

INTEGRITY WATCH

SPAIN

**INFORME NACIONAL SOBRE LOS RESULTADOS DEL
PROYECTO Y RECOMENDACIONES FINALES DE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA**

Noviembre | 2020

Transparency International España es el capítulo español de Transparency International, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, a la lucha y prevención de la corrupción a través de alianzas entre la sociedad civil, sector privado y los gobiernos.

Senior Advisors: Prof. Dr. Manuel Villoria / Prof. Dra. Silvina Bacigalupo (pro bono).

Project Coordinator de Integrity Watch Spain y coautor del informe: David Martínez García.

Project Researcher Integrity Watch Spain y coautora del informe: María Constanza Cervetti Vieites.

ISBN: 978-84-09-25477-4

© 2020 Transparency International España. Todos los derechos reservados.

Se han tomado todas las medidas necesarias para comprobar la exactitud de la información contenida en este informe. Se considera que toda la información es correcta al 1 de noviembre de 2020. No obstante, Transparency International España no puede garantizar la exactitud y completitud de su contenido. Tampoco puede aceptar ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos.

Se autoriza la reproducción total o parcial para uso no comercial, siempre que se cite el nombre completo del documento, autores, año e institución.



Este proyecto ha sido cofinanciado por el *European Union's Internal Security Fund — Police*. El contenido de este informe representa únicamente las opiniones de los autores y es de su exclusiva responsabilidad. La Comisión Europea no acepta ninguna responsabilidad por el uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

INTEGRITY WATCH SPAIN 2020

ÍNDICE GENERAL

I. RESUMEN EJECUTIVO	3
II. INTRODUCCIÓN	6
III. METODOLOGÍA	7
IV. ANÁLISIS DE DATOS	9
IV.1. RENTAS PERCIBIDAS POR EL PARLAMENTARIO	10
IV.2. DEPÓSITOS EN CUENTAS CORRIENTES O DE AHORRO, CUENTAS FINANCIERAS Y OTROS TIPOS DE IMPOSICIONES	13
IV.3. OTROS BIENES Y DERECHOS	14
IV.4. DEUDAS Y OTRAS OBLIGACIONES PATRIMONIALES	15
V. RECOMENDACIONES	17
V.1. RECOMENDACIONES DE LEGE FERENDA	17
V.2. RECOMENDACIONES DE LEGE LATA	18
V.3. RECOMENDACIONES PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL FORMULARIO DE LAS DECLARACIONES DE BIENES Y RENTAS	20
VI. CONCLUSIONES	23

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	11
GRÁFICO 2	12
GRÁFICO 3	13
GRÁFICO 4	14
GRÁFICO 5	15
GRÁFICO 6	16

I. RESUMEN EJECUTIVO

La rendición de cuentas, la transparencia y la integridad parlamentaria forman parte de los principios fundamentales de todo Estado de Derecho que dotan de legitimidad al sistema democrático reforzando la confianza entre los ciudadanos y el poder legislativo desempeñado por las Cortes Generales.

Transparency International-España¹ presenta *Integrity Watch-España* dentro de sus actividades dirigidas a impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas para contribuir a esta mejora del sistema institucional y es una iniciativa que se desarrolla en el marco del proyecto europeo *Integrity Watch*², coordinado por Transparency International E.V. (TI-S) y desarrollado desde el 1 de enero de 2019 y hasta el 31 de marzo de 2021 conjuntamente por Transparency International Italia (TI-Italy), Transparency International Liaison Office to the European Union AISBL (TI-EU), Transparency International Lietuvos Skyrius (TI-Lithuania), Association Transparence-International France (TI-France), Transparency International Nederland (TI-Netherlands), Sabiedriba Par Atklatibu Delna (TI-Latvia), Transparency International Slovenia – Drustvo Integriteteta (TI-Slovenia), Diethnis Diafaneia Ellas Association (TI-Greece) y Transparency International España (TI-España).

Integrity Watch-España está dirigido a fortalecer la integridad y transparencia del *Congreso de los Diputados y del Senado*. Su objetivo es contribuir al acceso de datos públicos, que a menudo se encuentran dispersos y resultan de difícil acceso, procediendo a recopilar, armonizar y poner a disposición de todos los usuarios a través de una plataforma online la información de las Declaraciones de Bienes y Rentas del Congreso de los Diputados y del Senador de la Legislatura XIV.

La Declaración de Bienes y Rentas de Diputados y Senadores es, sin duda, una de las fuentes de información de transparencia parlamentaria más importante y a la que se presta gran atención al inicio de cada legislatura. Sin embargo, tal y como se encuentra concebido en la actualidad, se ha podido constatar que este mecanismo de control presenta numerosas deficiencias: información insuficiente, especial dificultad para la accesibilidad, la interoperabilidad, la investigación y la monitorización de la información por parte de la ciudadanía. El acceso a la información en esta materia forma parte y cumple una trascendente importancia en la rendición de cuentas de los parlamentarios.

¹ <https://transparencia.org.es/>

² Proyecto "Integrity Watch: online tools for the fight against political corruption in Europe / IW Europe" (Grant Agreement number: 823842 — IW Europe — ISFP-2017-AG-CORRUPT): https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police/union-actions/docs/isfp-list-proposals-selected-for-funding-during-2018_en.pdf

En este estudio se ha podido comprobar que la dificultad para acceder a esta información tiene su origen en diversas causas: (i) las limitaciones del modelo actual del formulario de declaración; (ii) el escaso cumplimiento de las instrucciones que contiene el propio formulario para su correcta cumplimentación; (iii) la falta de directrices detalladas que tienen los parlamentarios para rellenar el formulario, generando una gran heterogeneidad de las declaraciones y, a su vez, discrepancia de la información brindada y (iv) la no disponibilidad de las declaraciones en formatos reutilizables.

Ha habido, sin duda, grandes avances en materia de transparencia en ambas Cámaras en estos últimos años, pero existen aún numerosas deficiencias y necesidad de mejoras técnicas que deben dirigirse especialmente a facilitar el pleno acceso a una información pública, útil, clara, ordenada, precisa, y de calidad de cada Diputado y Senador, con el fin de asegurar y reforzar de este modo una rendición de cuentas cabal de la función parlamentaria.

El presente proyecto ofrece, por una parte, una *plataforma online* con una base de datos ordenada, sistematizada y de acceso público con toda la información de las *Declaraciones de Bienes y Rentas de Diputados y Senadores* de la presente Legislatura, así como los datos básicos de cada parlamentario y que permite identificar, clasificar, visualizar, comparar y filtrar la información facilitando, de esta forma, el acceso y la interoperabilidad de esta información pública. Por otra parte, se brinda un *análisis cuantitativo y cualitativo de la información* contenida en las declaraciones de bienes y rentas de Diputados y Senadores de la XIV Legislatura, así como una recopilación de la normativa aplicable.

Como se verá detalladamente a lo largo del presente informe, se ha detectado que los datos que se solicitan en el formulario de declaración actual son excesivamente genéricos en algunas de sus categorías, presentan lagunas sustanciales de información en comparación con otros países europeos; a ello se añade la ausencia de instrucciones precisas y detalladas para cumplimentar el formulario correctamente, lo que dificulta no solo la comprensión de la información brindada, sino que conlleva un déficit de control por los órganos competentes, poniendo de manifiesto un inadecuado sistema de sanciones frente a los incumplimientos.

