34</sup> y que “A menudo no está claro quién decide realmente, si los expertos o las personas investidas de autoridad política. Al mismo tiempo, un público mejor informado cuestiona cada vez más el fundamento y la independencia de los dictámenes emitidos por los expertos.”<sup>35</sup>

---

procedimiento se aplica a las medidas de gestión de la política agrícola común, de la pesca y de los principales programas comunitarios.

Comités de normativa: la Comisión únicamente puede adoptar medidas de ejecución si obtiene por mayoría cualificada el dictamen positivo de los Estados miembros reunidos en el Comité. A falta de dicho dictamen positivo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decide al respecto por mayoría cualificada. Sin embargo, si el Consejo no logra pronunciarse al respecto, la Comisión puede acabar adoptando la medida de ejecución a menos que el Consejo exprese su oposición por mayoría cualificada. Este procedimiento se aplica a las medidas referentes a la protección de la salud o a la seguridad de las personas, animales y plantas y a las que modifiquen disposiciones no fundamentales de los actos legislativos básicos.

Dicho procedimiento proporciona asimismo criterios que, en función de la materia tratada, orientan al legislador a la hora de elegir el tipo de comité que conviene introducir en la legislación.

<sup>31</sup> La primera decisión sobre comitología es del 13 de julio de 1987, que fue a su vez sustituida por la decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 para incluir las modificaciones del Tratado, concretamente las referentes al nuevo papel asumido por el Parlamento en materia de codecisión, y responder a las críticas que tachaban al sistema de ejecución comunitario de demasiado complejo y opaco.

<sup>32</sup> Además, los documentos de los comités se asentarán en un registro público disponible a partir de 2001. El objetivo a largo plazo es publicar en Internet, gracias a la informatización de los procedimientos decisorios, el texto íntegro de los documentos no confidenciales transmitidos al Parlamento Europeo. Además, a partir del año 2000 la Comisión publicará un informe anual con la síntesis de la actividad de los comités del año anterior.

<sup>33</sup> Se trata del derecho de control de la aplicación de los actos legislativos que se adopten de acuerdo con el procedimiento de codecisión. Siempre que una normativa se apruebe de acuerdo con este procedimiento, el Parlamento puede manifestar su desacuerdo con proyectos de medidas de la Comisión o del Consejo que a su modo de ver pudieran exceder de las competencias de ejecución de esas instituciones.

<sup>34</sup> Libro blanco de la gobernanza, pág. 21.

<sup>35</sup> *Idem.*

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas del VII Congreso Iberoamericano de D<sup>o</sup> Constitucional, Sevilla,

La fuerte presencia de los comités de expertos y la importancia de la comitología, unido al fuerte papel de la Comisión, lleva a afirmar que la Unión Europea es "Tecnocracia, no Democracia"<sup>36</sup>. Para significar su importancia, baste recordar que según un estudio, de doce mil reuniones en el ámbito de gestión de agricultura y de regulación entre 1971 y 1995, sólo 8 decisiones de las 50.000 adoptadas por los comités no fueron seguidas por las instituciones<sup>37</sup>. O que entre los miles de decisiones adoptadas por la Comisión en cooperación con los comités entre 1993-1995, sólo en 6 casos intervino el Consejo por estar en desacuerdo<sup>38</sup>. Así, más allá del hecho de que el Consejo legisle a puerta cerrada, no hay que obviar que las decisiones que se ratifican por éste (en los llamados puntos "A" en la agenda de los Consejos<sup>39</sup>) o la Comisión, son preparadas por un masivo círculo de comités compuestos por funcionarios nacionales y expertos técnicos que también operan a puerta cerrada en secreto.

De este modo, funcionarios en cónclave adoptan decisiones legislativas en una mínima expresión de la democracia tal y como la conocemos en los Estados nación. Para Curtin, el término más descriptivo para esto es el de "Neo-absolutismo", que se agrava en los ámbitos del segundo y tercer pilar<sup>40</sup>.

6. No obstante, no faltan quienes observan como en el sistema de los comités también un proceso deliberativo y racional, un supranacionalismo deliberativo, al ver a los expertos profesionales de los distintos niveles deliberando a favor del interés público internacional

<sup>36</sup> Así encabeza uno de sus epígrafes CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., pág. 41.

<sup>37</sup> Se recuerda un dato de FALKE, Josef, "Comitology and other committees: A preliminary empirical assessment", in PEDLER, Robin H. Y SCHEFER, Gunther F. (eds.), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Instituto of Public Administration, Maastricht, 1996, págs. 117-166, donde se dice que en 12 mil reuniones de gestión de agricultura y comités de regulación entre 1971-1995, sólo 8/50000 decisiones fueron desfavorables. Así en FROST, Amanda, "Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union", en *European Public Law*, vol. 9, Issue 1, págs. 87-104, en concreto, pág. 101.

<sup>38</sup> En este caso, DEHOUSSE, Renaud, "Comitology as an Administrative Task", en JOERGES, Christian y VOS, Ellen (eds.), *EU: Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 1999, págs. 109-128, pág. 111.

<sup>39</sup> Al respecto se cita un trabajo pionero de Rinus van Schenedelen, que demuestra cómo de persuasivo es este sistema y cómo un significativo número de decisiones del Consejo son adoptadas por los comités: SCHENDELEN, M.P.C.M van, "The Council Decides. Does the Council Decide?", *JCMS* (1996), págs. 531 y ss., así citado en CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., pág. 45.

<sup>40</sup> *Idem*.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

de la nueva Europa, todo en términos de transparencia, igualdad de acceso y participación justa, como mecanismos para formar consensos y evitar conflictos, coordinando intereses públicos y privados<sup>41</sup>, y a las agencias independientes como superior expresión de la racionalidad institucional en un mundo cada vez más necesitado de especialización<sup>42</sup>.

Sin embargo, cuanto menos de momento, ni comités ni agencias acaban de encajar en nuestros clásicos esquemas constitucionales y democráticos, por mucho que se proclame su necesaria regularización y su sometimiento más estricto a las reglas de la transparencia.

Pues bien, según lo visto, los vicios del sistema político de la Unión Europea provocan la falta de legitimación y sus expresiones en la misma realidad. Los ciudadanos europeos no se sienten involucrados en las decisiones, no comprenden el sistema que sienten muy lejano, incomprensible y poco democrático<sup>43</sup>.

### **III. Las propuesta de solución y su deformada visión por la Comisión**

#### ***a) Una deliberación supranacional pública y en público....***

Desde una perspectiva externa como la que ofrece el norteamericano Frost, la respuesta a estos problemas de legitimidad se han centrado en tres grupos.

1- Apostar por más mayorías democráticas en las instituciones, reforzando el papel del Parlamento Europeo y su influencia en las actuaciones del Consejo y Comisión.

<sup>41</sup> En particular, me remito a "'Good Governance' Through Comitology?", en JOERGES, Christian y VOS, Ellen (eds.), *EU: Committes: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 1999, págs. 311-339.

<sup>42</sup> Así lo recuerda, también, CLOSA MONTERO, Carlos, "El libro blanco sobre la gobernanza", cit. pág. 499.

<sup>43</sup> Así basta recordar que el Eurobarómetro de julio de 2001 decía que un 84% de los ciudadanos no se sentían involucrados, un 93% en el caso de Irlanda que contestó de forma negativa al referendum de dicho año. Datos más recientes relativos a la convención europea muestran que más de la mitad de la ciudadanía (55%) tan siquiera han oído hablar de la Convención Europea en julio de 2003 (un 70% en marzo) y ni la mitad de los que sí tenían noción alguna sobre el texto de la constitución. Ver, IP/03/1115 Brussels, *European public opinion still hazy about the Convention*, 25 July 2003, más información en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index.htm) (8/8/2003).

