

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 10. Primer Semestre 2020

ISSN 2444-2607. Págs. 31-47



José Carlos Nieto Jiménez¹
Universidad de Málaga. España

La transparencia en las Cortes Generales a la luz de las recomendaciones del GRECO: el Código de conducta de los Diputados.



RECIBIDO: 1 de diciembre de 2019
ACEPTADO: 3 de enero de 2020

RESUMEN: En el presente trabajo pretenden exponerse las principales recomendaciones que el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) viene formulando a España en materia de transparencia. De modo más concreto, nos centraremos en las recomendaciones dirigidas a las Cortes Generales. Así, a través de las recomendaciones y de los resultados de las evaluaciones realizadas sobre su implementación lograremos no sólo detectar las modificaciones que en materia de transparencia parlamentaria se han llevado a cabo en nuestro país, sino, más concretamente, centrarnos en uno de los elementos responsables de los favorables resultados arrojados por el último informe del GRECO: el Código de conducta de los Diputados.

PALABRAS CLAVE: Código de conducta, GRECO, Parlamento, transparencia.

¹ Investigador Predoctoral FPU (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades) en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga (Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales); Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Universidad Internacional Menéndez Pelayo; Graduado en Derecho por la Universidad de Málaga. El presente artículo constituye una versión revisada, ampliada y actualizada de la comunicación que, con el mismo título, fue presentada en el IV Congreso Internacional de Transparencia.

CONTENIDOS: 1. Las recomendaciones del GRECO en materia de transparencia parlamentaria: del incumplimiento a la implementación. – 1.1. *El informe del GRECO de 6 de diciembre de 2013.* – 1.2. *El informe del GRECO de 1 de julio de 2016.* – 1.3. *El informe del GRECO de 8 de diciembre de 2017.* – 1.4. *El informe del GRECO de 21 de junio de 2019.* – 2. El Código de conducta de los Diputados. – 2.1. *El Código de conducta de los Diputados en el ámbito de los parlamentos autonómicos.* – 2.2. *El Código de conducta de los Diputados en el ámbito de las Cortes Generales.* – 3. Consideraciones finales. – Bibliografía.

Transparency in Spanish Parliament in light of the recommendations of the GRECO (Group of states against corruption): the code of conduct of the members of congress

ABSTRACT: In this article, the main recommendations about transparency that GRECO has addressed to Spain will be analysed. Specifically, our focus will be put on the recommendations addressed to Spanish Parliament (Congress of Deputies and Senate). Recommendations, the results of a number of compliance reports on the topic, and the main amendments made in our country about transparency will be scrutinized focusing on one aspect that deserved a positive comment in the last interim compliance GRECO's report: The Code of conduct of the members of Congress.

KEYWORDS: Code of conduct, GRECO, Parliament, transparency.

1. LAS RECOMENDACIONES DEL GRECO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA: DEL INCUMPLIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN

Con el fin de conocer la razón de ser última del Código de conducta aprobado por el Congreso de los Diputados y valorar el avance en materia de transparencia que en el ámbito parlamentario se ha producido, como ha puesto sobre la mesa el último informe emitido por el GRECO sobre nuestro país, nos proponemos en este epígrafe analizar las principales y más destacadas conclusiones y recomendaciones que en el concreto ámbito parlamentario ha venido sosteniendo el GRECO en sus informes previos al último adoptado el 21 de junio de 2019 y publicado el 13 de noviembre del mismo año².

² El GRECO es un organismo creado en 1999 por el Consejo de Europa que tiene como misión la de mejorar la capacidad de sus miembros en materia de lucha contra la corrupción, a través de exámenes periódicos sobre el grado de cumplimiento de cada Estado respecto de las normas anticorrupción. Forman parte de él los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, Bielorrusia y Estados Unidos. Las deficiencias detectadas en las evaluaciones y las recomendaciones contenidas en los informes a los que aquellas dan lugar suelen traducirse en reformas legislativas y/o institucionales en el Estado miembro. Coincidiendo con su vigésimo aniversario, en julio de 2019, la Unión Europea se ha convertido en observador del GRECO. Para conocer más sobre el GRECO, puede

La transparencia en las Cortes Generales ...

1.1. El informe del GRECO de 6 de diciembre de 2013

Comenzamos por retrotraernos al año 2013, concretamente al Informe de Evaluación sobre España aprobado por el GRECO en su 62ª Reunión Plenaria, celebrada en Estrasburgo del 2 al 6 de diciembre de 2013, en el marco de la 4ª ronda de evaluación centrada en la «Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales». A los efectos de nuestro estudio, nos centramos en las cuatro recomendaciones que el GRECO formuló a España respecto de los miembros del Parlamento³.

En primer lugar, el GRECO recomendó a España «que cada cámara del Parlamento: (i) elabore y apruebe un código de conducta con la participación de sus miembros y que sea de fácil acceso para los ciudadanos (que incluya asesoramiento sobre, por ejemplo, la prevención de conflictos de intereses, regalos y otras ventajas, actividades complementarias e intereses financieros, requisitos de publicidad); (ii) que se complemente con medidas prácticas para su puesta en práctica, incluso a través de una fuente institucional de asesoramiento confidencial que proporcione a los parlamentarios orientación y asesoramiento sobre cuestiones éticas y posibles conflictos de intereses, así como con actividades formativas especializadas»⁴.