A partir del diagnóstico del estado de la situación, del análisis de los datos e información recabada, se han elaborado una serie de recomendaciones de cara a la mejora del actual sistema, entre las que cabe resaltar:

- Crear una autoridad independiente de control, seguimiento y monitoreo de las declaraciones de bienes y rentas de los parlamentarios, con el objetivo de verificar: (i) que el formulario fue completado de la manera correcta, (ii) la veracidad de la información, y (iii) cruzar la información con los registros oficiales para poder detectar posibles conflictos de interés y enriquecimiento ilícito.

- Establecer sanciones proporcionales, efectivas y disuasorias por la actualización tardía, dar información falsa o por omitir información deliberadamente.
- Con relación al Congreso de los Diputados, establecer los plazos concretos para la presentación de las declaraciones de bienes y rentas, al adquirir y al cesar su condición, así como cuando se modifiquen las circunstancias.
- Modificar el formato de publicidad de las declaraciones por formatos de datos abiertos y reutilizables.
- Elaborar y publicar una Guía detallada con directrices concretas para cumplimentar adecuadamente el modelo de declaración.
- Tomar todas las medidas necesarias para asegurar la plena implementación del Código de Conducta de las Cortes Generales que se podrán recoger en un Plan Integral de Implementación para lograr un efectivo cumplimiento a lo establecido en el informe de Evaluación de la Cuarta Ronda de España GRECO.

II. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información de las actividades y de los bienes y rentas de los Diputados y Senadores es un elemento clave para crear y fortalecer la confianza entre los ciudadanos y los responsables políticos. Los ciudadanos demandan cada vez una mayor rendición de cuentas y transparencia a los poderes públicos en relación con sus actividades y el destino de los fondos públicos. En este sentido, cada vez más se ha ido instaurando una cultura de tolerancia cero hacia la corrupción y la falta de transparencia. De este modo, las declaraciones de bienes y rentas se han convertido en una herramienta indispensable para la rendición de cuentas, integridad y transparencia de los parlamentarios.

Las declaraciones de Bienes y Rentas de Diputados y Senadores en España se publican desde el mes de septiembre de 2011, dando a conocer sus patrimonios al adquirir y al cesar su condición, así como cuando existe alguna modificación en sus circunstancias³. Por su parte, el último informe del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)⁴ considera que el Parlamento español ha cumplido parcialmente con las recomendaciones destinadas a la prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales. Esto demuestra un avance en materia de transparencia e integridad parlamentaria por parte del Congreso de los Diputados y Senado español, aunque a la vez pone de manifiesto que todavía queda camino por recorrer.

En relación con la transparencia e integridad de los Diputados y Senadores, España cuenta con un amplio marco normativo dentro del cual se regula que estos deben presentar las declaraciones de: (i) rentas y bienes y (ii) actividades. La Constitución Española regula en el Título III “De las Cortes Generales” los aspectos básicos o esenciales de las Cortes Generales que luego son desarrollados en otras disposiciones de la propia Constitución, así como en normas de rango inferior. La proclamación del principio de autonomía reglamentaria, presupuestaria y de personal de las Cámaras se encuentra recogido en el artículo 72.1 de nuestra Constitución.

La normativa aplicable en relación a las declaraciones de actividades y las declaraciones de bienes y rentas de los Diputados y Senadores se regula en los artículos 157 a 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) y la Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, de modificación del artículo 160 la Ley Orgánica 5/1985. Por su parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece en su artículo 18 la obligación de formular la declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la LOREG y en el artículo 20.1.2º se establece la obligación de cumplimentar la declaración de actividades en los términos previstos en la LOREG para adquirir la condición plena de Diputado, una diferencia importante en relación con el Reglamento de la Cámara

³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General Artículo 160.1

⁴ <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-respecto-de-mie/168098c68e>

Alta, ya que éste, en su artículo 26, establece como requisito para la perfección de la condición de Senador no sólo presentar la declaración de actividades sino también la declaración de bienes patrimoniales, tanto al inicio del mandato así como en el plazo de 30 días naturales siguientes a la pérdida de su condición o de la modificación de las circunstancias inicialmente declaradas.

Finalmente, también se regula por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de registro de intereses, y Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, de modificación del acuerdo de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban Normas en materia de Registro de Intereses para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma del artículo 160.2 de la LOREG.

Por otra parte, el Congreso de los Diputados adoptó un Código de conducta⁵, publicado en el BOCG el pasado día 2 de abril de 2019, para sus miembros, en el cual se incorporaron disposiciones destinadas a mejorar la transparencia e integridad de los Diputados. El Código de conducta estaba destinado a dar respuesta a las exigencias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como la evaluación sobre España del Grupo de estados contra la corrupción (GRECO) de 2013 que había puesto de manifiesto carencias importantes. Hasta su derogación en octubre de 2020 no se adoptaron medidas suficientes para asegurar su implementación.

Finalmente, por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, se aprobó el Código de Conducta de las Cortes Generales (BOCG de 8 de octubre 2020)⁶, un nuevo Código para ambas Cámaras pero que es manifiestamente similar al derogado Código de Conducta del Congreso de los Diputados. No cabe duda, de que este Código de conducta para ambas Cámaras supone un avance en materia de transparencia e integridad de los parlamentarios, sin embargo, el verdadero desafío actual será tomar las medidas necesarias para asegurar su adecuada implementación y debido cumplimiento en el marco de un sistema sancionador desarrollado en ambos Reglamentos y que se rija por los principios de eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica.

III. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la presente investigación consta de (i) un análisis técnico y comparado del formulario de Declaración de Bienes y Rentas de Diputados y Senadores actualmente existente (ii) un análisis cualitativo de la información incluida en las declaraciones de bienes y rentas tanto para Diputados como para Senadores correspondientes a la XIV Legislatura y (iii) un análisis cuantitativo de

⁵ http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-521-C1.PDF

⁶ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes/01102020_CodConductaCCGG

los datos contenidos en las declaraciones de bienes y rentas de los Diputados y Senadores. Todo ello precedido por un *desk research* de la normativa aplicable y de documentos e informes sobre la materia, artículos especializados y otros documentos de investigación, así como reuniones con miembros del Congreso de los Diputados y del Senado.

En cuanto a la recopilación de datos, las declaraciones de bienes y rentas de los Diputados fueron enviadas vía email⁷ y las declaraciones de los Senadores se descargaron de manera manual, una a una de la página web oficial del Senado⁸. En este primer análisis, se detectó una diferencia significativa en cuanto al formato de publicación de las declaraciones de bienes y rentas entre ambas Cámaras: (i) El Congreso de los Diputados publica las declaraciones como PDF escaneado en una sola imagen y firma manuscrita y, (ii) El Senado publica las declaraciones en PDF cumplimentado electrónicamente y con firma electrónica.

Aunque ninguno son formatos reutilizables, el formato de la Cámara Alta permite convertir los datos de las declaraciones en un JSON⁹ de manera automática sin necesidad de realizar un trabajo manual, en cambio el formato de la Cámara Baja no ofrece dicha posibilidad para el tratamiento de los datos.

