

PRINCIPIOS DE ÉTICA Y BUENAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

elaborados por la

COMISIÓN DE MEDIDAS LEGALES Y SOCIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

DE

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA

Junio 2016

PRINCIPIOS DE ÉTICA Y BUENAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

elaborado por la
COMISIÓN DE MEDIDAS LEGALES Y SOCIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

ÍNDICE

Presentación

Principios de Ética y buenas prácticas parlamentarias

1. Establecimiento de unos *Principios generales* de ética y buenas prácticas
2. Creación de una Comisión de Ética.
3. Transparencia y rendición de cuentas *social*.
4. Limitación de los aforamientos.
5. Listas electorales abiertas o, cuando menos, desbloqueadas.
6. Prohibición de recibir regalos u otras ventajas.
7. Régimen de incompatibilidades.
8. Regulación de los conflictos de interés.
9. Diligencia debida en las actuaciones de los parlamentarios.
10. Comparación de las declaraciones en el nombramiento y en el cese.
11. Duración limitada de los mandatos parlamentarios.
12. Regulación legal de los Grupos de interés (*Lobbies*)
13. Regulación de las *Puertas giratorias*.
14. Publicidad de las asignaciones económicas a los Grupos parlamentarios y de las retribuciones de los parlamentarios.
15. Control detallado y publicidad de los gastos de viaje.
16. Protección de los denunciantes.
17. Limitar el nivel de politización de la contratación.
18. Formación continua en materias de ética y buenas prácticas.
19. Régimen de infracciones y sanciones.
20. Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la corrupción.

Presentación

Los presentes principios de Ética y buenas prácticas parlamentarias tienen como finalidad contribuir a mejorar la integridad, la transparencia y el adecuado desempeño de las actividades parlamentarias, tanto en el Congreso de los Diputados y el Senado, como en los diecisiete Parlamentos autonómicos existentes en este país.

Transparencia Internacional España entiende que resulta necesario reforzar la relación de confianza entre ciudadanos e instituciones, base de la legitimidad en cualquier sistema de democracia representativa. Dada la débil confianza existente en nuestros Parlamentos, puede resultar de utilidad la emisión de unos principios y recomendaciones como los que se recogen en el presente documento.

Este documento pretende, por ello, explicar a la ciudadanía que los parlamentarios, al asumir estas reglas, se regirán por normas suficientemente rigurosas en materia de ética, acordes con las importantes funciones que les corresponden en la defensa del interés público, y que van a poder hacer frente así a las exigencias ciudadanas de que rindan cuentas en su actividad y su situación individual. También se persigue con este texto disuadir a los parlamentarios de que puedan incurrir en conductas contrarias a la ética y buen desempeño de su cargo como miembros de una cámara parlamentaria, e incluso propiciar que eventualmente puedan imponerse sanciones dirigidas a prevenir, y en su caso, combatir algunas prácticas considerables como ilegales o corruptas.

La finalidad última de estos principios es en última instancia contribuir al aumento de la confianza y la credibilidad en la clase política y en los Parlamentos por parte de los ciudadanos, y que se reduzca así la desconfianza o las dudas sobre su conducta.

Por otra parte, el actual contexto político y parlamentario en España constituye una coyuntura especialmente idónea para que los parlamentarios tomen conciencia de la necesidad de profundizar en el contenido real de la transparencia, instaurada de una forma aparentemente suficiente en el plano legal, pero adoleciendo en la realidad de diversas lagunas y limitaciones. Ni la Ley de Transparencia 19/2013, de 9 de diciembre, ni las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, pese a su innegable valor, llegan a disipar el creciente recelo de la sociedad civil hacia los políticos y el Parlamento.

Esta necesidad de concienciación de los parlamentarios, tendente a recuperar la erosionada imagen de algunas de estas instituciones en los últimos años, y la sujeción a un código ético o de conducta, viene siendo avalada por diversas apreciaciones externas, como la del Grupo GRECO, organismo del Consejo de Europa contra la corrupción, así como por la Organización Mundial de Parlamentos contra la corrupción, y la AFD, Fundación Westminster para la Democracia.

Utilizando como referencia el Manual de ética y conducta parlamentarias publicado por GOPAC, Organización Mundial de Parlamentos contra la corrupción, y aprovechando la mayor proclividad actual de los Partidos políticos españoles a la transparencia, la rendición de cuentas y el control de la integridad, *Transparencia Internacional España* propone los siguientes principios.