Para el equipo encargado de realizar la evaluación a España, la elaboración y aprobación del referido Código de conducta «sería la demostración del compromiso del Parlamento con la integridad». En la idea de los evaluadores, el

consultarse: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco> De manera particular, entendemos de interés señalar la naturaleza de las recomendaciones formuladas por el GRECO y las consecuencias de su incumplimiento: «GRECO relies on a model of mutual evaluation and peer pressure – rather than a model of sanctions, legal or otherwise – to promote reform and improve the capacity of Member States to fight and prevent corruption. As such it must be a credible and professional mechanism which is supported by all its Members. Please see the answer to question 8 for details on how the evaluation and compliance process functions and the impact of GRECO's work. However, GRECO can employ a number of actions under its rules of procedure to increase pressure on a Member State whose compliance is deemed "globally unsatisfactory" – including a high-level diplomatic meeting between GRECO, the Council of Europe and the Member State. Moreover, GRECO reports are public and can be the subject of media attention as well as offer the public and other practitioners in the field an opportunity to scrutinise them and to support the work of the Council of Europe and the Member States to implement effective reforms and improve practices». Fuente: <https://www.coe.int/en/web/greco/faq#%2222358480%22%22%22> (fecha de última consulta: 28 de noviembre de 2019).

³ El texto del informe puede consultarse en el siguiente enlace: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca049> De acuerdo con lo dispuesto en su párrafo 170, el GRECO instó a España a presentar un informe sobre las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones antes del 30 de junio de 2015.

⁴ Como ha apuntado Llop (2012: 78): «El estudio comparativo mundial acerca del mandato parlamentario, elaborado por la Unión Interparlamentaria en el año 2000, define los "códigos de conducta" como el conjunto de reglas "éticas" o "deontológicas" que los parlamentarios están obligados a respetar mientras dure su mandato en sus contactos con el mundo exterior con objeto de mantener la confianza del ciudadano en la integridad del Parlamento y de no comprometer en ningún caso a su Asamblea. En conjunto se trata de reglas que tratan de evitar el clientelismo, los conflictos de intereses y, en general, toda sospecha de corrupción».

Código de conducta no estaría dirigido a sustituir ni a refundir los principales textos legislativos que regulaban por entonces los principios éticos a los que debía ajustarse la actividad de los parlamentarios, sino que habría de servir como complemento y aclaración de los mismos. Es más, para los evaluadores, las bondades de la aprobación de un Código de conducta se desplegarían tanto en un plano interno («suscitara debates entre los parlamentarios sobre qué tipo de conductas resultan aceptables o inaceptables y les haría más conscientes de lo que se espera de ellos») como en un plano externo («la aprobación de un código de esa naturaleza demostraría también a los ciudadanos que sus representantes están queriendo tomar medidas para instaurar, mantener y promover unos valores éticos en sus respectivas cámaras que fomenten tanto su propia honradez como la de sus pares»)⁵.

Tal y como se apunta en la recomendación reproducida, el GRECO consideró que en la elaboración de los Códigos de conducta debían tratarse concretamente aquellos aspectos dirigidos a: colmar la laguna conceptual en materia de conflicto de intereses; conformar unas directrices generales sobre asuntos susceptibles de producir conflictos de intereses en el Parlamento; fijar los límites entre regalos, beneficios e invitaciones aceptables y aquellos que no lo son; regular la práctica consistente en que los parlamentarios puedan utilizar su condición de exdiputado o exsenador para alcanzar un empleo en la empresa privada, entre otros extremos.

En segundo lugar, el GRECO recomendó «la introducción de normas sobre cómo deben relacionarse los parlamentarios con los grupos de presión y con otras terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo».

De este modo, para los evaluadores, el problema en este sentido no sería tanto el ocasionado por la ausencia de un registro de grupos de interés (que también), sino la influencia que algunos de ellos ejercen en algunas fases del procedimiento legislativo. La transparencia en este tipo de negociaciones viene a ser el fin por alcanzar a través de la recomendación dirigida a nuestro país en el informe de 2013 que nos ocupa.

En tercer lugar, la recomendación del GRECO se dirigió a revisar «los actuales formularios de declaración aplicables a los miembros de ambas cámaras del Parlamento a fin de incrementar las categorías y el nivel de detalle de la información».

De manera más concreta, el equipo evaluador consideró que «si se añadiera el valor de mercado de las propiedades y vehículos, los nombres de las empresas en las que tienen acciones o participaciones, los tipos de interés que pagan por los

⁵ Por regla general, las virtudes que se le atribuyen a la aprobación de Códigos de conducta se reconducen a la vertiente externa, esto es, se presentan los Códigos de conducta como instrumentos a través de los que aumentar la confianza en la labor de los parlamentarios y los niveles de legitimidad de la institución. Así lo entiende, por ejemplo, Gonzalo (2017).

La transparencia en las Cortes Generales ...

créditos obtenidos de instituciones financieras, información sobre los regalos que reciben, los viajes a los que son invitados y los ingresos por sus actividades complementarias (incluidas dietas o compensaciones), ambos formularios proporcionarían una información mucho más precisa». La recomendación va más allá de la persona que ostenta el cargo parlamentario, de manera que en el informe se consideró «prudente» entrar a considerar la posibilidad de ampliar el alcance de las declaraciones a cónyuges y otros miembros dependientes del parlamentario.

En cuarto y último lugar, el GRECO formuló una lógica recomendación a nuestro país, instándolo a que «se tomen medidas adecuadas para garantizar una eficaz supervisión y un control del cumplimiento tanto de los requisitos de declaración ya existentes como de aquellos aún por establecer, así como de las demás normas de conducta de los parlamentarios». Nos permitimos calificar de lógica esta recomendación, pues la supervisión de la ejecución de las recomendaciones anteriores y de las medidas de transparencia que por aquel entonces ya estaban en vigor, resulta imprescindible para que aquellas cumplieran su finalidad y preservaran su significado.