En consideración a lo expuesto, respecto a los formatos de las declaraciones de las Cámaras, el análisis de la información proporcionada por las declaraciones de los parlamentarios se realizó de la siguiente manera:

- Para estudiar y analizar las **350 declaraciones de bienes y rentas de los Diputados** se procedió a transcribir de forma manual, una a una, las declaraciones de los Diputados en una hoja de cálculo para su posterior análisis y para la creación de la plataforma web Integrity Watch España.
- Las **264 declaraciones de bienes y rentas de los Senadores** se convirtieron a un archivo JSON y en un conjunto de datos funcionales para su análisis y para la creación de la plataforma web de Integrity Watch España.

⁷ Enviado el día 17/04/2019 al correo electrónico del Coordinador del Proyecto Integrity Watch. La razón de la solicitud del envío es porque las declaraciones de los Diputados se encuentran en un formato de PDF de imagen (escaneada) en la página web del Congreso, lo que imposibilita el tratamiento de los datos para poder incluirlos en una base de datos a través de un conversor y obliga a pasar la información de manera manual. El departamento responsable de transparencia en el Congreso a pesar de que hizo todo lo posible para enviarnos las declaraciones en un formato que se pudiera convertir y en un mismo archivo, finalmente se tuvo que realizar de forma manual ya que el Congreso no cuenta con las declaraciones en un formato de pdf electrónico, sino como imagen escaneada.

⁸ <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/declaracionbienesactividades/index.html> recogidas el 13/2/2017 y 6/4/2017. La página web no permite descargar todas en bloque.

⁹ JSON es un acrónimo que significa JavaScript Object Notation, «notación de objeto de JavaScript» formato ligero de intercambio de datos.

Dicho trabajo pone de manifiesto la enorme dificultad que existe en poder realizar un análisis mínimo sobre el contenido de todas las declaraciones de bienes y rentas de los Diputados y Senadores para una misma legislatura, al no poder tener acceso a las mismas en un formato de datos abiertos y reutilizables¹⁰. En este sentido, en aras a una mayor transparencia y posibilidad de mejora de la rendición de cuentas, es evidente que sería necesario desarrollar herramientas tecnológicas que permitan un mejor tratamiento de los datos, asegurando la fiabilidad de los mismos, así como su interoperabilidad.

IV. ANÁLISIS DE DATOS

En términos generales, el análisis de las declaraciones permite identificar:

- Información incompleta como consecuencia de las limitaciones del formulario actual.
- Falta de directrices detalladas para cumplimentar el formulario, quedando a la buena fe y buen arbitrio de cada parlamentario en el modo de realizar la declaración.
- Heterogeneidad en la información brindada por los parlamentarios, lo que imposibilita la comparabilidad e interoperabilidad.

Una de las principales carencias que se aprecia en los formularios de declaración de bienes y rentas se encuentra en la disparidad de las categorías objeto de la obligación de declaración. En este sentido, cabe señalar que:

- Se describen y establecen categorías amplias, excesivamente genéricas y, en ocasiones, de naturaleza disímil.
- No se cuenta con una guía o instrucciones precisas y detalladas para cumplimentar la declaración de manera homogénea por parte de todos los parlamentarios, salvo algunas breves indicaciones en sus notas al pie y el modelo cumplimentado con datos ficticios a modo de ejemplo disponible para los parlamentarios en la INTRANET del Congreso de los Diputados y del Senado. Se constata en las declaraciones analizadas, en reiteradas ocasiones, que se incumplen dichas indicaciones establecidas en el formulario. Por otro lado, al no estar disponible el formulario con datos ficticios que los Diputados y Senadores tienen a su disposición en la INTRANET para cumplimentar la obligación de presentar la declaración de bienes y rentas, esto imposibilitó el análisis del mismo para analizar y detectar posibles áreas de mejora, así como verificar si los parlamentarios siguen lo establecido en dicho formulario

¹⁰ Tampoco en un formato de documento portátil (pdf) digital con firma electrónica en el caso del Congreso de los Diputados, a diferencia del Senado que sí lo publica en dicho formato.

- Hay una falta de control y de verificación de la veracidad y/o autenticidad de la información declarada.

A continuación, detallamos de manera individual las falencias o vacíos más notorios de algunos de los bloques y de las categorías establecidas en el formulario¹¹:

IV.1. RENTAS PERCIBIDAS POR EL PARLAMENTARIO

El primer bloque para cumplimentar por los parlamentarios es "*Rentas percibidas por el parlamentario*" y se divide en cuatro categorías, según la procedencia de la renta.

Estas son las categorías que presentan una mayor heterogeneidad:

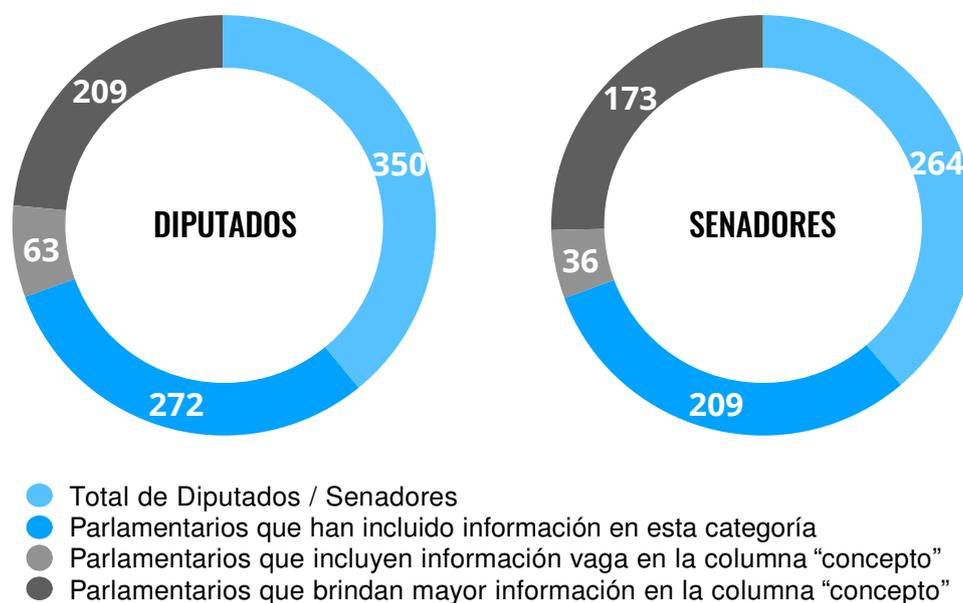
1. Percepciones netas de tipo salarial, sueldos, honorarios, aranceles y otras retribuciones, cualquiera sea su denominación.

El 77,71% (272 de 350) de los Diputados declara rentas en esta categoría, aunque los detalles establecidos difieren considerablemente: el 18% (63 de 272) cumplimenta la columna "concepto" de manera vaga, impidiendo identificar la procedencia de la actividad o funciones por las que perciben un valor económico. En cambio, el resto de los Diputados intenta ofrecer más información respecto a las rentas establecidas en esta categoría, pero nuevamente queda a criterio y comprensión de cada Diputado la información que desean proporcionar. En este sentido, el 59,71% (209 de 272) de los Diputados indica la actividad, lugar, y/o cargo en la columna concerniente al "concepto".