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

2- Apostar por el papel de los Estados miembros y del papel de sus gobiernos legítimamente democráticos en la Unión Europea, reforzando el papel del Consejo y

3- La participación directa de la sociedad a través de una democracia deliberativa supranacional, un republicanismo cívico en el que todos los afectados puedan participar en el proceso de toma de decisiones.

Y en todo caso, recuerda este autor, estas tres vías de dotación de legitimidad democrática tienen, al menos, algo en común: que la Unión Europea ha de ser más transparente, y con ello más democrática pero, como recuerda, la transparencia no puede conseguir por sí sola esta finalidad<sup>44</sup>.

En el Libro blanco de la gobernanza –y, de forma más atemperada en el reciente proyecto constitucional- parece darse una versión deformada de la tercera vía de las apuntadas por Frost, pero bajo una estructuración organicista de la “sociedad civil”. Como se dijo en su momento, dos de los principios en los que se apoyan las propuestas de la Comisión respecto de la gobernanza europea son los principios de apertura y participación. Y estos principios adquieren un muy particular sentido en el contexto europeo. No en vano, se apuesta por la promoción de una participación de la “sociedad civil”, una participación corporativa de grupos y agentes sociales –no de individuos- canalizada a través de un sistema de consultas-participación en el contexto de un proceso decisonal abierto al efecto. Y la transparencia es, pues, la premisa y base de esta particular forma de captar la participación como medio de solventar los problemas de legitimación en Europa, llegando incluso a quitar protagonismo a la participación en sí.

Quizá cabe situar a la holandesa Curtin a la cabeza de quienes defienden una democracia participativa para la Unión con un claro protagonismo para la llamada “sociedad civil”. Las bases de su defensa estriban en una llamada a la participación directa<sup>45</sup>, al pluralismo en el proceso de toma de decisiones, como medio en el que los intereses privados convergen y se maximizan<sup>46</sup> en un mercado competitivo y de publicidad y apertura donde se expresan racionalmente los deseos por todos los agentes.

<sup>44</sup> FROST, Amanda, “Restoring Faith in Government:.. cit. pág. 102.

<sup>45</sup> CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., pág. 21.

<sup>46</sup> *Idem*, bajo clara influencia de Dahl.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

Las bases de su propuesta de "democracia post-nacional"<sup>47</sup> se sitúan en un contexto donde se defiende un relativo "corporativismo participativo" y la llamada "democracia asociativa". Esto es, de un lado, se reconoce la importancia de muchas asociaciones intermedias en la sociedad y los grupos de particulares que representan y articulan las demandas de otros grupos<sup>48</sup>, al igual que la transferencia de los gobiernos de algunas funciones a organizaciones más próximas a la ciudadanía en virtud de la eficacia, superando los fallos de la burocracia<sup>49</sup>.

La transparencia pasa en este marco a ser la base de todo posible proceso de deliberación pública, bajo la confianza y la creencia del valor de la publicidad por sí sola en el proceso de toma de decisiones<sup>50</sup>.

Como no puede escapar, en la base de esta apuesta por la participación asociativa se encuentra tanto el pluralismo y la poliarquía de Dahl como la teoría de la acción comunicativa de Habermas y su formación de la voluntad política<sup>51</sup>. Tal y como es conocido, Habermas en su teoría de la acción comunicativa<sup>52</sup> señala la necesidad de un proceso en principio transparente y que también resulta transparente a los participantes mismos, en donde los la comunicación de éstos se mueve en un horizonte de posibilidades irrestrictas de entendimientos. Los participantes quedan abiertos a la posibilidad de equivocarse y son susceptibles a la crítica y quedan dispuestos a variar sus posiciones. Asimismo, en modo alguno el proceso admite que se adopten las soluciones bajo la persuasión de la fuerza sino de la convicción. Las organizaciones estatales para ser democráticas deben ser permeables, pues, a los valores y argumentos de una comunicación política de tipo

<sup>47</sup> Así denomina su propuesta, señalando que "post" por cuanto que se hace posible la democracia más allá del Estado nación, y porque se deja atrás la noción de identidad política. No se trata de superar las naciones, sino de separar marcos y permitir la coexistencia política. Ver, CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit. pág. 14. págs. 51-52.

<sup>48</sup> Respecto del corporativismo participativo remite a OBRADOVIC, Daniela, "Prospects for Corporatist Decision-Making in the EU: The Scoal Policy Agreement", 2 *Journal of European Public Policy* (1995), así citado CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., pág. 22.

<sup>49</sup> Por cuanto a la "Democracia asociativa", remite a HIRST, P. *Associative Democracy*, Cambridge, 1994, así como COHEN, J. y ROGERS, J. (eds.) *Associations and Democracy*, London, 1995, *Idem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*, págs. 23-24.

<sup>51</sup> Curtin afirma expresamente como soportes de su propuesta el patriotismo constitucional de Habermas, la democracia deliberativa y el papel de las asociaciones no gubernamentales y el el republicanismo cívico norteamericano. *Ibidem*, , pág. 51.

<sup>52</sup> Entre otros, cabe remitir a HÄBERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa* (2 vol.), Taurus, Madrid, [s. f].

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

envolvente y ambiental. Asimismo, la legitimidad del sistema se hace depender del cumplimiento de la máxima de que las regulaciones normativas y formas de acción resultantes hayan permitido a todos los posibles implicados que pudiesen prestar asentimiento como participantes en discursos racionales.

Del mismo modo, la influencia del pluralismo de Dahl es notoria<sup>53</sup>, por cuanto al pluralismo e integración de los intereses particulares por medio del respeto de las reglas del procedimiento de integración: la igualdad de oportunidades para formular preferencias<sup>54</sup>; manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno individual y colectivamente<sup>55</sup> y no discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias<sup>56</sup>. De este modo, a más debate público y el derecho a participar, más “poliarquía” y configuración del bien común a partir de los intereses individuales. El carácter democrático de un régimen político está garantizado por la existencia de múltiples grupos o múltiples minorías.

También se observa esta visión procedimental conexas en la percepción democrática de Held, esto es, la democracia como marco en el que este proceso deliberativo se hace posible garantizado a través de un escrupuloso respeto de las libertades públicas. Así, los derechos fundamentales forman parte de un consenso relativo al procedimiento y a la gestión de la pluralidad con reglas para dirimir disputas y condiciones de negociación y compromiso.

Y sobre estas bases teóricas se formula una apuesta sobre la participación de una “sociedad civil” como “democracia post-nacional”, como “esfuerzo por conceptualizar una entidad política viable más allá de las preconcepciones del Estado-nación.”<sup>57</sup> La deliberación debe generar un esfera pública de discusión de participantes a escala europea, no en la opacidad y fragmentación actual, donde la emergencia de la sociedad civil europea es fundamental. Entre las propuestas se señala el reconocimiento europeo del derecho de

<sup>53</sup> Se sigue, DAHL, Robert, *La poliarquía. Del autoritarismo a la democracia*, (Trad, Julia Moreno), Guadiana, Madrid, 1974.

<sup>54</sup> Lo que se garantiza con el reconocimiento efectivo de la libertad de expresión, asociación, voto, competencia electoral, *Ibidem*, pág. 11 y referencias posteriores.

<sup>55</sup> Garantía de asociación, expresión, voto, elegibilidad, competencia, pluralidad informativa y elecciones libres. *Idem*.

<sup>56</sup> Para lo que se añade a lo anterior la garantía institucional electoral y de otras formas de expresar las preferencias. *Idem*.

<sup>57</sup> CURTIN, Deirdre M. *Postnational democracy...* cit., conclusiones pág. 62.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

asociación, superando su sentido clásico y reconociendo a las organizaciones y grupos europeos, sujetos directamente al ordenamiento europeo<sup>58</sup>.