En este sentido, se pone el acento en el informe en que la presentación y verificación de la declaración de bienes no era requisito previo para la adquisición de la condición de parlamentario, sin que tampoco existieran normas que regularan el proceso a seguir para controlar las presentadas. De igual modo, se criticó que ninguna autoridad tuviese facultades de control en materia de declaración de bienes, no se contemplasen sanciones por la no presentación o por retrasar o falsear aquella. En este sentido, el equipo evaluador se situó en la línea de recomendar la incorporación de expertos independientes en el proceso de control y la previsión de sanciones en caso de infracción de las normas sobre transparencia e integridad.

1.2. El informe del GRECO de 1 de julio de 2016

Por otro lado, nos ocupamos en las líneas que siguen del Informe adoptado por el GRECO en su 72ª reunión plenaria, celebrada del 27 de junio al 1 de julio de 2016, y publicado el 10 de octubre de 2016, en el que se examinó el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe del año 2013 que hemos abordado en las líneas precedentes⁶.

Por lo que se refiere a las recomendaciones que instaban a elaborar y aprobar un Código de conducta en cada una de las Cámaras (recomendación primera) y a adoptar medidas dirigidas a garantizar la supervisión y control del cumplimiento de las normas de conducta aplicables a los parlamentarios (recomendación cuarta), el informe del año 2016 concluyó que no fueron implementadas a fecha de

⁶ El informe del año 2016 puede consultarse en el siguiente enlace: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca04a>

elaboración del mismo. Pese a poner en valor determinadas previsiones contenidas en la Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, el GRECO consideró que los parlamentarios no se encontraban insertos en el ámbito de dicha norma. Así, el GRECO volvió a recalcar la importancia de que los parlamentarios se dotaran de un Código de conducta propio⁷.

De otro lado, la recomendación (segunda) dirigida a crear normas que regulasen la relación de los parlamentarios con los grupos de presión y terceras personas que traten de influir en el proceso legislativo, tampoco fue implementada a juicio del GRECO. Pese a que en el informe se reconoció la voluntad de España de cumplir con la recomendación como consecuencia de determinados borradores por aquel entonces conformados, se consideró, por las circunstancias políticas del momento con varios periodos electorales de por medio, demasiado prematuro realizar un examen de las embrionarias iniciativas planteadas y/o puestas en marcha. De este modo se mantuvo la advertencia a España sobre la regulación de las negociaciones entre parlamentarios y grupos de presión, más allá de la creación de un registro de estos últimos⁸.

En último lugar, la tercera recomendación, a través de la que se instaba a modificar los formularios de declaración que los parlamentarios tenían que completar a fin de aumentar el nivel de detalle de la información por aquellos recogida, se consideró en el informe de 2016 parcialmente implementada. Esto es, se reconocieron los avances que supusieron la creación de los portales de transparencia del Congreso de los Diputados y del Senado, la obligación trimestral de publicar el gasto ocasionado con motivo de los viajes de los parlamentarios, puntos de información pública, etc., aunque se mantuvo la necesidad de que España modificara los formularios de declaración de modo que la información que los parlamentarios hacían constar en ellos alcanzara un mayor nivel de detalle⁹.

⁷ «Parliamentarians must themselves develop rules and channels to instil and to uphold strong ethical values. GRECO urges the new legislature to embark, at the earliest opportunity, on a conclusive institutional discussion of integrity and ethical issues related to parliamentary conduct, ultimately resulting in the adoption of a Code of Conduct for both Houses accompanied with appropriate counselling and enforcement mechanisms, as per recommendations i and iv». Párrafo 13 del Informe de 2016.

⁸ «GRECO urges the authorities to take tangible action given that this subject matter ranks high on the list of public concerns». Párrafo 17 del Informe de 2016.

⁹ «GRECO is, however, of the firm view that more needs to be achieved to fully satisfy the concerns at stake in recommendation iii, notably, by addressing several features currently missing in the financial declaration requirements, but which can prove to be important for bringing to light potential or actual conflicts of interest, i.e. market value of the real estate and vehicles, names of the companies to which the shares and stocks belong; interest rates paid for the credits obtained from financial institutions; information on gifts received; and income (even received in the form of indemnities) received from accessory activities (paragraph 56, Fourth Round Evaluation Report). Obviously, this recommendation needs to be read in conjunction with recommendation iv on the reinforcement of effective supervision and enforcement mechanisms in Parliament itself». Párrafo 24 del Informe de 2016.

La transparencia en las Cortes Generales ...

Sobre la base de las conclusiones arrojadas por el informe, el GRECO calificó de «insatisfactorio» el grado de cumplimiento de las recomendaciones, por lo que solicitó a España un informe sobre el progreso en la implementación de las medidas propuestas, con fecha límite el 31 de julio de 2017.

1.3. El informe del GRECO de 8 de diciembre de 2017

Como consecuencia de lo señalado al fin del subapartado anterior, fue adoptado el 8 de diciembre de 2017 por la 78ª reunión plenaria del GRECO un informe -de cuyas conclusiones nos ocupamos en las líneas que siguen- en el que se examinó el grado de implementación de las recomendaciones contenidas en el informe del año 2013, desde la adopción del informe del año 2016 cuyas conclusiones acabamos de exponer¹⁰.