Esta heterogeneidad de la información proporcionada por los miembros del Congreso se repite en relación a las declaraciones de los Senadores. En este sentido, el 79,16% (209 de 264) de los Senadores declara la procedencia de esas rentas. Sin embargo, al no establecerse una directriz específica del contenido a rellenar en la columna "concepto", la información proporcionada varía según los detalles brindados por cada parlamentario; así, el 13,63% (36 de 209) de dichos Senadores no especifica de manera detallada la fuente de procedencia de las rentas, lo que imposibilita identificar qué actividad concreta ha generado las ganancias declaradas. Los ejemplos más reiterados de cómo los Senadores describen el concepto de la renta en este caso son: salarios, honorarios, retribuciones o nómina. Por su parte, el resto de los Senadores, 65,531% (173 de 209), declara con diferentes detalles la procedencia de las rentas, algunos indican la actividad y lugar donde se desempeñan, otros solamente el lugar de trabajo y otros solamente la actividad.

¹¹ Los resultados que se describen en esta sección fueron analizados teniendo en consideración la información proporcionada por cada parlamentario. A efectos del presente estudio, para contar una categoría como completa, el parlamentario no tiene que haber dejado incompleta ninguna fila de dicha categoría

GRÁFICO 1: PERCEPCIONES NETAS DE TIPO SALARIAL, SUELDOS, HONORARIOS, ARANCELES Y OTRAS RETRIBUCIONES, CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN



Respecto a esta categoría, es importante resaltar que el formulario de declaración excluye las percepciones recibidas del Congreso de los Diputados y del Senado, dado que se encuentran disponibles en la página web de ambas Cámaras. Sin embargo, los salarios no están detallados por cada parlamentario en la web; sino que se encuentra publicado el Régimen Económico general¹², debiéndose realizar el cálculo por cada Diputado y Senador para conocer la percepción percibida individualmente en función de su cargo y de los complementos.

De esta manera, si un ciudadano quiere saber cuánto percibe un parlamentario debe realizar dicho cálculo en función del "salario base" más los "complementos" más las "indemnizaciones" (si proceden) más las "dietas" (cuando procedan). Si se quisiera saber el de todos los parlamentarios, habría que realizar esta misma operación individualizada por cada uno de ellos (es decir, 614 veces).

2. Dividendos y participaciones en beneficios de sociedades, comunidades, o entidades de cualquier clase.

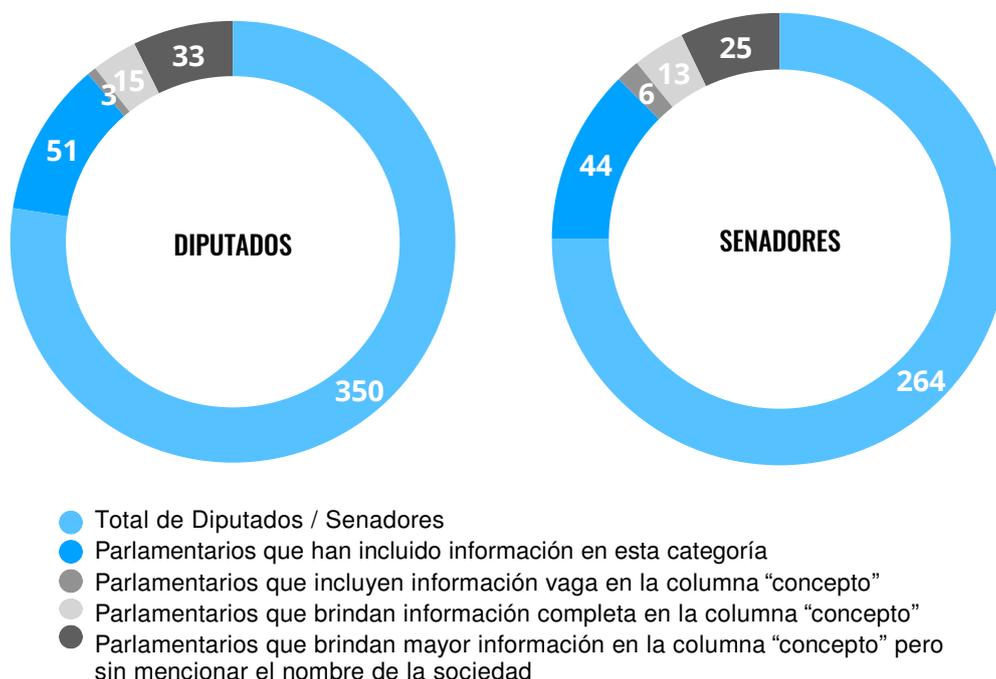
La heterogeneidad de la información en esta categoría se vincula a la descripción que realiza cada Diputado y Senador en la columna "concepto". Por un lado, el 14,57% (51 de 350) de los miembros de la

¹² Régimen económico disponible en: <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/regimeneconomico/index.html>
http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Diputados/RegEcoyProtSoc/regimen_economico_diputados.pdf

Cámara Baja indica percibir rentas de esta categoría y la información proporcionada varía según cada parlamentario, así: el 0,85% (3 de 51) de los Diputados no rellena la columna “concepto”; el 4,29% (15 de 51) indica el nombre de la entidad que les proporciona sus ganancias; y el 9,43% (33 de 51) detalla de manera diversa detalles respecto a la percepción pero sin nombrar la entidad correspondiente.

Por otro lado, de manera similar ocurre en las declaraciones de los Senadores. En este sentido, el 16,6% (44 de 264) de los Senadores declara rentas en esta categoría. Sin embargo, el detalle y la calidad de la información proporcionada es sensiblemente heterogénea, por ejemplo: el 2,27% (6 de 44) deja vacía la columna sobre el “concepto”, brindando solamente la cuantía de la renta; el 4,92% (13 de 44) detalla el nombre de la sociedad, comunidad o entidad de donde procede la renta, y el 9,46% (25 de 44) declara con diferentes detalles la procedencia de los dividendos o rendimientos, pero sin especificar el nombre de la sociedad, comunidad o entidad, brindando así información incompleta y enormemente diversa.

GRÁFICO 2: DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES EN BENEFICIOS DE SOCIEDADES, COMUNIDADES, O ENTIDADES DE CUALQUIER CLASE



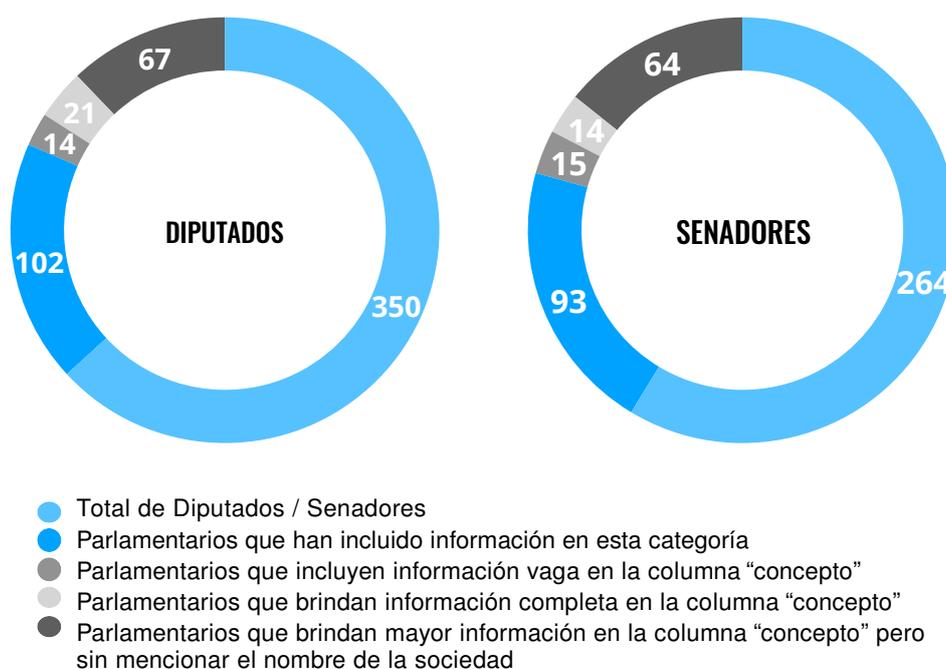
3. Intereses o rendimientos de cuentas, depósitos y activos financieros.