Igualmente, se confía en el enorme potencial de las nuevas tecnologías para facilitar ese diálogo genuino entre ciudadanos con ciudadanos activos y no meros receptores de mensajes; con la creación de nuevas comunidades para esta asociación hábermasiana. Primitivas sociedades especializadas en asuntos que contribuyen a crear la idea y a influir en la sociedad civil dominada por los mass media. En todo caso, se dice que “no se trata de suplantar a la democracia representativa pero sí de suplementarla.”<sup>59</sup> Y como a continuación se señala, una de las claves de esta participación reposa en la peculiar concepción de la sociedad civil.

### **b) La “sociedad civil” que ha de participar en Europa**

La propuesta de esta peculiar participación gira en torno al concepto de “sociedad civil”<sup>60</sup> y es la comprensión de esta noción la que hace que la propuesta adquiera una especial singularidad. Este concepto, nada nuevo y con unos antecedentes y ambigüedad evidentes en la filosofía política<sup>61</sup>, se concibe ahora “como una esfera

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, pág. 58. Se trata de una querencia no nueva ante los múltiples problemas jurídicos y fiscales que implica la actuación supranacional de asociaciones que lo son jurídicamente sólo en el ámbito nacional de su respectivo Estado donde se hallan registradas o reconocidas como tales. En este punto, en su trabajo CURTIN, Deirdre M. “Non-Governmental Representation V. Civil Society Deliberation: A Contemporary Eu Governance Dilemma”, disponible en <http://www.arena.uio.no/events/Conference2002/documents/Curtin.doc> (7/7/2003), de 33 págs. En concreto págs. 21-22, allí Curtin recuerda la fallida propuesta propuesta de regulación del Comité Económico y Social al Consejo de un Estatuto de un asociacionismo europeo (OJ C 99/1 (21 de abril de 1992) así como la propuesta de enmienda para la Regulación del Consejo sobre el estatuto de la asociación europea, OJ C 236/1 (31 August 1993).

<sup>59</sup> *Ibidem*, págs. 55 y 57, cita de esta última.

<sup>60</sup> Debo señalar que sobre el tema resulta ya imprescindible el monográfico recientemente publicado sobre la “sociedad civil” en *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, septiembre de 2003, el cual sólo parcialmente ha podido ser consultado al momento de cerrar estas páginas. En concreto, me remito ahora al seguimiento sobre la noción “sociedad civil” operada por BÚRCA, Gráinne de y WALKER, Neil, “Law and Transnational Civil Society: Upsetting the Agenda?”, en *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, septiembre de 2003, págs. 387-400, págs. 388-389.

<sup>61</sup> Un seguimiento de este concepto desde una posición positiva, en CURTIN, Deirdre M. “Non-Governmental Representation... cit. en concreto, págs. 4-6. Como más adelante se verá, es muy posible también hacer una lectura, y muy negativa de este concepto en la historia de las ideas.

Curtin recuerda la historia de la idea de la “sociedad civil” desde Ciceron y también en las ideas de Aristóteles. Tales ideas en la Edad Media fueron paradigmas del pensamiento, sociedad civil como gente que vive junta formando una comunidad política con un bien común. Con la



"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta sobre todo de una esfera íntima (familia), asociaciones (ONG's), y movimientos sociales y formas de comunicación pública". Como "un orden espontáneo e independiente separado del Estado y por tanto, en el sentido de ser 'no político'"<sup>62</sup>

Esta sociedad civil se mueve en un espacio cívico no gubernamental voluntario y constituido por asociaciones de grupos e individuos libres, con formas de acción consensual, una suerte de "custodios de la virtud social" que apoyan el liberalismo y que requieren el apoyo institucional que proteja su autonomía y su libertad de acción<sup>63</sup>.

Así, se llega a afirmar, que una rica vida asociativa puede suplementar el papel de los partidos políticos en la estimulación de la participación política, incrementando la eficacia política y promoviendo las responsabilidades y derechos de la ciudadanía democrática<sup>64</sup>.

Quizá el matiz de la Comisión a esta versión de la democracia deliberativa lo confiera una concepción más corporativista y dirigida públicamente de dicha sociedad civil. Y ello quizá se deba a que no es en modo alguno nueva la presencia institucionalizada por medio de los comités en la Comunidad Europea, de los grupos de interés y sociales en el proceso de decisiones<sup>65</sup>. Sea quizá de esta inercia la noción de sociedad civil renovada en los últimos años que parece seguirse en el

---

ilustración emergió la idea en el pensamiento más próximo a lo económico. De ahí que con Hegel la idea pasó a significar el orden social y, fundamentalmente el orden económico, idea sobre la que trabajó Marx posteriormente. Se dan así dos sentidos bien separados. La propia del moralista escocés Ferguson, para referir una forma moderna de sociedad en la que emerge el comercio y las relaciones mercantiles en una sociedad burguesa que se autoregula. Y un segundo significado que es el que se quiere rescatar para la Unión Europea, supone que la sociedad civil es una parte de la sociedad en oposición con el Estado, que representa una compleja red de relaciones no políticas. A partir de ésta Hegel también concibió su sociedad civil.

En el pensamiento revolucionario americano y francés la estrategia de la sociedad civil servía para afirmar que no era suficiente una democracia formal, puesto que esta puede degenerar en un populismo autoritario, puesto que se necesita organizar los hábitos democráticos a partir de las asociaciones civiles que son capaces de hacer más que los individuos. El espacio civil no gubernamental, voluntario y consensual.

<sup>62</sup> Se remite a HIRST, P., "Democracy and Civil Society", en HIRST, p. y KHILNANI, S. *Reinventig Democracy*, Oxford, 1996. Págs. 97 y ss. y COHEN, J. L, y ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*, Massachussets, 1996, citados en *ibidem*, pág. 25.

<sup>63</sup> *Idem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pág. 27.

<sup>65</sup> Curtin recuerda la fuerte presencia de los grupos de intereses desde el inicio de la Comunidad en el marco del neo-funcionalismo y la institucionalización del Comité Económico y Social y la institucionalización del "diálogo social" a través de numerosos comités consultivos., CURTIN, Deirdre M. "Non-Governmental Representation... cit. págs. 13 y ss.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

Libro Blanco de la Gobernanza europea bajo una visión organicista y controlada de la sociedad civil.

El Libro blanco de la gobernanza<sup>66</sup> sigue la noción de “sociedad civil” formulada por el Comité Económico y Social en 1999<sup>67</sup>, bajo la cual se encuentran:

1- los actores del mercado de trabajo (es decir, sindicatos y patronales, “los interlocutores sociales”);

2- las organizaciones representativas de los medios sociales y económicos, que no son interlocutores sociales en sentido estricto (por ejemplo, organizaciones de consumidores);

3- las ONG (organizaciones no gubernamentales), que unen a las personas en torno a causas comunes: por ejemplo, las organizaciones de protección del medio ambiente, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las asociaciones benéficas, las organizaciones escolares y de formación, etc.;

4- las organizaciones de base o “Community-based Organisations” (CBO) (es decir, las organizaciones surgidas de la base de la sociedad, que persiguen objetivos orientados hacia sus miembros); por ejemplo, los movimientos de juventud, las asociaciones de familias y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos en la vida local y municipal;

y 5- las comunidades religiosas.

Asimismo, en documentos más recientes, la Comisión afirma los criterios definitorios de quiénes deberían formar parte del mecanismo de consultas. Se dice que “deberá asegurarse de que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones”, en concreto:

- los afectados por la política;
- aquéllos que participarán en la aplicación de la política;
- organismos con objetivos declarados que les concedan un interés directo en la política<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Expresamente así se afirma en el Libro Blanco de la Gobernanza europea, pág. 16.