De nuevo, como en la evaluación del año anterior, la ausencia de un Código de conducta en el Congreso y en el Senado, condujo a que las recomendaciones primera y cuarta (aprobación del Código de conducta y adopción de medidas para supervisar y controlar el cumplimiento de las normas de conducta de los parlamentarios) se consideraran no implementadas¹¹.

Por lo que respecta a la recomendación segunda (regulación de las relaciones entre parlamentarios y grupos de presión), pasó de considerarse no implementada en el informe de 2016 a parcialmente implementada en el del año 2017. El principal hecho que llevó a esa conclusión fue la presentación de dos iniciativas relacionadas con la recomendación: una proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes y otra de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés¹².

Por último, la tercera recomendación (modificación de los formularios de declaración a fin de aumentar el nivel de detalle de la información) volvió a considerarse en 2017 parcialmente implementada, bajo la misma argumentación que el año precedente: la ausencia de una modificación de los formularios con el

¹⁰ El informe puede consultarse en el siguiente enlace: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

¹¹ «GRECO regrets the lack of any new development regarding the adoption of a code of conduct. The recommended code can be not only a meaningful inspirational, value-based instrument to reinstate the commitment of the legislature to high standards of integrity, but it can also enable a broad reflection process on a number of unregulated issues meriting detailed review (e.g. gifts and other types of advantages, ad-hoc disclosure, contacts with third parties, etc.). The latter can prove to be of strategic relevance in the light of the repeated frustrated efforts to amend the internal rules of procedure of the respective Chambers (see paragraph 8); it may be wiser to start building consensus around a "soft" law instrument prior to amending statutory texts». Párrafo 13 del Informe de 2017.

¹² «GRECO welcomes the very first step taken to regulate lobbying. This is in itself an encouraging move given the traditional reluctance of parliamentarians to deal with this matter. That said, it is too early to anticipate where the current proposal may lead and whether it would effectively be adopted by the present legislature». Párrafo 20 del Informe de 2017.

objetivo de obligar a los parlamentarios a hacer constar determinados datos concretos citados en el propio informe¹³.

Tal y como ocurrió en el año 2016, el GRECO, en su informe del año 2017 consideró «globalmente insatisfactorio» el grado de cumplimiento de nuestro país en lo referido a la implementación de las recomendaciones formuladas. Así, se instó a España a informar sobre las medidas que desde entonces adoptara con el objetivo de cumplir con las recomendaciones pendientes, antes del 31 de diciembre de 2018. A ello se añadió que el propio informe instó al Presidente del GRECO a enviar una carta al jefe de la delegación española advirtiéndole del incumplimiento de nuestro país y de la necesidad que existía en orden a implementar medidas acordes a las recomendaciones formuladas por el GRECO y por España ignoradas.

Para recapitular, cabe destacar la diversa utilidad de lo hasta ahora enunciado. Por un lado, hemos tenido la ocasión de exponer las principales recomendaciones que en materia de transparencia referida a los parlamentarios de las Cortes Generales ha venido formulando el GRECO a España en los últimos años. Por otro, hemos podido comprobar los avances en la materia experimentados por nuestro país a la luz de los informes resultantes del mecanismo de supervisión periódica al que ha estado sometida España como consecuencia de su incumplimiento¹⁴.

1.4. El informe del GRECO de 21 de junio de 2019

Al hilo de la precedente reflexión, el relato que hemos mantenido nos deja el camino allanado para poder destacar la principal conclusión arrojada por el último informe de evaluación que sobre España ha emitido el GRECO. Nos referimos al informe adoptado el 21 de junio de 2019 y publicado el 13 de noviembre del mismo

¹³ «GRECO particularly called for targeted improvements of the disclosure regime for parliamentarians. In this connection, GRECO considered that adding the market value of the real estate and vehicles, providing the names of the companies to which the shares and stocks belong; disclosing the interest rates paid for the credits obtained from financial institutions; including information on the gifts received and sponsored trips; and inserting the amount of income (even received in the form of indemnities) received from accessory activities in both forms would enhance the preciseness of the information contained in the forms. Nothing new has been reported in this respect». Párrafo 26 del Informe de 2017.

¹⁴ Como se indica en el texto, en este artículo nos hemos centrado en el progreso que en materia de transparencia parlamentaria ha experimentado España por mor de las distintas recomendaciones del GRECO. Así, dejamos de lado, no sin reconocerle valor, los avances que supusieron las «Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo» (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 595, de 23 de enero de 2015) y la «Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, aprobada por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014» (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 451, de 9 de diciembre de 2014). Ambas normas hunden su raíz en la Disposición Adicional Octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La transparencia en las Cortes Generales ...

año, elaborado sobre la base de las alegaciones formuladas por España tal y como requería el anterior informe del GRECO¹⁵.

El GRECO confirma que el cumplimiento de sus recomendaciones por parte de España ha dejado de ser «globalmente insatisfactorio». Esta conclusión ha conducido a liberar a nuestro país del mecanismo de supervisión periódica en el que permanecía desde el año 2016, como tuvimos ocasión de comprobar.

En el concreto ámbito parlamentario, el GRECO considera «parcialmente implementadas» las cuatro recomendaciones formuladas en materia de transparencia de las Cortes Generales.

Por un lado, el informe pone en valor la aprobación del reclamado Código de conducta por parte del Congreso de los Diputados. Sin perjuicio de que sobre él nos ocuparemos en el siguiente apartado, destacamos que el GRECO considera necesario que su régimen de ejecución sea incorporado al Reglamento de la Cámara. Respecto del Senado, se avala los pasos dados por la Cámara Alta en orden a cumplir las recomendaciones del organismo del Consejo de Europa¹⁶.