En esta categoría declaran poseer rentas el 29,14% (102 de 350) de los Diputados y el 35,22% (93 de 264) de los Senadores. Al igual que en la categoría anterior nos encontramos con una gran heterogeneidad de datos, debido en gran parte a la ausencia de indicaciones especificaciones para cumplimentar la columna “concepto”.

Así, el 4% (14 de 102) de los Diputados no proporciona información en la columna “concepto”, brindado únicamente la cuantía de la percepción; el 6% (21 de 102) de los Diputados rellena la columna concepto indicando el nombre de la entidad que les genera intereses o rendimientos; y el 19,14% (67 de 102) proporciona diferentes detalles, aunque no se indica el nombre de la entidad.

A su vez, el 5,68% (15 de 93) de los Senadores deja incompleta la columna “concepto”, indicando solamente la cuantía de las rentas; el 5,30% (14 de 93) detalla el nombre de la entidad donde han invertido el dinero que les genera intereses o rendimientos; y el 24,24% (64 de 93) describe en la columna “concepto” diferentes detalles de los intereses o rendimientos de cuentas, depósitos y activos financieros, pero sin mencionar la entidad correspondiente.

GRÁFICO 3: INTERESES O RENDIMIENTOS DE CUENTAS, DEPÓSITOS Y ACTIVOS FINANCIEROS



IV.2. DEPÓSITOS EN CUENTAS CORRIENTES O DE AHORRO, CUENTAS FINANCIERAS Y OTROS TIPOS DE IMPOSICIONES

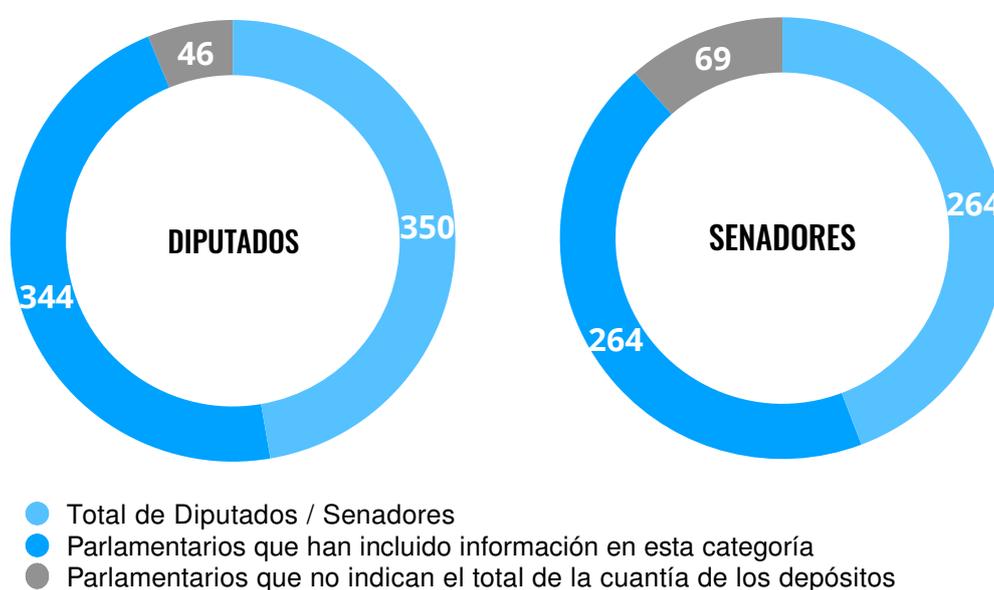
El mismo formulario se indica que el parlamentario puede excluir el nombre de la entidad bancaria, pero debe indicar el saldo total de todos los depósitos de todas las cuentas¹³ y fija dos referencias para calcular el saldo¹⁴.

¹³ Nota al pie número 10 del formulario de declaración de bienes y rentas.

¹⁴ Nota al pie número 11 del formulario de declaración de bienes y rentas

A pesar de esta indicación, el 12% (46 de 344) de los Diputados que rellenan esta categoría declaran la cuantía de los depósitos que poseen sin establecer la cuantía total de los mismos y el 9,14% (32 de 344) desiste de proporcionar información en la columna “depósitos” dejando la misma en blanco. Por su parte, el 26,13% (69 de 264) de los Senadores que declaran poseer depósitos, desglosan los saldos de diferentes cuentas sin indicar el total de la cuantía a pesar de lo que se indica en las instrucciones del formulario.

GRÁFICO 4: DEPÓSITOS EN CUENTAS CORRIENTES O DE AHORRO, CUENTAS FINANCIERAS Y OTROS TIPOS DE IMPOSICIONES



IV.3. OTROS BIENES Y DERECHOS

Este bloque contiene las siguientes categorías:

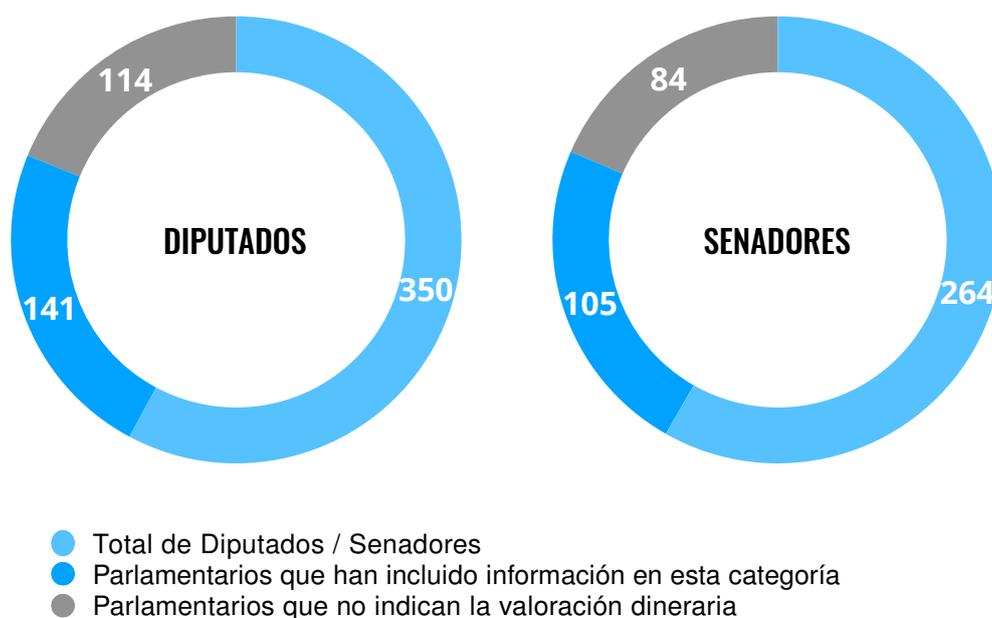
- *Deuda pública, obligaciones, bonos, certificados de depósitos, pagarés y demás valores equivalentes. Acciones y participaciones en todo tipo de sociedades, entidades con valor económico y cooperativas.*
- *Sociedades participadas en más de 5% por otras sociedades o entidades que sean propiedad, en todo o en parte, del parlamentario declarante.*

En cuanto a la primera categoría, el 32,57% (114 de 141) de los Diputados que declaran en esta categoría no indican el sistema que han utilizado para su valoración dineraria tal como indica la columna denominada “descripción del bien o derecho (indicar sistema que se ha utilizado para su valoración dineraria)”.