Principios de Ética y buenas prácticas parlamentarias

- 1. Establecimiento de unos Principios generales de ética y buenas prácticas.** Los parlamentarios deben buscar el interés general de sus representados a través de la deliberación y el respeto a las mejores ideas. La búsqueda de ejemplaridad pública debe ser una guía esencial de conducta para los parlamentarios, para lo cual, deberán actuar de acuerdo con los siguientes valores: *integridad, responsabilidad y rendición de cuentas, dedicación objetiva al interés público, transparencia, austeridad, accesibilidad, eficacia, respeto al adversario, promoción de la participación ciudadana y del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.*
- 2. Creación de una Comisión de Ética.** Creación en cada Parlamento de una Comisión de Ética en la que se pueda debatir cualquier consulta sobre esta materia y/o realizar informes sobre posibles casos que lleguen a la misma. Esta Comisión podría estar compuesta, total o parcialmente, por miembros no parlamentarios (expertos independientes y de prestigio) y analizar los eventuales comportamientos poco éticos o dudosos de algún parlamentario, así como de posibles contactos poco transparentes y/o indebidos con grupos de lobbies, etc. Dicha Comisión debería actuar además de forma pública y transparente (para evitar los posibles pactos tácitos de no agresión entre grupos parlamentarios), así como rendir cuentas al Pleno de la Cámara de sus informes y de los resultados de sus investigaciones. Subsidiariamente se podría dotar de los anteriores contenidos y funciones a la Comisión de Estatuto del Diputado, y en todo caso sin ningún tipo de trámites secretos.
- 3. Transparencia y rendición de cuentas social.** Desarrollar un sistema permanente de rendición de cuentas informativa ante los ciudadanos, haciendo públicas las agendas, generando un sistema que permita seguir la huella legislativa de las diferentes proposiciones y proyectos de ley, permitiendo la interacción entre representados y representantes a través de las nuevas tecnologías. Se deberá establecer un sistema público de monitoreo de la actividad de cada parlamentario, sus iniciativas, intervenciones, propuestas, etc
- 4. Limitación de los aforamientos.** Es necesario *limitar* exclusivamente el aforamiento de los parlamentarios a los asuntos propios o específicos de la actividad parlamentaria, y *eliminar* en todo caso el aforamiento en supuestos concretos de investigaciones judiciales por delitos, máxime en asuntos relacionados con la corrupción.
- 5. Listas electorales abiertas o, cuando menos, desbloqueadas.** Los Partidos políticos, a través de las listas cerradas y bloqueadas, impiden que el ciudadano pueda sancionar al candidato/s que en su opinión no merezca su confianza. Resulta evidente la férrea adhesión existente de los parlamentarios a su grupo, lo que provoca que quien ejerce realmente el control mediante una estricta disciplina interna es el Partido y no los representados, prevaleciendo los intereses del primero frente al interés público; es por ello necesario que se fomente el debate y la discusión parlamentaria y que se reduzcan las instrucciones de la dirección de los grupos sobre sus parlamentarios.
- 6. Prohibición de recibir regalos u otras ventajas.** Establecimiento de una prohibición expresa de recibir regalos o ventajas que superen un valor aproximado de 50 euros, debiendo establecer incluso la necesidad de hacer llegar a la Presidencia de la Cámara los recibidos en representación oficial de la institución.

7. **Régimen de incompatibilidades.** La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General prevé para los Diputados y Senadores un régimen de dedicación absoluta «*incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos*», con escasas excepciones (artículo 157.1 y 2), y pese a ello se vienen publicando datos del alto porcentaje de los parlamentarios que desarrollan otras actividades, al interpretarse de forma excesivamente laxa la ley por las comisiones encargadas de conceder autorización de compatibilidad en ambas Cámaras. Si un parlamentario se dedica a otras actividades, que en algunos casos son muy diversas, no se puede dedicar con suficiencia a la labor parlamentaria, que debería ser su principal actividad. Es por ello que se propone *eleva el grado de exigencia sobre el régimen de dedicación absoluta* que requiere la Ley.
8. **Regulación de los conflictos de interés.** Los parlamentarios deben servir los *intereses generales*, debiendo evitar que sus intereses particulares puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Se entiende que un parlamentario está incurso en conflicto de intereses cuando tiene un interés particular (personal, económico o profesional) presente, potencial o futuro que podría interferir en el ejercicio adecuado de su responsabilidad como diputado. Sería conveniente, a tal efecto que la Comisión de Ética antes mencionada asumiera el control riguroso del Registro de actividades y de bienes, así como del control de la Declaración de intereses, y de las puertas giratorias. Esta Comisión debería analizar todas las Declaraciones, de bienes, rentas e intereses, y controlar que ningún diputado interviene en la defensa de proyectos o proposiciones en los que tiene interés, o que participe en Comisiones donde su interés privado pudiera influenciar sus actividades al servicio del bien común. Todo parlamentario debería recibir un aviso de en qué materias debe abstenerse de intervenir activamente.
9. **Diligencia debida en las actuaciones de los parlamentarios.** Quienes ejercen un cargo parlamentario tienen la consideración de personas con responsabilidad pública y bajo diligencia debida a los efectos de materias tales como la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, por ello, deben colaborar con las entidades obligadas en la plena ejecución de las normas de prevención del blanqueo.
10. **Comparación de las declaraciones en el nombramiento y en el cese.** En caso de diferencia sustancial no justificada al realizar dicha comprobación, el propio Presidente de la Cámara debería dar cuenta al Ministerio Fiscal para iniciar la correspondiente investigación. Es más una cuestión de efectivo seguimiento, que de medidas en caso de que se evidencie un posible enriquecimiento injusto, frente a la que existe normativa suficiente. En todo caso, sería conveniente *tipificar el delito de enriquecimiento injustificado de patrimonio*, de acuerdo con el mandato de la Convención de la ONU contra la corrupción.
11. **Duración limitada de los mandatos parlamentarios.** Establecimiento de una duración limitada de los mandatos y/o del tiempo de permanencia en el cargo de parlamentario (sin posibilidad de prolongarlo en otra Cámara parlamentaria). Resulta necesario evitar la posible *profesionalización* como parlamentario, y se recomienda a tal efecto una duración máxima de tres mandatos.
12. **Regulación legal de los Grupos de interés (Lobbies).** Resulta necesaria la regulación de los Grupos de interés o Lobbies en los distintos parlamentos. Ello implica la creación de un *Registro público obligatorio*, on line y abierto, de estos Grupos a nivel parlamentario, y de todos sus integrantes y actividades básicas en este terreno. Además, los grupos de interés deberían informar detalladamente de sus relaciones y reuniones con Parlamentarios, de los intereses que defienden, de sus remuneraciones por ello, y deberían publicar los informes en que basan sus propuestas. Un órgano interno debe controlar el cumplimiento de estas obligaciones así como del Código ético que se establezca para los grupos de interés.
13. **Regulación de las Puertas giratorias.** Resulta necesario el establecimiento de limitaciones al ejercicio por los parlamentarios de actividades privadas con posterioridad al cese. En todo caso, se debe asegurar que el retorno a actividades previas no sea obstaculizado, aun cuando se han de controlar las áreas en las que participa el exparlamentario para evitar conflictos de interés.