Esos avances, no obstante, deberían convertirse en medidas reales y efectivas a partir de la nueva legislatura que comenzó en diciembre de 2019. Precisamente, los varios periodos electorales por los que ha atravesado España son para el GRECO la causa de que muchas de las medidas aprobadas no hayan podido materializarse en la práctica -como las previsiones del Código de conducta del Congreso- o, directamente, aprobarse como en el caso del Senado. En esta línea, el GRECO insta a las nuevas Cámaras a continuar en la senda de la transparencia iniciada y, más concretamente, al Senado a aprobar su Código de conducta.

De otro lado, el informe del GRECO destaca los esfuerzos invertidos en la implementación de la recomendación relativa a la creación de normas que disciplinen la relación de los parlamentarios con los grupos de presión y similares. Tomando nota de las previsiones incorporadas en el Código de conducta del Congreso y del borrador del correspondiente al Senado; de las iniciativas legislativas aprobadas en orden a regular los grupos de interés; y la inclusión de estos en las agendas parlamentarias dedicadas a la transparencia, no puede considerarse completamente implementada la recomendación, pues a juicio del

¹⁵ El informe se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168098c67d> El informe fue conocido por el Consejo de Ministros en su reunión del 28 de junio de 2018. La referencia de los acuerdos adoptados en aquella puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2019/refc20190628.aspx> (fecha de última consulta: 1 de diciembre de 2019).

¹⁶ Pueden conocerse más detalles sobre el borrador de Código de conducta propuesto por el grupo de trabajo creado en el Senado, a través del siguiente enlace (fecha de última consulta: 30 de octubre de 2019): <https://www.europapress.es/nacional/noticia-senado-propone-modificar-reglamento-aprobar-codigo-conducta-ganar-transparencia-20190226182254.html>

GRECO falta una verdadera puesta en práctica de los mecanismos regulatorios de los grupos de presión y de su relación con los parlamentarios. Siendo tarea de las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones celebradas el 10 de noviembre de 2019 la de cristalizar las medidas que efectivamente comporten una completa regulación de los grupos de interés y de su relación con el Parlamento, es el consenso el único y al mismo tiempo más complejo instrumento para alcanzar el fin deseado a largo plazo.

No podemos mostrarnos tan optimistas como el propio informe, el cual señala que Congreso y Senado «están actualmente trabajando en la reforma de sus reglamentos» en orden a introducir previsiones sobre los grupos de interés. Cuando se escriben estas líneas, al inicio de la XIV Legislatura, toda reforma de los reglamentos parlamentarios habrá de volver a ser presentada y comenzar a tramitarse, habida cuenta de que toda anterior iniciativa similar decayó con la disolución de las Cortes. De hecho, en la anterior Legislatura, la XIII, ni siquiera llegó a reiterarse la propuesta de reforma del Reglamento del Congreso en orden a regular los grupos de interés, la cual caducó a consecuencia del fin precipitado de la XII Legislatura.

En último lugar, el informe del GRECO reconoce los avances logrado por el Congreso de los Diputados, a través de las previsiones de su novedoso Código de conducta y la declaración de intereses económicos que contempla, en orden a cumplir con la recomendación que le sugería incrementar el nivel de detalle de los formularios de declaración a cumplimentar por los parlamentarios antes de adquirir la condición plena de tales. Sin perjuicio de volver a considerar que la información que ofrecen los formularios sería mucho más precisa de incluir otros extremos como el valor de mercado de las propiedades y vehículos; los nombres de las empresas en las que tienen acciones o participaciones; o los tipos de interés que pagan por los créditos obtenidos de instituciones financieras; el GRECO considera parcialmente cumplida la recomendación toda vez que el Senado debe adoptar las necesarias medidas y seguir la senda iniciada por el Congreso para incrementar el nivel de detalle exigido en los formularios que deben los parlamentarios cumplimentar. Esta es, de nuevo, una tarea que el Senado de la XIV Legislatura habrá de emprender.

Una vez que conocemos cuál es la situación en la que España se encuentra en materia de transparencia parlamentaria a la luz de las recomendaciones del GRECO, a partir de las mismas y del último informe emitido, puede concluirse que las sucesivas convocatorias electorales y la falta de adopción definitiva de medidas por el Senado han lastrado la satisfacción y el cumplimiento pleno de las recomendaciones del GRECO. Precisamente, como se acaba de enunciar, uno de los elementos que ha conducido al organismo del Consejo de Europa a considerar cumplidas (parcialmente) las recomendaciones formuladas a España y reconocer los avances cosechados por nuestro país ha sido la aprobación de un Código de

La transparencia en las Cortes Generales ...

conducta por el Congreso de los Diputados, subtítulo de nuestro artículo y cuyo análisis nos ocupa en las líneas que restan.

2. EL CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS DIPUTADOS

De manera previa a analizar el Código de conducta aprobado por el Congreso de los Diputados, y como base de una eventual comparación, no podemos dejar pasar la oportunidad de recordar la configuración territorial e institucional propia de nuestro país, donde existen 17 parlamentos autonómicos. Este hecho nos obliga a recordar que en el año 2016 y 2017, adelantándose a las Cámaras de las Cortes Generales, dos de aquellos aprobaron sendos Códigos de conducta para sus respectivos miembros.