Por otro lado, la información brindada por los parlamentarios es manifiestamente heterogénea dada la no exigencia de detalles importantes a declarar, lo que conlleva a una disparidad en la información proporcionada dado que algunos de los parlamentarios detallan el nombre de la entidad, si la misma cotiza en mercados regulados o no, la cantidad de acciones y/o el porcentaje de participación.

Esto mismo ocurre con los miembros del Senado dado que solamente el 31,81% (84 de 105) de los Senadores que declaran poseer otros bienes o derechos dentro de la primera categoría no detallan la valoración dineraria utilizada. Asimismo, la información proporcionada en dicha columna es diversa y heterogénea dada la falta de directrices para cumplimentar el formulario de la declaración.

GRÁFICO 5: DEUDA PÚBLICA, OBLIGACIONES, BONOS, CERTIFICADOS DE DEPÓSITOS, PAGARÉS Y DEMÁS VALORES EQUIVALENTES. ACCIONES Y PARTICIPACIONES EN TODO TIPO DE SOCIEDADES, ENTIDADES CON VALOR ECONÓMICO Y COOPERATIVAS.



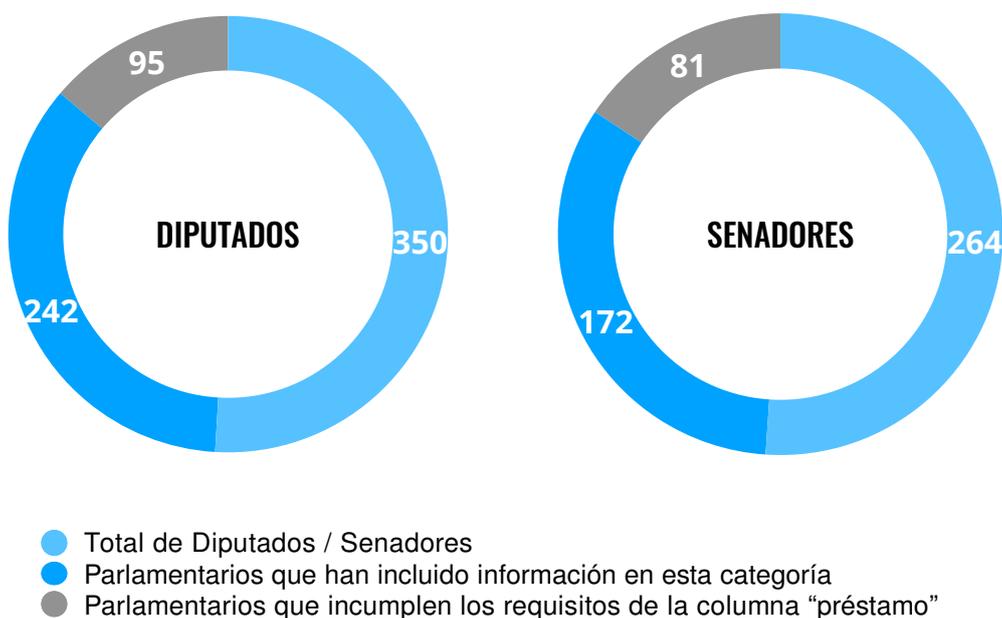
IV.4. DEUDAS Y OTRAS OBLIGACIONES PATRIMONIALES

El último bloque de la declaración de bienes y rentas es “Deudas y obligaciones patrimoniales” dentro de la cual los parlamentarios deben establecer la descripción del préstamo y el acreedor en la columna “préstamo”. El 69,14% (242 de 350) de los Diputados brinda información respecto de los préstamos que adquirieron. Sin embargo, el 27,14% (95 de 242) no completa la columna “préstamo” de manera adecuada, incumpliendo con los requisitos exigidos.

En este aspecto, el 67,42% (178 de 264) Senadores declaran haber adquirido un préstamo, sin embargo, el 30,68% (81 de 178) de los Senadores no aporta la totalidad de la información requerida.

Además, es importante destacar la disparidad de la información en las columnas donde los Diputados y Senadores deben ingresar la cuantía de lo que están declarando, esto se debe a la forma de escribir el valor e incluso la obstaculización de describir la cuantía anual total dado que algunos Diputados y Senadores ponen el valor mensual, lo que implica tener que realizar el cálculo correspondiente para obtener la cuantía anual. En este mismo sentido, ocurre de manera similar en las columnas donde se solicita rellenar la "fecha", dependiendo de cada parlamentario es el formato e interpretación de lo solicitado dado que algunos detallan en formato "día-mes-año", otros "mes y año" y algunos solamente el "año". Esto es un reflejo de la falta de control y directrices claras y concretas.

GRÁFICO 6: DEUDAS Y OTRAS OBLIGACIONES PATRIMONIALES



V. RECOMENDACIONES

Transparency International España considera que establecer un sistema eficiente para la formulación y transparencia de las declaraciones de bienes y rentas, con un control eficaz, es esencial para contribuir a una adecuada rendición de cuentas, integridad y transparencia de los parlamentarios.

A este respecto, las declaraciones de bienes y rentas de los parlamentarios son un reflejo de este compromiso y resulta imprescindible garantizar el acceso a una información pública estructurada, correctamente jerarquizada, clara, verificada y actualizada. Por otro lado, las declaraciones de bienes y rentas podrán permitir una detección de posibles incongruencias en lo declarado por los parlamentarios mediante el análisis adecuado y oportuno, utilizando declaraciones anteriores u otros registros, comprobando si se trata únicamente de errores en la presentación de la información, o si pudiesen ser actuaciones voluntarias con el fin de ocultar actos ilegales o contrarios a la ética parlamentaria así como detectar posibles conflictos de intereses o enriquecimientos ilícitos, al analizarlas conjuntamente con las declaraciones de actividades y las declaraciones de intereses económicos.

Por ello, *Transparency International España*, en aras de la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de los parlamentarios, emite las siguientes recomendaciones.

V.1. RECOMENDACIONES DE LEGE FERENDA

Con el objetivo de regular de manera completa y adecuada el régimen de las declaraciones de bienes y rentas, así como solventar las lagunas normativas existentes y reforzar la transparencia e integridad de las Cortes Generales, realizamos las siguientes recomendaciones de lege ferenda:

- Crear una autoridad independiente de control, seguimiento y monitoreo de las declaraciones de bienes y rentas de los parlamentarios, con el objetivo de verificar: (i) que el formulario fue completado de la manera correcta, (ii) la veracidad de la información, y (iii) cruzar la información con los registros oficiales para poder detectar posibles conflictos de interés y enriquecimiento ilícito¹⁵.
- Establecer sanciones proporcionales, efectivas y disuasorias por la actualización tardía, dar información falsa o por omitir información deliberadamente.