<sup>67</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre “El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, DO C 329, de 17.11.1999, ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/1999/c\\_329/c\\_32919991117es00300038.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/1999/c_329/c_32919991117es00300038.pdf)) disponible en la red, pág. 30.

<sup>68</sup> Comunicación de la Comisión Com 2002, 277 final, de 5 de junio de 2002, “Documento de consulta: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”, de 18 páginas, disponible-formato pdf- en [http://europa.eu.int/comm/governance/whats\\_new/comm100602\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/whats_new/comm100602_es.pdf), en adelante, Comunicación sobre consulta y diálogo, en concreto, pág. 12.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

Pues bien, bajo tal concepción, en el primer eje del Libro blanco de la gobernanza en el que se postula la participación se afirma el objetivo de “Implicar a la sociedad civil”<sup>69</sup>, y se trata a ésta como sujeto propio con el papel de “permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población”. Este sujeto -la “sociedad civil”- está integrado por organizaciones, que son las que “movilizan a los ciudadanos”. La Unión Europea las fomenta, en particular a las ONG’s, las cuales “Sirven a menudo de sistema de alerta rápida para orientar el debate político”. También forman parte de esa “sociedad civil” las organizaciones sindicales y patronales, en especial en materia de política social.

Asimismo, se involucra a los órganos consultivos como el Comité Económico y Social<sup>70</sup> como medio de expresión de la “sociedad civil”.

### ***c) La apertura a través de los mecanismos de consulta y participación propuestos y sus principios y reglas***

En el Protocolo nº 7 del Tratado de Amsterdam, la Unión Europea señaló que “la Comisión debería [...] consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta”<sup>71</sup>. En esta línea, también en el marco de esta propuesta participativa del Libro blanco de la gobernanza, se apuesta por la

<sup>69</sup> Libro blanco de la gobernanza, págs. 16 y ss.

<sup>70</sup> Cabe recordar, que el Comité Económico y Social Europeo (CESE) fue creado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957 con el fin de representar los intereses de los distintos grupos económicos y sociales. Cuenta con 222 miembros, distribuidos en tres grupos: empresarios, trabajadores y representantes de actividades específicas (agricultores, artesanos, PYME e industrias, profesiones liberales, consumidores, comunidad científica y pedagógica, economía social, familias, movimientos ecológicos). El Consejo decide por unanimidad el nombramiento de los miembros por cuatro años renovables.

El CESE es consultado antes de la adopción de un gran número de actos relativos a mercado interior, educación, protección de los consumidores, medio ambiente, desarrollo regional y ámbito social, y puede también emitir dictámenes por iniciativa propia. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (mayo de 1999), el CESE debe ser consultado obligatoriamente sobre un mayor número de temas (nueva política de empleo, nuevas disposiciones en materia social, salud pública e igualdad de oportunidades) y puede ser consultado por el Parlamento Europeo.

El Tratado de Niza, adoptado en diciembre del 2000, no ha modificado el número y reparto por Estado miembro de los miembros del Comité. Sin embargo se ha precisado la cualificación de estos miembros y por ello está compuesto por «representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social» (artículo 257 del Tratado CE). Se sigue de “glosario” Glosario, en <http://europe.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm> (6/5/2003).

<sup>71</sup> Protocolo (Nº 7) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adoptado en el Tratado de Amsterdam.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

creación de mecanismo de consultas previas para la elaboración de políticas. Se advierte que "La participación no consiste en institucionalizar la protesta", sino que se propone la articulación de la apertura donde la "sociedad civil" puede "informarse y corregir", generándose una "cultura reforzada de consulta y diálogo"<sup>72</sup>. Así, se apuesta por la génesis de colectivos avanzados para reforzar e institucionalizar las consultas siempre que cumplan con los requisitos de responsabilidad, capacidad y transparencia. En otras palabras, este sujeto se institucionaliza y canaliza exigiéndole una serie de condiciones a cambio de concederle su privilegiado papel participativo<sup>73</sup>. Han de ser responsables, transparentes y capaces de ser correas de transmisión con la sociedad. Se propone la aprobación y cumplimiento de unos estándares mínimos de consulta: qué consultar, cómo aplicar el principio de consulta rápida, el criterio de identificación de los principales miembros, una guía práctica de cómo llevar adelante el proceso, cómo presentar los resultados de la consulta a los que deciden y cómo se ha de retroalimentar las contribuciones<sup>74</sup>. De igual modo, se propone, tal y como se ha hecho, la creación de "extensa base de datos en línea que proporcione información detallada sobre las organizaciones de la sociedad civil activas a nivel europeo, y que debería tener como efecto mejorar su organización interna."<sup>75</sup>

Al respecto, cabe hacer referencia a la Comunicación de la Comisión Com 2002, 277 final, de 5 de junio de 2002<sup>76</sup>. En la misma, se observa la "larga tradición" de la Comisión en el procedimiento de consultas, si bien dada su asistematicidad y algunos vicios de eficacia, se considera que estos mecanismos deberían ser más coherentes. Se pretende ahora una "mayor participación", un procedimiento "más transparente", bajo "principios y normas generales", en un marco "coherente" y "bastante flexible" a la vez<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> Libro blanco de la gobernanza, pág. 18.

<sup>73</sup> Al respecto de su institucionalización, CURTIN, Deirdre M. "Non-Governmental Representation... cit., págs. 11 y ss. y 29 y ss. ahí pueden seguirse las dudas generales sobre los modelos a seguir de mayor o menor formalización de los grupos y las consultas, ante los peligros de la burocratización de esta sociedad civil.

<sup>74</sup> En concreto se expone en, PAVAN-WOOLFE y M KRÖGER "Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules", Working Group2a "Consultation and Participation of Civil Society", June 2001, Preparation for White paper on European Governance, disponible (.pdf) en [europa.eu.int/comm/governance/work/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/work/en.pdf) (21/8/2002).

<sup>75</sup> Libro blanco de la gobernanza, pág. 16.

<sup>76</sup> Comunicación sobre consulta y diálogo, cit.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pág. 4.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

El sistema de consultas se considera positivo medio de obtener aportaciones “en particular de los representantes de las autoridades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados, los académicos o expertos técnicos, así como partes interesadas de terceros países.”<sup>78</sup>

La Comisión apunta una herramienta en línea especial para optimizar sus mecanismos de consulta, a través de la Comunicación sobre la elaboración interactiva de las políticas (C(2001) 1014), de 3 de abril de 2001, la llamada “Iniciativa de Elaboración Interactiva de las Políticas (EIAP)”. Con la misma se aspira a mejorar la gobernanza utilizando Internet para recoger y analizar las reacciones del mercado con objeto de utilizarlas en el proceso de elaboración de políticas de la Unión Europea. La iniciativa consiste en el desarrollo de dos mecanismos de información de retorno<sup>79</sup> y de consulta<sup>80</sup> basados en Internet a fin de aumentar la capacidad de la Comisión para evaluar el impacto de las políticas de la UE (o de su ausencia).

También se hace referencia a la necesidad de datos sobre los órganos consultivos formales y estructurados se recogen en una base de datos llamada CONECCS (*Consultation, The European Comisión and Civil Society*). Su objetivo es proporcionar información sobre los comités y otros foros de la Comisión a través de los cuales se consulta a las organizaciones de la sociedad civil de manera formal o estructurada. La información sobre las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro organizadas a escala europea está también disponible para el público en el sitio de Internet CONECCS, en el servidor *Europa*<sup>81</sup>. Este directorio de organizaciones se ha creado sobre una base voluntaria y su finalidad es sólo servir como fuente de información, no como medio de acreditación<sup>82</sup>.