2.1. El Código de conducta de los Diputados en el ámbito de los parlamentos autonómicos

Por una parte, el 28 de julio de 2016, el Pleno del Parlamento de Cataluña ratificó el «Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña» aprobado por la Comisión de Reglamento el día 25 del mismo mes¹⁷. Este Código de conducta, bastante extenso, viene a recoger en esencia las recomendaciones que el GRECO en el momento de su aprobación reclamaba cumplir a las Cortes Generales. El Código catalán contempla una serie de principios a los que debe ajustarse la actuación y ejercicio del cargo parlamentario (interés público, integridad, honestidad, transparencia y respeto, entre otros), obliga a los diputados a publicar su agenda parlamentaria (con especial atención a los contactos que pudiesen mantener con grupos de interés), regula ampliamente la cuestión de los conflictos de interés (tasando los supuestos en los que puede entenderse producido), exige un elevado nivel de información detallada que deberá hacerse constar en la declaración de intereses económicos, regula el régimen de los obsequios y regalos que pudiesen recibir los diputados, y, lo más importante a nuestro juicio, atribuye a la Mesa del Parlamento el deber de garantizar el cumplimiento de sus previsiones y la facultad para adoptar las medidas necesarias en caso de incumplimiento, a través de la aplicación del detallado régimen sancionador que prevé.

Por otra parte, el 19 de enero de 2017 se acordó aprobar la «Resolución de la Mesa del Parlamento por la que se aprueba el código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias»¹⁸. Este Código, viene a coincidir en líneas generales con las previsiones contenidas en el Código del Parlamento catalán, aunque respecto a este, el canario es de carácter más breve, flexible en sus términos (prevé, por ejemplo, sanciones de entre 100 y 500 euros frente a los 600-12.000 euros que

¹⁷ Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ct/alia/2016/07/28/1> (fecha de última consulta: 1 de diciembre de 2019).

¹⁸ Disponible en: <https://www.parcn.es/files/pub/bop/gl/2017/022/bo022.pdf>

contempla el catalán) y menos riguroso y detallado en cuestiones tales como los supuestos de conflictos de interés o el régimen sancionador. Respecto de este último, a diferencia del catalán, el canario no contiene una clasificación de infracciones en función de su gravedad.

Así las cosas, consideramos dignos de elogio los esfuerzos y resultados alcanzados en materia de transparencia por los parlamentos autonómicos que por el momento han aprobado su Código de conducta. Es nuestro deseo que las restantes asambleas legislativas autonómicas tomen como ejemplo al Parlament de Catalunya y al Parlamento de Canarias y contribuyan al avance en el ámbito de la transparencia y de la ética, algo exigido y exigible tanto a parlamentarios nacionales como autonómicos¹⁹.

2.2. El Código de conducta de los Diputados en el ámbito de las Cortes Generales

Abonado el terreno de los Códigos de conducta a través de su reflejo en algunos de los parlamentos autonómicos, es ahora el momento de centrar el estudio en las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

En el último tramo de la XII Legislatura, el Congreso de los Diputados, mediante Acuerdo de su Mesa, de 28 de febrero de 2019, aprobó el «Código de Conducta de los Señores Diputados». Las notas características del Código aprobado y sus principales aportaciones en materia de transparencia parlamentaria son las que siguen²⁰.

Tal y como consta en el preámbulo del Código, son las exigencias impuestas por las nuevas tecnologías y las demandas de los ciudadanos en materia de transparencia, las razones por las que la Mesa «ha querido desarrollar» esta regulación. Se obvia pues en el preámbulo la recomendación del GRECO de aprobar un Código de conducta en cada Cámara y su reiterado incumplimiento, lo que nos permite calificar de poco seria la consideración según la cual la decisión de aprobar el Código de conducta ha partido de la libre voluntad de la Cámara.

Por su parte, el Código de conducta aprobado, de aplicación a todos los diputados en el ejercicio de sus funciones y durante el periodo en el que se prolongue su mandato, tiene carácter vinculante. Este carácter vinculante nos lleva inmediatamente a destacar el régimen previsto en caso de infracciones e incumplimiento de las previsiones contenidas en el Código. El procedimiento

¹⁹ En este sentido, habrá que estar atentos a los pasos que se vayan dando por ejemplo en Navarra, cuya Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, en su art. 6 b) atribuye a dicha oficina la tarea de elaborar un Código Ético y de Conducta que ha de ser aprobado por el Parlamento de Navarra con rango de ley foral, aplicable a, entre otros, los cargos electos.

²⁰ El texto íntegro del Código puede consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 521, de 2 de abril de 2019.

La transparencia en las Cortes Generales ...

dirigido a concluir si se ha producido una infracción del Código y, en su caso, aplicar una sanción, podemos decir que es más simple y menos detallado en su regulación que el que consta en el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña. En el caso del Congreso de los Diputados, el Presidente de la Cámara, de oficio o a petición de otro Diputado, puede decidir abrir un procedimiento encaminado a dilucidar si se ha producido una infracción del Código. La Comisión del Estatuto del Diputado habrá de emitir un informe (previa audiencia al diputado afectado y con posibilidad de recabar informe de la Oficina de Conflicto de Intereses) en el que deberá resolver si ha existido la infracción y, en su caso, recomendar la sanción que, de las previstas en el Reglamento de la Cámara, corresponda. Será, finalmente, la Mesa del Congreso la que deba decidir lo que proceda sobre la sanción en su caso recomendada.