¹⁵ Asimismo, la autoridad realizaría un seguimiento, monitoreo y análisis del cumplimiento de las obligaciones de los parlamentarios y el cumplimiento de la norma: va vigente no sólo en materia de declaración de bienes y rentas sino en relación a cualquier documentación presentada por estos que permita identificar irregularidades que conduzcan a potenciales riesgos como puede ser el enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o corrupción. Esta autoridad velaría por el actuar ético, íntegro y transparente de los miembros de las Cortes Generales.

- Incluir la obligación de presentación de la declaración de bienes y rentas, así como la declaración de actividades y la declaración de intereses económicos, de forma anual, tal y como ocurre en otros países europeos, sin perjuicio de que los parlamentarios deban además formular las declaraciones de bienes y rentas al adquirir y al perder su condición de parlamentarios, así como al producirse modificación de sus circunstancias.
- Actualizar el Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado de acuerdo con las nuevas disposiciones establecidas en el Código de Conducta de las Cortes Generales de cara a incluir las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento conforme a lo establecido en el artículo 9.3 del Código de Conducta de las Cortes Generales.
- En relación al Congreso de los Diputados, establecer los plazos concretos para la presentación de las declaraciones de bienes y rentas, al adquirir y al cesar su condición, así como cuando se modifiquen las circunstancias.
- En relación al Congreso de los Diputados, establecer como condición necesaria para la perfección de la condición plena de diputado, la presentación de la declaración de bienes y rentas.

V.2. RECOMENDACIONES DE LEGE LATA

Se recomienda:

- Tomar todas las medidas necesarias para asegurar la plena implementación del Código de Conducta de las Cortes Generales que se podrán recoger en un Plan Integral de Implementación para lograr un efectivo cumplimiento a lo establecido en el informe de Evaluación de la Cuarta Ronda de España GRECO¹⁶, así como las recomendaciones aquí expuestas.
- Modificar el formato de publicidad de las declaraciones por formatos de datos abiertos y reutilizables, según recomienda el GRECO en su último informe de evaluación en relación a las declaraciones financieras de los parlamentarios¹⁷, con el objetivo de seguir avanzando en materia de transparencia y acceso a la información, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁶ *Op. cit.* p. 2 y 3.

¹⁷ *Op. cit.* p. 5.

- Publicar todas las declaraciones del parlamentario, desde que adquiere hasta que cesa en el cargo, así como cuando existe alguna modificación de sus circunstancias, en su ficha digital individual, con el objetivo de brindar a los ciudadanos el acceso a la información correspondiente. Se puede seguir, a este respecto, el modelo de ficha digital de los parlamentarios franceses que existe actualmente y que permite además descargar en diversos formatos la información e incluye un histórico de las declaraciones pasadas¹⁸.
- Incluir un apartado en la web donde se puedan consultar las declaraciones de bienes y rentas, así como las declaraciones de actividades, de la legislatura en curso y de al menos tres legislaturas pasadas para poder realizar un análisis diacrónico de las mismas.
- Incluir un apartado en la web donde se deje constancia de las actualizaciones que realizan los parlamentarios en materia de las declaraciones de bienes y rentas, actividades y de intereses financieros, esta última incorporada por el nuevo Código de Conducta de las Cortes Generales, todo ello para evitar que los ciudadanos deban revisar las 350 declaraciones de los miembros del Congreso de los Diputados y las 264 declaraciones de los Senadores para identificar si hubo modificaciones.
- Brindar seguimiento y actualización a las páginas web oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado con el objetivo de brindar la información correcta, actualizada y jerarquizada a los ciudadanos.
- Elaborar y publicar una Guía detallada con directrices concretas para cumplimentar adecuadamente el modelo de declaración. Dicha Guía debería ser pública y serviría como ejemplo de buena práctica para otros parlamentos de países europeos o extracomunitarios.
- Regular de manera coordinada las declaraciones de actividades de los parlamentarios con el objetivo de determinar un plazo concreto para dictaminar el Acuerdo definitivo del Pleno de las Cámaras del Congreso de los Diputados y del Senado¹⁹.
- Poner en marcha cursos y capacitaciones periódicas para los parlamentarios en materia de ética, integridad, transparencia y buen gobierno.

18 Se puede consultar en: <https://www.hatvp.fr/fiche-nominative/?declarant=braun-pivet-yael>

19 En cuanto a las declaraciones de actividades del Congreso de los Diputados fueron aprobadas por el Pleno el 21 de julio de 2020 y publicadas el 30 de julio de 2020 y en cuanto a las declaraciones de actividades del Senado, la Comisión de Incompatibilidades se reunió para analizar las declaraciones de los senadores el 24 de junio de 2020 (que afectó a 138 miembros) y el 2 de septiembre de 2020 (respecto de 83 miembros). En la página web del Senado están publicadas las declaraciones presentadas por dichos senadores y la documentación complementaria en la pestaña correspondiente a la ficha personal de cada uno de ellos. En la actualidad, no obstante, quedan pendientes del dictamen de la comisión y del pleno 46 senadores.

V.3. RECOMENDACIONES PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL FORMULARIO DE LAS DECLARACIONES DE BIENES Y RENTAS

Mediante la modificación normativa o reglamentaria²⁰ pertinente se recomienda actualizar y mejorar el formulario de las declaraciones de bienes y rentas establecido para ambas Cámaras, con el objetivo de que las mismas brinden una información estructurada, ordenada, clara, detallada y útil, velando así por la transparencia e integridad de los parlamentarios, alineándose con las mejores prácticas de transparencia parlamentaria de otros países europeos y cumpliendo con la Recomendación iii del Informe de Evaluación de la Cuarta Ronda del GRECO²¹, aumentando “las categorías y nivel de detalle de la información que debe proporcionarse”.

A este respecto, se detallan algunas recomendaciones específicas para los Bloques I, III, V y VI del formulario actual de la declaración de rentas y bienes.

Bloque I. “Rentas percibidas por el parlamentario”.

Categorías:

1.1 Percepciones netas de tipo salarial, sueldos, honorarios, aranceles y otras retribuciones, cualquiera sea su denominación

Con el objetivo de unificar la información que deben brindar los Diputados y Senadores, se recomienda incorporar nuevas columnas o detalles específicos dentro del título concepto de manera ordenada como:

- Tipo de Actividad.
- Área.
- Cargo.
- Nombre de la empresa o razón social.
- Fecha de inicio y de finalización, si corresponde.

De esta manera, se dará publicidad de manera homogénea y detallada a las rentas percibidas por cada parlamentario en el ejercicio económico anterior a la presentación de la declaración.

20 El último Acuerdo que se adoptó es el: Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por el que se modifica el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban Normas en materia de Registro de Intereses para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma del artículo 160.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

21 Que según el último informe (GrecoRC4 (2019) 12) de Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento, España sólo cumple parcialmente. Disponible en: <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-respecto-de-mie/168098c68e>

1.2 Dividendos y participaciones en beneficios de sociedades, comunidades, o entidades de cualquier clase.

En aras de obtener un sistema uniforme respecto a la información que se debe brindar en la declaración de bienes y rentas se recomienda incluir especificaciones concretas de manera separada en la columna "concepto", en concreto:

- Especificar el nombre de la sociedad, comunidad o entidad de cualquier clase.
- Especificar en detalle el tipo de rendimiento o participación.
- En caso de poseer diferentes rendimientos o dividendos provenientes de diferentes sociedades, comunidades o cualquier entidad, detallarlo de manera separada en distintas filas.