En la misma, quedan inscritas y fácilmente accesibles cientos de asociaciones y grupos de intereses por medio de diversos sistemas de

<sup>78</sup> *Ibidem*, pág. 5.

<sup>79</sup> Un mecanismo de información de retorno, que ayuda a recoger las reacciones espontáneas del mercado. Utiliza redes y puntos de contacto existentes como intermediarios, a fin de obtener un acceso continuo a las opiniones y experiencias de los operadores económicos y de los ciudadanos de la UE.

<sup>80</sup> Un mecanismo de consulta, diseñado para recibir y almacenar rápidamente y de forma estructurada las reacciones a nuevas iniciativas. Esto incluye el establecimiento de paneles permanentes para evaluar estas opiniones, tales como el Panel de Empresas.

<sup>81</sup> [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm)

<sup>82</sup> Comunicación sobre consulta y diálogo, cit. pág. 10.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de D<sup>o</sup> Constitucional, Sevilla

búsquedas y selección por temas, naturaleza, etc. Un seguimiento de dicha base es un sencillo medio para percibir qué es la sociedad civil que ha de participar en la Unión. Hay que anunciar, no obstante, los riesgos que se dan sobre la misma y los criterios establecidos de inclusión<sup>83</sup>. Como señala Denuit, con la base de datos se pretende dar coherencia, comparabilidad, racionalidad y responsabilidad a los procesos de consulta y hacer con la transparencias que mejore asimismo el sistema. Además, recuerda, este sistema permite al Parlamento controlar más al ejecutivo, conociendo todos los *lobbies* y el peso de todos ellos que han sido consultados por la Comisión antes de la propuesta de decisión<sup>84</sup>.

Cabe también señalar que el Comité Económico y Social ha elaborado una serie de criterios para el llamado diálogo civil, señalando qué requisitos deben contar quienes formen parte de esta "sociedad civil" participativa<sup>85</sup>.

"Para ser elegibles, las organizaciones europeas deben cumplir los siguientes requisitos: estar constituidas de manera duradera a nivel comunitario; garantizar el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros y, por consiguiente, la posibilidad de consultas rápidas y constructivas; representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea; estar compuestas por organizaciones cuya representatividad de los intereses representados por ellas esté reconocida en el Estado miembro de que se trate; contar con organizaciones miembro en la gran mayoría de los Estados miembros de la UE; prever la rendición de cuentas ante los miembros de la organización; tener un mandato de representación y acción a nivel europeo; ser independientes y no estar vinculada a consignas exteriores; ser transparentes, en especial a nivel financiero y en sus estructuras de toma de decisiones."

---

<sup>83</sup> En este punto, cabe recordar con Curtin que la conocida organización activista, participativa y democrática Statewath ([www.statewath.Org](http://www.statewath.Org)) fue rechazada su inclusión en la base CONECCS porque no era "representativa" y no tenía "miembros". Al respecto, CURTIN, Deirdre M. "Non-Governmental Representation... cit. pág. 22.

<sup>84</sup> DENUIT, Renaud, "Transparency and 'New Forms of European Governance': Opening a Way to Greater Legitimacy?", en DECKMYN, Veerle (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Países Bajos, 2002, págs. 199-122, pág. 121-122.

<sup>85</sup> Dictamen sobre "La gobernanza europea - Un Libro Blanco", de 20 de marzo de 2002; CES 357/2002.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

Respecto de los "Principios generales y normas mínimas para las consultas de la Comisión"<sup>86</sup>, la Comisión ha afirmado los principios de buena gobernanza. Respecto de la transparencia del sistema se dice que "debe quedar claro": qué cuestiones se están desarrollando; qué mecanismos se están utilizando para la consulta; a quién se está consultando y por qué; qué ha influido en las decisiones de formulación de la política. De la apertura y responsabilidad, "debe quedar claro" respecto de las organizaciones qué intereses representan; cómo es de inclusiva la representación; con qué exactitud reflejan esos intereses. Por cuanto a la eficacia, el criterio es el de la prontitud y que el momento procesal permita la influencia práctica de la consulta.

Las normas mínimas que se proponen<sup>87</sup> son:

1º Claridad de la consulta<sup>88</sup>

2. Publicación y publicidad de las consultas<sup>89</sup>. A estos efectos, se dice que la Comisión podría utilizar el portal de Internet "Your-Voice-in-Europe"<sup>90</sup>.

3- Plazos<sup>91</sup>.

4- Acuse de recibo e información de retorno<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Comunicación sobre consulta y diálogo, págs. 11 y ss.

<sup>87</sup> Comunicación sobre consulta y diálogo, págs. 14 y ss.

<sup>88</sup> "Toda comunicación relacionada con la consulta deberá ser clara y concisa, y deberá incluir toda la información necesaria para facilitar las respuestas." La consulta, para ello deberá incluir: un resumen del contexto, ámbito y objetivos de la consulta, así como una descripción de los problemas específicos que están abiertos para el debate o las cuestiones de especial importancia para la Comisión; detalles sobre audiencias, reuniones o conferencias, cuando proceda; información concreta sobre personas de contacto y plazos; explicación de los procedimientos de la Comisión para el tratamiento de las aportaciones, de la información de retorno y de las siguientes etapas del desarrollo de la política".

<sup>89</sup> "La Comisión debería garantizar una publicidad adecuada dirigida a despertar la sensibilidad y debería adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deberían siempre publicarse en Internet y anunciarse en el "punto de acceso único".

<sup>90</sup> <http://europa.eu.int/yourvoice>

<sup>91</sup> "La Comisión debería prever siempre el tiempo suficiente que permita planificar y responder a las invitaciones y aportaciones por escrito. La Comisión considera actualmente que debería esforzarse en dar un plazo no inferior a 6 semanas para recibir respuestas en las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborables para las reuniones".

<sup>92</sup> "Deberá proporcionarse un acuse de recibo de las aportaciones. Los resultados de la consulta pública abierta deberán exhibirse en sitios web conectados con el punto de acceso único en Internet."

El acuse de recibo e información de retorno podrá tomar la forma bien de respuesta individual (por correo electrónico o mediante documento de acuse de recibo); o bien de respuesta colectiva (por correo electrónico o mediante el punto de acceso único de la Comisión para la consulta en Internet). Cuando se introduzcan los comentarios en el punto de acceso único en el plazo de 15 días hábiles, esto se considerará como acuse de recibo.

"A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia", Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

5- Una serie de elementos específicos para consultas concretas, quiénes deben asegurar su participación y el equilibrio de su presencia<sup>93</sup>. También se afirma que "En los casos en que la Comisión realice procedimientos de consulta concretos, deberá asegurarse de que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones" asegurándose la participación de los afectados por la política; de aquellos que participarán en la aplicación de la política y de organismos con objetivos declarados que les concedan un interés directo en la política.

#### **d) ¿Y el Parlamento?**

Hay que apuntar, por último, que pese a que en general se afirma la persistencia de la vía de legitimidad sobre las mayorías enfocadas en el Parlamento europeo, parece contemplarse a éste casi en un papel secundario o de mero mediador de la aludida participación de la sociedad civil. Así, desde la misma Comisión puede observarse como se considera que el papel contemporáneo del parlamento Europeo debe centrarse en ser adalid de los valores de transparencia, el acceso privilegiado a la información y el papel de integrador de la sociedad civil en el nuevo y fragmentado proceso decisional en el marco de la "gobernanza orgánica", esto es, mediador en esta suerte de participación directa por la "sociedad civil" y las organizaciones económicas, que ejercen los nuevos sistemas de participación en la política en los que el Parlamento en principio queda desplazado<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Asimismo se dice, cabe tener en cuenta tanto el impacto más amplio de la política en otros ámbitos, como por ejemplo los intereses medioambientales cuanto la necesidad de experiencia específica, conocimientos especializados o conocimientos técnicos, en su caso. Y en todo caso, "la necesidad de un equilibrio adecuado", cuando proceda, entre los representantes de organizaciones grandes y pequeñas; actores sociales y económicos; distritos electorales más amplios y grupos destinatarios específicos (por ejemplo, mujeres, ancianos, desempleados, o minorías étnicas); organizaciones de la Unión Europea y de países no miembros (por ejemplo, en países candidatos, países en vías de desarrollo o países que son socios comerciales importantes de la Unión Europea).