De manera previa a continuar con las aportaciones más relevantes que se encuentran en el Código de conducta aprobado por el Congreso, debemos entablar una serie de diferencias en cuanto al régimen de garantía y sancionador previsto entre el Código que nos ocupa y el aplicable a los miembros del Parlamento de Cataluña. Mientras que en este último se detallan profusamente las funciones y facultades que en relación con el cumplimiento del Código le competen a la Mesa del Parlamento, en el caso del Congreso no se concreta qué órgano (más allá de lo que se deduce del procedimiento por infracción descrito) es el encargado de velar por el cumplimiento del Código y menos aún se detallan las facultades a su alcance para hacerlo cumplir. En este sentido, mientras que el Código catalán diseña todo un sistema de infracciones (clasificadas en leves, graves y muy graves) y un régimen sancionador (sin remisión alguna al contenido en el Reglamento del Parlament), el Código aplicable a los diputados, no sólo deja en manos de la Comisión del Estatuto del Diputado (compuesta por los portavoces de los grupos parlamentarios) y no de la Mesa (que sería, a nuestro juicio, lo deseable, dado el carácter técnico-jurídico de sus decisiones y la necesidad de motivarlas) la decisión de si una conducta es o no infracción, sino que no prevé un régimen sancionador específico aplicable por la Mesa más allá del previsto en el Reglamento del Congreso²¹.

En este sentido, el art. 99 y ss. del Reglamento del Congreso prevé medidas sancionadoras para conductas, actuaciones o comportamientos que en su inmensa mayoría no se corresponden con las exigidas y previstos en el Código de conducta. A todo ello habría que añadir que en el Código de conducta aplicable a los diputados, no se exige que los informes emitidos con ocasión del procedimiento

²¹ Precisamente, como sostiene Llop (2011: 30), la previsión de un régimen sancionador por el incumplimiento de las previsiones del Código permite diferenciar entre «códigos éticos» (que se limitan a formular principios generales sin establecer sanciones) y «códigos de conducta» (con sanciones para los que transgredan las previsiones del mismo). No obstante, como ha reconocido Prieto (2011: 317), «la distinción entre códigos éticos, de conducta y de buen gobierno, no es una tarea sencilla. La mayor parte de estos códigos realizan una mezcla entre declaración de valores éticos (códigos éticos); fijación de comportamientos y conductas (códigos de conducta) y aspectos organizativos (propio de los códigos de buen gobierno)».

por posible infracción sean publicados, lo que sí se contempla en el Código de conducta aplicable a los parlamentarios catalanes.

Una vez que hemos destacado el, en nuestra opinión, punto débil del Código de conducta de los diputados por lo que a instrumentos de garantía de su cumplimiento se refiere, señalamos a continuación algunas de las previsiones más relevantes contenidas a lo largo del escueto texto que supone el Código.

El Código contempla una serie de principios en consonancia con los cuales deben actuar los diputados. Acatamiento y respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (previsión estéril pues la propia Constitución ya lo exige), integridad, honradez, responsabilidad y respeto son algunos de los restantes principios que el Código proclama.

Por otra parte, se describe en el Código cuando puede entenderse que existe un conflicto de interés: «Cuando un Diputado tenga un interés personal, tanto directo y propio como a través de una persona singularizada, que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como Parlamentario, de tal forma que se pueda poner en duda la objetividad e independencia del Diputado o que éste no persiga la consecución del interés general». En este punto, cabe destacar que también el Código de conducta al que se debe ajustar la actuación de los parlamentarios catalanes posee un mayor nivel de detalle en la regulación de los conflictos de interés, contemplando de manera concreta y detallada que son intereses personales del diputado, por ejemplo.

Así mismo, el Código de conducta prevé que además de las declaraciones de actividades y bienes que los diputados tienen la obligación de presentar, los diputados electos habrán de cumplimentar una declaración de intereses económicos, en la que habrán de informar de las actividades que hayan desempeñado en el pasado y les hayan proporcionado ingresos y la obtención, antes de adquirir la condición de diputado, de donaciones u obsequios que puedan tener repercusión en materia de conflictos de interés²².

²² En este aspecto, nuevamente, el nivel de detalle de la información a consignar en la declaración de intereses económicos que exige el Código de conducta de los parlamentarios catalanes es mucho mayor que el predicado en el Código de conducta de los diputados del Congreso. En refuerzo de esta idea reproducimos el artículo 18 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña: «1. La declaración de intereses económicos debe contener una información precisa y detallada sobre: a) Las actividades profesionales del diputado durante el mandato y los tres años anteriores a la elección, así como la pertenencia, durante este período, a consejos y órganos de la administración de empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y demás organismos con personalidad jurídica. b) Las asignaciones que, en su caso, pueda percibir el diputado por el ejercicio de un mandato en otro parlamento o por razón de un cargo representativo. c) Las actividades remuneradas que el diputado cumpla durante el ejercicio de su mandato, por cuenta propia o por cuenta ajena. d) La pertenencia a consejos u órganos de administración de empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y demás organismos con personalidad jurídica, o cualquier otra actividad extraparlamentaria directiva o gestora, remunerada o no, que el diputado ejerza. e) Las actividades ocasionales remuneradas de cualquier tipo, incluidas las literarias, artísticas, académicas o de asesoría, si la remuneración, en conjunto, excede los 5.000 euros en un año natural. f) La

La transparencia en las Cortes Generales ...

En último lugar, el Código de conducta aplicable a los trescientos cincuenta diputados prevé que estos «se abstendrán de recibir obsequios o beneficios similares que puedan ser razonablemente percibidos como un intento de influir en su conducta como Parlamentario». No queda muy claro a quién le compete finalmente percibir si un obsequio entregado a un diputado es un intento de influir en su tarea parlamentaria. Así mismo, se obliga a los diputados a publicar su agenda institucional con especial detalle cuando las reuniones se mantengan con grupos de interés.