- 14. Publicidad de las asignaciones económicas a los Grupos parlamentarios y de las retribuciones de los parlamentarios.** Publicación de información detallada y actualizada de las asignaciones económicas recibidas por los Grupos parlamentarios, y en su caso las Mesas de los parlamentos, a las que deben dar cuenta, estableciendo un régimen de control interno y de comprobación de su cumplimiento y su ejecución presupuestaria. Las retribuciones de los parlamentarios deben ser públicas con carácter *individualizado*
- 15. Control detallado y publicidad de los gastos de viaje.** Control detallado y publicidad en la web parlamentaria de los gastos de viaje y dietas de cada uno de los parlamentarios, con desgloses de los gastos por conceptos y actividades. No basta con la supervisión por el propio grupo parlamentario de los gastos de viaje, pues de esta manera el interés del partido prima sobre el público. Es necesario que haya publicidad y rendición de cuentas ante los ciudadanos sobre estos gastos y ello de forma detallada e individualizada, dado que se trata de dinero público aportado por los propios ciudadanos. Por otra parte, el control de estos gastos de viaje se deberá realizar directa y efectivamente por el Interventor, y en su caso por el auditor interno de cada Parlamento.
- 16. Protección de los denunciantes.** Establecimiento legal de un *Canal de denuncias* confidenciales en los Parlamentos, para proteger a los denunciantes sobre irregularidades o malas prácticas, procedentes tanto del exterior como del interior de los propios Parlamentos. El Comité de Ética debería asumir esta responsabilidad y su control.
- 17. Limitar el nivel de politización de la contratación.** Limitar la posibilidad de que en las Mesas de contratación de los Parlamentos haya representación mayoritariamente *política*, de forma que puedan ser realmente un órgano de carácter esencialmente técnico o profesional.
- 18. Formación continua en materias de ética y buenas prácticas.** Implementación de un Sistema de formación (e información) continua o periódica para los parlamentarios en materias de ética, buenas prácticas, conflictos de intereses, buen gobierno, reglamentos parlamentarios, así como sobre materias tales como las recogidas en este documento. Además, se debería facilitar previamente a los parlamentarios, con ocasión de su toma de posesión, una Guía con sus obligaciones e incompatibilidades, debiendo firmar, pasados unos días, un escrito en el que declaren haber leído y comprendido dichas obligaciones.
- 19. Régimen de infracciones y sanciones.** Se debería establecer un régimen de *infracciones* parlamentarias (en línea con la Ley 3/2015 de Altos Cargos), incluyéndose los supuestos de: a) Infracciones muy graves, b) Infracciones graves y c) Infracciones leves, así como igualmente un régimen explícito de *sanciones*, sobre todo para las infracciones muy graves y graves. Además, se deberían publicar en la web las sanciones impuestas, y mantenerlas publicadas durante toda la legislatura.
- 20. Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la corrupción.** Los anteriores Principios de ética y buenas prácticas parlamentarias, emitidos por *Transparencia Internacional España*, están en línea y tratan de propiciar el cumplimiento de las disposiciones del artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la que España es parte, y que prevé el necesario desarrollo de Códigos de conducta para “*el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas*”.

Más información en:

www.transparencia.org.es

transparency.spain@transparencia.org.es