<sup>94</sup> Así puede seguirse en EUROPEAN COMMISSION, SECRETARIAT GENERAL, European Governance Team, "The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance", Green Paper prepared for the Conference of the European Union, Bruselas, 9 de noviembre de 2000, AS/ D(2000), disponible (.pdf) en [http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3_en.pdf) (7/7/2001).

Se sostiene que la adaptación de los parlamentos en general a la sociedad moderna implican entre sus funciones no sólo la realización de políticas, legitimación de decisiones, control del gobierno y autoridades, sino que es foro de reflexión pública y de protección de los valores de transparencia, apertura y rendición de cuentas (pág. 2). Se afirma el cambio hacia la "organic governance" (págs. 7-8). En ello, al Parlamento le corresponde el "acceso a la información de alta



“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de D<sup>o</sup> Constitucional, Sevilla,

Es por ello que el Parlamento se enfrentó abiertamente en su informe sobre el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de la Comisión<sup>95</sup>, donde al respecto afirmó que:

“la consulta a los sectores afectados [...] tan sólo puede complementar, pero no sustituir los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente; en el procedimiento legislativo solamente podrán decidir responsablemente el Consejo y el Parlamento, en su calidad de legisladores”.

Así se entiende la forma más atemperada de la Comisión en su Comunicación de 2002 sobre los mecanismos de consulta donde se afirma que la conexión de la Unión Europea con la sociedad se da por tres vías: “fundamentalmente” a través del Parlamento Europeo; a través de organismos consultivos institucionalizados (Comité Económico y Social y Comité de las Regiones) y, “a través de contactos directos, menos formales, con partes interesadas”. Se trata, dice ahora, de “dar voz pero no voto”<sup>96</sup>.

Y, sobre todo, así se entiende el paso que se percibe del Anteproyecto de Tratado Constitucional, de 28 de octubre de 2002<sup>97</sup> al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” de 18 de julio de 2003. Y es que, en el anteproyecto<sup>98</sup>, de los cinco artículos relativos a la vida democrática de la Unión, sólo se hacía referencia al principio de democracia participativa –y no a la representativa-<sup>99</sup>. Por el contrario, en el proyecto de Constitución, en el

---

calidad”, la integración de la gran fragmentación del proceso de toma de decisiones, liderar el proceso de apertura y transparencia y como foro de debate, marco receptor de la sociedad civil, como agente de trabajo en red (págs. 4-5). Incluso se afirma que para resolver el déficit de legitimidad debe insistirse en el Parlamento como valedor de la transparencia y la apertura.

<sup>95</sup> A5-0399/2001

<sup>96</sup> Comunicación sobre consulta y diálogo, cit., pág. 6.

<sup>97</sup> Anteproyecto de Tratado Constitucional, Secretaría de la Convención Europea, Bruselas, 28 de octubre de 2002, (OR. fr), CONV 369/02 elaborado por el Praesidium, para presentación en la sesión plenaria del 28 de octubre de 2002. El mismo mismo constituía un “esqueleto” articulado pero no completado de lo que entonces se calificaba de “Tratado constitucional”.

<sup>98</sup> El anteproyecto incluía un Título VI, “De la vida democrática de la Unión” que contenía cinco artículos de los que sólo se citaba su tema, a saber: “Principio de igualdad democrática de los ciudadanos” (artículo 33); “principio de democracia participativa” (artículo 34); “Ley electoral uniforme para la elección al Parlamento Europeo” (artículo 35); “Transparencia de los debates legislativos de la Unión” (art. 36) y “Reglas de votación de las Instituciones de la Unión” (art. 37).

<sup>99</sup> Del principio de democracia participativa se concretaba<sup>99</sup> que “Las Instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia que permita a las distintas formas de asociación

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

Título VI de la Primera parte intitulado “De la vida democrática de la Unión”<sup>100</sup>, se incluye tanto un artículo relativo a la democracia participativa<sup>101</sup>, cuanto otro -y previo a aquél- donde se afirma la democracia representativa, preceptuándose que “El funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la democracia representativa”<sup>102</sup>.

### **e) Las severas críticas al modelo participativo de la Comisión**

Como es de imaginar, no faltan las críticas y muy severas a esta participación que se propone en la Unión Europea. A la cabeza de ellas puede situarse a Allot, quien imbrica, todo el proceso en torno a la “gobernanza”<sup>103</sup>, como estrategia del mundo económico por la

de los ciudadanos participar en la vida de la Unión.” Así, en la parte “B” del Anteproyecto, que incluía una “breve exposición del texto”, pág. 8.

<sup>100</sup> El mismo ocupa los artículos 44 a 51: igualdad democrática (art. 44); democracia representativa (art. 45), democracia participativa (art. 46); interlocutores sociales y diálogo social autónomo (art. 47); Defensor del Pueblo Europeo (art. 48), así como protección de datos (art. 50) y Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales (art. 51).

<sup>101</sup> Artículo 46: Principio de democracia participativa

1. Las instituciones de la Unión 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 acción de la Unión.

2. Las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Al objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Podrá pedirse a la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de Estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución. Las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá la presentación de esta iniciativa ciudadana se establecerán mediante leyes europeas.

<sup>102</sup> Artículo 45: Principio de democracia representativa

“1. El funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la democracia representativa.

2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, que serán responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuyen a la formación política de la conciencia europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.”

<sup>103</sup> He tenido recientemente ocasión de operar un seguimiento de esta noción en “A propósito del concepto “gobernanza” en la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica”, *Comunicación presentada al Congreso Internacional “Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España”*, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre (Panel II: La integración constitucional europea).

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de D<sup>o</sup> Constitucional, Sevilla,

conquista final de lo político en una “nueva cruzada internacional”<sup>104</sup>, tanto en los países en desarrollo como, ahora, en el ámbito de la Unión. Y para él el Libro blanco de la gobernanza no es ni más ni menos que una de las mayores expresiones de dicha estrategia. Ahí se postulan los principios democráticos del buen gobierno y, a su juicio, ni el cumplimiento más escrupuloso de todos ellos lograrían una Unión Europea más democrática y legítima, tesis que el mismo Parlamento Europeo ha expresado al opinar sobre el Libro blanco de la gobernanza<sup>105</sup>. Para este autor, la noción de sociedad civil ha tenido varias y diferentes vidas<sup>106</sup>, como resumen: del sentido original de Ferguson y la escuela liberal escocesa al sentido estatista hegeliano de ordenación de la sociedad por el Estado por medio de las “corporations”<sup>107</sup>. Asimismo, se atribuyen diferentes sentidos de la “sociedad civil” (republicanismo cívico norteamericano, deliberación häbermasiana<sup>108</sup>, más próximas a su sentido original de Ferguson) y “sociedad civil” como subsidiario recurso para democratizar zonas en desarrollo<sup>109</sup>. Pues bien, para Allot, la Comisión ha optado por su más peligroso sentido hegeliano, lo que “es una nueva afirmación del neo-sindicalismo de los contrapoderes de los intereses no estatales organizados, a medio camino entre el particularismo de los

<sup>104</sup> ALLOTT, Philip, “European governance and the re-branding of democracy”, *European Law Review*, 2002, 27(1), 60-71, pág. 62.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pág. 69. En el mismo sentido Closa recuerda que el Parlamento Europeo ha recordado que “los principios de la buena gobernanza equivalen a un gobierno democrático, ya que una mejor gobernanza no puede ser la respuesta a un problema de déficit democrático”, en Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión “La gobernanza europea” (COM(2001) 428 - C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)), disponible en <http://europa.eu.int/eur-lex/es/archive/2002/ce15320020627es.html> (7/7/2003).