Lo hasta ahora enunciado respecto del Código de conducta aprobado por el Congreso de los Diputados no debe hacernos olvidar que el Senado, a fecha de la publicación de este artículo, aún no ha aprobado el suyo, siendo las últimas noticias conocidas que los servicios jurídicos de las Cámaras trabajan en un texto conjunto para ambas, a partir del texto ya aprobado en el Congreso y el borrador que existe en el Senado.

3. CONSIDERACIONES FINALES

A la luz del último informe del GRECO en el que el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas a España deja de ser «globalmente insatisfactorio», deben ponerse en valor los avances que en materia de transparencia parlamentaria ha experimentado nuestro país, concretamente en el último tramo de la XII Legislatura, mediante la aprobación del Código de conducta de los Diputados. Con su aprobación se cumple parcialmente con la primera de las recomendaciones del GRECO, a falta de un Código en el Senado. Ahora bien, deben traerse a colación en estas líneas finales las diferencias que más arriba hemos señalado entre el contenido del Código de conducta de los Diputados y el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña. Este último, pese a no haber sido resultado directo de las recomendaciones del GRECO recoge de manera más clara las recomendaciones que sí le fueron formuladas a España en relación con las Cortes Generales, hasta el punto de que en algunos aspectos, la norma del parlamento autonómico catalán va más allá de lo que se le viene exigiendo a las Cortes Generales aún hoy en materia de transparencia.

Los esfuerzos invertidos en la aprobación del Código de conducta por el Congreso de los diputados deben servir de acicate para continuar por la senda iniciada a fin de suplir algunas carencias que aquel demuestra: ausencia de medidas efectivas y suficientes para supervisar y controlar el cumplimiento de sus previsiones, ausencia de una reforma reglamentaria relativa a la regulación de los grupos de

participación en empresas o sociedades durante el mandato y los tres años anteriores a la elección, si otorga al diputado una influencia relevante en la entidad de que se trate. g) El apoyo económico, personal o material prestado por terceros al diputado que complementa los medios facilitados por el Parlamento y por los grupos parlamentarios. h) Los demás intereses de contenido económico que pueden influir en el ejercicio de las funciones del diputado».

interés y un mayor nivel de detalle en la información volcada en la declaración de intereses económicos de nueva creación²³. La transparencia en el Parlamento no es en la actualidad algo que se reclame únicamente desde un determinado organismo del Consejo de Europa, sino que son varias las realidades que la sitúan en el epicentro de las reformas a considerar e implementar: la fragmentación parlamentaria, los nuevos partidos políticos y la crisis institucional, entre otras²⁴.

En nuestra opinión sería altamente positivo para la imagen misma del Parlamento y su labor que las reformas que en el futuro se implementen en materia de transparencia vayan de la mano no sólo de las recomendaciones del GRECO sino de la cercana -y a veces por ello obviada- experiencia autonómica, sobre todo de la catalana. Los avances que desde el Senado se deben realizar a partir de la legislatura que comenzó el 3 de diciembre de 2019 deben ser, si cabe, mayores que los que debe afrontar el Congreso de los Diputados habida cuenta de que la Cámara Alta aún no ha logrado aprobar su Código de conducta²⁵. Este hecho, motivado en gran medida por la breve duración de las legislaturas, ha implicado que el cumplimiento de las recomendaciones del organismo del Consejo de Europa no pueda ser absolutamente satisfactorio.

23 Coincidimos con quien sostiene que: «En el desarrollo de un régimen de ética y conducta en las asambleas legislativas o parlamentos la elaboración de un código ético o de conducta es esencial, pero se necesita de algo más que la publicación de un conjunto de principios, reglas...siendo un objetivo esencial generar una cultura en torno a sus disposiciones» (Mayor, 2017: 126). En el mismo sentido, Solís (2014: 172) apunta como complemento a los códigos la necesidad de «desarrollar programas de capacitación para que los parlamentarios, el personal legislativo y los periodistas que cubren el trabajo legislativo conozcan y con cierta frecuencia recuerden cuáles son los principios, los valores, los deberes y las prohibiciones que han de orientar el trabajo parlamentario».

24 Sarmiento (2015: 132) apunta también a la crisis económica y a los nuevos medios de interacción social como factores que sitúan a la transparencia en sede parlamentaria como «un tema no menor sino esencial para que la democracia representativa pueda seguir afianzándose».

25 La Mesa del Senado, en su reunión del 12 de diciembre de 2019, acordó trasladar a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios una iniciativa titulada «Propuestas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa sobre España». El acta de la Mesa puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.senado.es/web/download?file=XIV_MESA_2_12_12_2019

La transparencia en las Cortes Generales ...

BIBLIOGRAFÍA

- Gonzalo, M.A. 2017. "Códigos éticos y códigos de conducta: buenas prácticas en gobernanza", <http://miguelgonzalo.net/codigos-de-conducta-para-los-diputados>
- Llop Ribalta, M.D. 2011. "Parlamento y ética pública", *I Jornadas de derecho parlamentario*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 1-43. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5734449>
- Llop Ribalta, M.D. 2012. "Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4: 66-83.
- Mayor Gómez, R. 2017. "Los códigos éticos o códigos de conducta en los parlamentos o asambleas legislativas: la necesidad de su implementación", *Parlamento y Constitución. Anuario*, 18: 104-129.
- Prieto Romero, C. 2011. "Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno", *Anuario del Gobierno Local*, 1: 315-347.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2015. "La información y transparencia en los parlamentos españoles", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 28: 105-132.
- Solís Fallas, A. 2014. "Ética en el parlamento: Transparencia y rendición de cuentas", *Revista de Ciencias Jurídicas*, 134: 137-175.