1.3 Intereses o rendimientos de cuentas, depósitos y activos financieros.

En concordancia a la categoría anterior, se recomienda establecer especificaciones claras y precisas en columnas individuales para que todos los parlamentarios brinden la misma información, así:

- Especificar entidad correspondiente.
- Detallar el tipo de interés.
- En caso de poseer diferentes intereses o rendimientos provenientes de diferentes cuentas, depósitos y activos financieros detallarlo de manera unificada en diferentes filas.

Bloque III. "Bienes patrimoniales del parlamentario".

Categorías:

3.1 Bienes inmuebles de naturaleza urbana.

3.2 Bienes inmuebles de naturaleza rústica.

3.3 Bienes inmuebles propiedad de una sociedad, comunidad o entidad que no cotiza en Bolsa y de la que el declarante tiene acciones o participaciones.

En consideración de esta categoría se recomienda ampliar el nivel de detalle sobre los bienes patrimoniales de los parlamentarios dado que el formulario establece en su nota al pie de referencia a la clase y características de manera amplia sin indicar qué detalles deben proporcionar, por ello se propone incluir de manera obligatoria y expresa también:

- El valor catastral del inmueble, superficie total en m², así como el valor de mercado.
- Esto permitirá reflejar de manera más detallada el patrimonio de cada parlamentario.

Bloque V. "Otros bienes y rentas".**Categorías:**

5.1 Deuda pública, obligaciones, bonos, certificados de depósitos, pagarés y demás valores equivalentes. Acciones y participaciones en todo tipo de sociedades, entidades con valor económico y cooperativas.

5.2 Sociedades participadas en más de 5% por otras sociedades o entidades que sean propiedad, en todo o en parte, del parlamentario declarante.

Se recomienda, en primer lugar, cambiar el nombre del bloque, una alternativa podría ser "participaciones en empresas o sociedades y otros bienes y derechos" y luego dividir la categoría 5.1 con la incorporación de nuevas columnas individuales para obtener información unificada, estructurada y clara:

5.1.1 Deuda pública, obligaciones, bonos, certificados de depósitos, pagares y demás valores equivalentes:

- Título o documento.
- Nombre o razón social del emisor.
- Fecha de adquisición,
- Especificar de donde surge el valor que se declara.

5.1.2 Acciones y participaciones en todo tipo de sociedades, entidades con valor económico y cooperativas.

- Cantidad de acciones o porcentaje de participación
- Nombre de la sociedad
- Especificar si son bienes o derechos que cotizan en mercados organizados o no.
- Indicar fecha del valor de la cotización que se toma.

Bloque VI: "Vehículos, embarcaciones y aeronaves".

Además de la fecha de adquisición y de la descripción, se recomienda también incluir el valor de mercado de los vehículos, embarcaciones y aeronaves que se declaren.

VI. CONCLUSIONES

Esta investigación de *Transparency International España* tiene por finalidad ofrecer recomendaciones de mejora del sistema de declaraciones de bienes y rentas de los parlamentarios con el fin de contribuir al fortalecimiento de la transparencia del poder legislativo y la integridad de los Diputados y Senadores en su rendición de cuentas.

El presente estudio, realizado en el marco del proyecto europeo *Integrity Watch*, junto con otros capítulos de Transparency International, ha permitido un análisis holístico, teniendo en cuenta los modelos de otros países europeos, en particular Francia, Grecia, Reino Unido y Letonia, con el objetivo último de que la información proporcionada en las declaraciones, así como el formato de publicidad de las mismas, posean el grado de calidad suficiente para proporcionar un nivel de transparencia y rendición de cuentas propias de sistemas democráticos más avanzados y con instituciones sólidas.

El propósito de la *Declaración de Bienes y Rentas de Diputados y Senadores* es reflejar de manera fiel la situación financiera y patrimonial, así como los intereses reales de los parlamentarios. Sin embargo, ya sea por las deficiencias técnicas de los formularios y/o por falta de control y comprobación adecuada de la veracidad de los datos suministrados y/o por la falta de sanción por incumplimiento, el sistema actual de dichas declaraciones no permite satisfacer plenamente su objetivo final. En este sentido, la declaración de bienes y rentas es, por un lado, un instrumento más para controlar, a través de la autoridad correspondiente, a los funcionarios públicos sobre la veracidad y/o autenticidad de lo declarado, para así, detectar y prevenir posibles conflictos de intereses y enriquecimiento ilícito y, por otro, es un mecanismo de rendición de cuentas y un ejercicio de honestidad, integridad, gestión responsable, transparencia y respeto a la Ley por parte de las Cortes Generales.

De ahí la importancia de que se proporcione *información completa, estructurada, clara, verificada, jerarquizada y actualizada, en un formato que permita la accesibilidad, interoperabilidad y reutilización* permitiendo, además, un análisis conjunto con las declaraciones de actividades de los parlamentarios, así como una trazabilidad de los datos y su comparación diacrónica del histórico de las declaraciones de otras legislaturas.

El presente proyecto europeo *Integrity Watch* trata de impulsar, precisamente, una mayor y mejor transparencia, integridad y rendición de cuentas de los miembros de las Cámaras y fortalecer los sistemas democráticos de la UE. Cabe señalar también que dada la dificultad y ausencia de información unificada, estructurada, interoperable y verificada, así como del trabajo manual que implicó el traspaso de toda la información a una base de datos estructurada y sistemática, la presente investigación ha tenido limitaciones importantes como consecuencia de la imposibilidad del tratamiento informatizado

de la información analizada, implicando un trabajo manual ingente y anacrónico para el siglo XXI, por lo que advierte de la necesidad en todo caso de un ulterior seguimiento, así como la necesidad de un análisis diacrónico en relación a varias legislaturas.

Todo ello, pone de manifiesto la importancia de una adecuada publicidad activa y un acceso pleno de la información pública, en formatos abiertos y adecuados, a efectos de garantizar que los ciudadanos puedan realizar un seguimiento serio y cabal.

Conviene recordar que asumir un cargo público de estas características entraña un compromiso cimentado en una elevada responsabilidad y ética profesional. En este sentido, nos parece de gran importancia lo establecido en nuestra recomendación final sobre poner en marcha un sistema continuo de formación y actualización periódica para los parlamentarios en materia de ética, integridad, transparencia, y buen gobierno, en aras de ir asentando una cultura de cumplimiento y de gestión responsable e íntegra al servicio del interés general.

El compromiso de los parlamentarios con la transparencia, no como una herramienta, ni como un medio, sino como un verdadero principio de rendición de cuentas propio de un Estado de Derecho y del sistema democrático es decisivo para fortalecer las instituciones democráticas y restablecer la confianza de la ciudadanía en la institución que representa la soberanía popular.

Transparency International España

**Calle Fortuny, 53
28010 Madrid
Telf: +34 917004106**

integrity.watch@transparencia.org.es

<https://transparencia.org.es>

<https://integritywatch.es>