<sup>106</sup> Allot recuerda las “vidas” de la noción de “sociedad civil”: con los fundadores de la economía liberal (Fergusosn, Hume y Adam Smith), donde la virtud cívica reposa en la concordia y el espíritu cívil, la eliminación de las facciones por medio de la reconciliación.

<sup>107</sup> El segundo concepto es la interpretación hegeliana de “sociedad civil” *Ibidem*, pág. 64. De la sociedad autogobernada en el desorden de Ferguson el Estado pasa a ordenarla por medio del Estado

<sup>108</sup> Recuerda que para “los siempre optimistas americanos [la sociedad civil] es la materia para revivir a la comunidad fergusoniana, civilizada y con virtud republicana como respuesta a la corrupción institucionalizada”. Otra perspectiva es la häbermasiana en la que las diferentes voces de la sociedad hablan con las otras de forma colectiva para constituir la conciencia de la sociedad incluso de la humanidad.

<sup>109</sup> Señala que para los apóstoles de la universalización de la democracia, “sociedad civil” es el medio por el que las sociedades en las que se ha retrasado el desarrollo social pueden artificialmente contruir la subestructura social cuando las instituciones democráticas no funcionan con éxito.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

individualismos y la universalidad institucionalizada del Estado”<sup>110</sup>. Y ello no deja de recordarle el sindicalismo fascista que se superponía o reemplazaba incluso al poder. Y señala que precisamente la noción de “sociedad civil” de la Comisión, en tanto que se aleja del concepto fergusoniano de “sociedad civil”, causa faccionalismo y quiebra social, puesto que así, ninguna de las partes queda animada por el espíritu mismo de la sociedad y el bien público. Todo ello, bajo el “siniestro nuevo concepto de gobernanza”<sup>111</sup> y las pretensiones de “neo-absolutismo” que ella impone.

Desde perspectivas algo más atemperadas se critican las concreciones de esta versión de la participación de marcado carácter organicista o simplemente que se apueste por ella de forma principal.

Así, por ejemplo, Curtin y Dekker censuran la versión organicista de “sociedad civil” elegida por la Comisión y no dejan de señalar el problema de la financiación de las ONG’s y las repercusiones políticas que ello puede adquirir respecto de la independencia y habilidad para ser verdaderamente participativas en problemas importantes ante el “riesgo” de compra de lealtad desde Bruselas<sup>112</sup>. Steinberg entre otros, advierte del carácter elitista de la noción de sociedad civil, poniendo incluso de manifiesto la aparente paradoja de que la participación democrática propuesta es un camino adecuado precisamente para el mantenimiento y perpetuación del *status quo*.<sup>113</sup>

Closa, por su parte, considera que la ampliación del mecanismo de consultas incorporando a la sociedad civil resulta difícilmente eficiente, ante las graves dificultades de “absorber demandas numerosas y, probablemente, contrapuestas”, lo cual es bien posible que lleve a un bloqueo decisonal<sup>114</sup>. Igualmente, este autor afirma que el creciente número de grupos (más de 700) no implica en modo alguno una mayor conexión con el ciudadano, la “sociedad civil” europea no deja de

<sup>110</sup> *Idem.*

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> CURTIN, Deirdre M. y DEKKER, Ige F., “Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles”, en *International Law FORUM du droit international* 4: págs. 134-148, 2002, pág. 164, sobre el tema remiten a A.Warleigh, “Europeanizing ‘Civil Society’: NGO’s as Agents of Political Socialization”, 39 *Journal of Common Market Studies* 2001, pág. 619, 623.

<sup>113</sup> STEINBERG, Philipp, “Agencies, Co-Regulation and Comitology - and what about politics ? a critical appraisal of the Commission’s White Paper on Governance”, cit. Por el contrario, MAGNETTE, Paul, “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?”, cit. Resta importancia a este factor que acusa de elitismo a esta “sociedad civil”.

<sup>114</sup> CLOSA MONTERO, Carlos, “El libro blanco sobre la gobernanza”, cit. pág. 496.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

crecer y la desafección ciudadana no ha disminuido, todo en el marco de una visión tecnocrática y organicista de la Comisión<sup>115</sup>. Si bien es cierto que la nueva “sociedad civil” estimula la reflexión sobre la democracia, la casi completa ausencia de sufragios supranacionales o referéndums le llevan a dudar del camino seguido de una gobernanza y democracia que “no parte explícitamente de las categorías de participación y derechos políticos o representación democrática.”<sup>116</sup>

Y es que siguiendo también la misma perspectiva del Parlamento Europeo sobre el Libro blanco de la gobernanza<sup>117</sup>, lo más censurable es que se considere fundamental esta participación orgánica de la sociedad civil y no sólo complementaria. Todo ello lo imbrica el autor en la estrategia de “despolitización” de la Unión, bajo el artificio de desustanciar de conflicto y valores las políticas de la Unión Europea. Para él, lo fundamental es, precisamente, lo contrario, que en la Unión Europea se “politice la política” “la política, como conflicto sobre la asignación de valores, es consustancial a cualquier sistema de organización aunque se le denomine sistema de gobernanza.”<sup>118</sup>

También Bar considera que “las soluciones propuestas por la Comisión en el Libro blanco de la gobernanza para solucionar este problema [participación-legitimidad] no van precisamente en la línea de aumentar el contenido democrático de la Unión –representatividad popular, control político-, sino, más bien al contrario, van en la línea de fortalecer su dimensión ejecutiva y la participación corporativa en el seno de la misma.” Así ni se incrementa la legitimidad democrática ni, desde luego, su dimensión política, y afirma que “se trata simplemente de un proceso de cooperación de carácter administrativo, carente de toda connotación política”. Por ello, el modelo para la futura organización política de la Unión Europea, “está bastante lejos de ser político y se queda solamente en una solución de tipo administrativo, en una propuesta de tipo tecnocrático.”<sup>119</sup> Consiste a su juicio en una “opción conscientemente realizada, en pos de la mayor eficiencia y

<sup>115</sup> *Ibidem*, pág. 497.

<sup>116</sup> *Ibidem*, pág. 502.

<sup>117</sup> La ya referida Resolución 287 de noviembre de 2001 sobre el Libro Blanco de la Gobernanza (a5-0399/2001), citada por este autor, crítica con la noción de participación del Libro.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pág. 503.

<sup>119</sup> BAR CENDÓN, Antonio, “El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión, en *GAPP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas)*, nº 22, septiembre-diciembre de 2001, INAP-MAP, págs. 3-18. También disponible en [http://europa.eu.int/comm/governance/contrib\\_cendon\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_cendon_es.pdf) (15/8/2003), págs. 14 y 15.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

eficacia posible del sistema. La legitimidad por el resultado viene, por tanto, a sustituir a la legitimidad por la representación, o legitimidad democrática.”<sup>120</sup>

#### **IV. Para concluir. Un vicio aún peor: la transparencia no sólo como instrumento de la legitimación, sino como directo “ungüento legitimador”**

Es en todo este contexto político en el que ha de ubicarse la importante apuesta de la Unión Europea por la transparencia. Y dicha apuesta se concreta no sólo en retóricas afirmaciones, sino en toda una progresiva serie de medidas que exceden el ámbito de la presente comunicación, en un proceso donde la emergencia de la transparencia ha adquirido su máxima expresión en su constitucionalización como parte esencial de la “vida democrática de la Unión” y la fundamentalización del derecho de acceso a la información pública en la Carta de los derechos fundamentales. En este sentido, la transparencia resulta una herramienta de un intento de legitimación que, como se ha visto, cuanto menos resulta cuestionable.

No obstante, más preocupante resulta el hecho de que, de momento, la transparencia parece ser la “tapadera” que, si se le permite, *vende bien*. No en vano, el derecho de acceso no se ha acompañado de un derecho de participación del que teóricamente es premisa la transparencia. Aun es peor, se va advirtiendo el fenómeno por el que la transparencia está dejando de ser un instrumento y está pasando a ser un fin en sí mismo, en autoreferencia legitimante de la Unión Europea, como *ungüento* que por sí sólo *sana* los déficits de ésta.

Pese a que las líneas de actuación frente a los males democráticos de la Unión Europea son diferentes, como indicaba Frost, todos tienen en común la elección de la transparencia como elemento básico de dichas propuestas. Como él dice desde su visión norteamericana, “la transparencia ha llegado a ser el candidato líder para mejorar la imagen pública de la Unión Europea”<sup>121</sup>. Si en Estados Unidos la transparencia “se percibe como una práctica más del buen gobierno, en la Unión Europea se observa como un requisito constitucional de

<sup>120</sup> *Ibidem*, pág. 16.

<sup>121</sup> FROST, Amanda, “Restoring Faith in Government:.. cit. pág. 95.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

democracia”<sup>122</sup>, la Unión Europea ha sacralizado a la transparencia, la ha puesto incluso por encima de los principios del buen gobierno.

Además, denuncia Frost una paradoja reveladora: pese a que en Estados Unidos no se atribuye a la transparencia este carácter legitimador, pese a que su normativa de transparencia no está –en principio- tan orientada a la participación pública, esta última supera con creces las garantías de participación casi inexistentes que se dan en Europa. De ahí que apunta con razón que, cuanto menos de momento, es mera retórica esta vinculación de transparencia-participación para legitimar la Unión. Considera este autor que es una “notable ausencia”<sup>123</sup> que el derecho de acceso no se acompañe de un derecho de participación, por lo que la transparencia queda en algo simbólico<sup>124</sup>. Así, y como se verá, en efecto la regulación del acceso no incluye ningún derecho de ser oído antes de la toma de decisiones, de participar en sus fases, etc., a su juicio, esta regulación “no hace nada para abrir al público las decisiones.”<sup>125</sup>, “no se han creado los canales de acceso a los decisores que permitan al público participar en la formación de las políticas”<sup>126</sup>. Por ello, afirma:

“Para un observador americano, pues, parece que la Unión Europea está erróneamente centrando la transparencia como la clave de la legitimidad, incluso que la transparencia puede mejorar la legitimidad en ausencia de un derecho público de ser oído durante el proceso de formación política.”<sup>127</sup>

Y es que una cosa es considerar a la transparencia como condición *sine qua non*, como premisa básica de cualquier forma de participación en una democracia<sup>128</sup> y otra, muy diferente, considerar la transparencia como democracia misma y autoreferencia de la democracia en la Unión Europea.

No faltan quienes afirman a la transparencia no sólo como un medio e instrumento que puede ayudar a mitigar el déficit democrático

<sup>122</sup> *Ibidem*, pág. 101.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pág. 98.

<sup>124</sup> *Ibidem*, pág. 96.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pág. 98.

<sup>126</sup> *Ibidem*, pág. 102.

<sup>127</sup> *Ibidem*, pág. 101.

<sup>128</sup> Así, por ejemplo entre sus máximas defensoras, CURTIN, Deirdre M. “Citizens’ Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital *Passepartout*?”, en *Common Market Law Review* 37, págs. 7–41, 2000, pág. 8, apoyando su consideración como derecho fundamental.

“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla

como premisa de una efectiva participación, hay quienes la consideran como “condición de legitimidad de la acción comunitaria”<sup>129</sup>. A los muchos autores que simplemente se quedan en las bondades generales de la transparencia<sup>130</sup> hay que añadir no pocos documentos de la Unión en los que dadas las “bondades” y la “buena prensa” de ésta la ensalzan hasta el punto de que su finalidad última (premisas de la participación, así instrumento de control) se difumina y prácticamente desaparece.

En este punto, con Cerrillo hay que insistir que la transparencia a lo sumo complementa la legitimación pero nunca la suplanta, que no hay que dejarse llevar por la transparencia<sup>131</sup>. No hay que olvidar, en palabras de Best, que la transparencia y la apertura “no son la panacea de los problemas de legitimidad de la Unión Europea [sino que] sólo pueden ser un punto de partida en la construcción de un pensamiento público, participación y compromiso, de los que transparencia y aperturas son estrategias activas de comunicación, requieren un conjunto ponderado de procesos de consultas y elecciones europeas”. Añade ese autor que ante el fenómeno de la despolitización, la transparencia no ayuda si simplemente trae estos hechos de la oscuridad<sup>132</sup>. No en vano, los políticos saldrán a negociar a los pasillos, las decisiones se seguirán tomando en alguna parte<sup>133</sup>. Tampoco, recuerda, puede confiarse mucho en el seguimiento de los ciudadanos europeos de los procesos de decisión, por abiertos que sean<sup>134</sup>.

La transparencia es, en principio, un positivo instrumento necesario tanto para el control democrático, la participación, la eficacia, la eficiencia, etc. No obstante, si ésta pasa a ser una herramienta de una oscura maniobra de velo democrático sobre una noción de sociedad

<sup>129</sup> Así, por ejemplo, LAFAY, “L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire”, en *RTDE*, 1997, págs. 38-39, así citado por SCHRAM, Frankie, “Debating Transparency: A Challenge for the Belgium Presidency”, en DECKMYN, Veerle (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Países Bajos, 2002, págs. 33-90, pág. 38.

<sup>130</sup> Por no personalizar, cabe señalar que buena parte de la doctrina jurídica española sobre la transparencia y el acceso –que es la mayoritaria– no afronta el significado político que supone su proclamación y sacralización en la Unión y se suele quedar en las retóricas proclamaciones de los instrumentos de reconocimiento de la transparencia y el derecho de acceso.

<sup>131</sup> CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente. El derecho de acceso a la documentación administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 36.

<sup>132</sup> BEST, Edward, “Transparency and European Governance: ... cit. , pág. 116.

<sup>133</sup> *Idem*.

<sup>134</sup> *Ibidem*, pág. 117.



“A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia”, Actas del VII Congreso Iberoamericano de Dº Constitucional, Sevilla,

civil orgánica y organizada por la misma Unión, deja de ser algo positivo. Asimismo, si la transparencia se sacraliza hasta el punto de hacer perder de vista su carácter instrumental, si se presenta como *pócima sanalotodo* puede resultar una cortina de humo que esconda a los ciudadanos europeos, confiados en un derecho fundamental casi retórico, las graves carencias de la Unión. La mejora de la transparencia siempre como instrumento, complemento y suplemento es un progreso, siempre que no desvíe la atención y la energía en otros enfoques superadores de los déficits democráticos de la Unión Europea igual o más importantes<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> En este sentido cabe señalar el acierto de DYRBERG, Peter, “El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 2, vol I, julio/diciembre de 1997, págs. 377-411. pág. 411:

“El acceso público tiene ciertamente su lugar dentro de un movimiento mucho más amplio y comprometido a materializar el fin último que figura en los preámbulos de los Tratados y por el que la articulación jurídica en los Tratados no puede ser sino un mero instrumento. Por otro lado, también es importante que la transparencia no desvíe energía y enfoque de otros temas que son, por lo menos, igualmente tan cruciales como éste para el futuro de la construcción europea.”