



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

III LEGISLATURA

Serie E:
OTROS TEXTOS

30 de junio de 1988

Núm. 117

INDICE

Núm.

Páginas

040/000134	Conclusiones y Propuestas aprobadas por el Pleno de la Cámara, con motivo de la deliberación del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias	3295
------------	---	------

040/000134

Excmo. Sr.:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se ordena la publicación de las Conclusiones y Propuestas aprobadas por el Pleno de la Cámara del día 23 de junio de 1988, con motivo de la deliberación del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de junio de 1988.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, Luis María Cazorla Prieto.

CONCLUSIONES

1. ANALISIS DEL DERECHO COMPARADO

El estudio del Derecho comparado ha permitido comprobar un alto grado de coincidencia en la manera de

abordar legalmente la materia. Ni en el área del derecho continental (Francia, República Federal Alemana, Italia) ni en el ámbito del derecho público anglosajón (Gran Bretaña, Estados Unidos) existe un tratamiento específico y singularizado del «tráfico de influencias» como tal. Existen, sí, aproximaciones más o menos afortunadas, más o menos causticas, a un ámbito de difícil concreción jurídica por su encuadramiento entre los planos de la integridad de las conductas o compartimentos y de la objetividad profesional, en los que priman los valores de independencia e imparcialidad. Las concreciones jurídicas, sin embargo, se llevan a cabo en el Derecho comparado con una considerable generalidad, a través, y cuyo rigor punitivo es similar. Incluso, el Derecho comparado arroja la experiencia de que en ordenamientos donde los conceptos y los tipos pudieran parecer más perfilados, sus consecuencias y su grado de extensión son menores que los dimanantes de la vigente legislación española.

No obstante, la Comisión considera que la contemplación del Derecho comparado proporciona un cúmulo de aspectos y experiencias que, a pesar de su variado alcance y naturaleza, podrían ser integrados en el ordenamiento español con objeto de completar el perfeccionamiento jurídico de determinados ámbitos.

II. LA APLICACION DE LAS INCOMPATIBILIDADES VIGENTES

1. Diputados y Senadores

La Comisión ha analizado el régimen de aplicación de las actuales normas sobre incompatibilidades parlamentarias dimanantes de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, constatando su completa homologación en términos generales con los ordenamientos más avanzados en la materia. Considera, no obstante, que pueden ser precisas algunas modificaciones tendentes a mejorar la operatividad de su aplicación, que afectaría a la concreción del carácter, alcance y contenido de los instrumentos disponibles en la actualidad como son el Registro de interés y las declaraciones de los parlamentarios.

2. Altos cargos

Ha analizado asimismo el régimen de aplicación de la vigente Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos comprobando su sustancial coincidencia con los ordenamientos comparados en su empeño por asegurar la virtualidad de los objetivos de integridad y objetividad en el ejercicio de deberes, cometidos o funciones públicas.

Sin embargo, la Comisión estima que tal vez sea en el plano aplicativo donde las incorporaciones al ordenamiento pueden resultar más fructíferas en orden a reforzar la eficacia de los mecanismos y procedimientos existentes.

III. EL CONCEPTO DE TRAFICO DE INFLUENCIAS Y SU INFLUENCIA EN LAS INCOMPATIBILIDADES

La Comisión, consciente de las dificultades de abordar la definición del concepto de «tráfico de influencias», más sociológico que jurídico, entiende no obstante que el mismo puede describirse como «las actitudes de aproximación ilícita a las Administraciones Públicas, autoridades o funcionarios, o de intervención ilegítima en asuntos o negocios pertenecientes a la esfera pública, con beneficio propio o ajeno». Pues bien, de acuerdo con los informes disponibles y los precedentes extranjeros y nacionales, la incriminación penal de las conductas a las que afectaría el denominado «tráfico de influencias» no constituye, en general, un solución adecuada para evitarlo, ni es tampoco una respuesta que implique un mayor grado de sanción social que el ofrecido por otras alternativas jurídicas. Máxime cuando las actitudes y acciones a que se refiere tienen hoy en el Código Penal un tratamiento que permite, llegado el caso, el castigo de los responsables a través de tipos delictivos como el cohecho (artículos 385 y siguientes), la violación de secretos (artículo 367) o las negociaciones prohibidas (artículo 404), sin olvidar que en el delito de estafa existe una agravación específica en

supuestos como la simulación de influencias o de remuneraciones ficticias (artículo 529).

A la vista, de todo ello, llega a la conclusión que la delimitación precisa del concepto jurídico de «tráfico de influencias», no existente en ningún ordenamiento de los países estudiados, no sólo entraña serias dificultades jurídicas sino que su incorporación al ordenamiento es considerada unánimemente de escasa eficacia preventiva. De modo que, siguiendo los criterios de los expertos, entiende que el objetivo perseguido puede y debe conseguirse —y hacia ello deben orientarse las actuaciones—, a través de la fórmula preventiva que comporta la regulación de las incompatibilidades en su sentido más amplio, de forma que se refuerce la garantía de transparencia en el ejercicio de funciones públicas.

IV. INVESTIGACION

En sus tareas concretas de investigación la Comisión acordó la elaboración de un cuestionario de actividades, ingresos y bienes patrimoniales y su remisión a los Diputados a Cortes Generales y a los altos cargos de la Administración del Estado, procediéndose al análisis de las contestaciones recibidas.

De otro lado, en el plan de trabajo acordado por mayoría de la Comisión se estableció la posibilidad de que ésta pudiera iniciar investigaciones concretas si algún Grupo Parlamentario o Agrupación así lo proponía, aportando suficientes elementos de convicción o indicios racionales de irregularidad. En todos los casos planteados la Comisión, por mayoría, entendió que no procedían las actuaciones propuestas.

V. CRITERIOS PARA LA REFORMA DE TEXTOS LEGALES O REGLAMENTARIOS

La Comisión estima que la normativa vigente en materia de incompatibilidades debe ser objeto de una más rigurosa exigencia y aplicación y que, asimismo, sería conveniente su actualización. A tal efecto, entiende que deben tenerse en cuenta los criterios contenidos en las siguientes

PROPUESTAS

Primera. El registro de intereses a que se refiere el artículo 160 de la L. O. 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, cuyo contenido tiene carácter público, a excepción de lo que se refiere a bienes patrimoniales, debe depender en cada Cámara del Presidente respectivo.

Segunda. Las Mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta, deben aprobar dos modelos de cuestionarios, uno para las declaraciones de actividades y otro para las de bienes patrimoniales, cuyo contenido garantice la más completa referencia a unas y a otros por parte de los declarantes.

Tercera. La obligación de formular estas declaraciones por los parlamentarios deben referirse al inicio y a la finalización del mandato.

Cuarta. Debe mantenerse la obligación de actualizar las declaraciones de los parlamentarios cuando se modifiquen las circunstancias a que se refieren. Y a tal efecto, los respectivos responsables del Registro remitirán, al inicio de cada ejercicio presupuestario, un recordatorio formal a todos los Diputados y Senadores.

Quinta. De otro lado, los Diputados y Senadores que tengan interés personal o profesional en un asunto que sea objetivo de trámite parlamentario, deberán manifestarlo así al Registro o, en su caso, antes de su intervención en Comisión o Pleno.

Sexta. Salvo en materia de incompatibilidad, en que la Comisión correspondiente de cada Cámara podrá actuar de oficio en relación con las declaraciones y situaciones de los parlamentarios, las restantes decisiones en relación a estas declaraciones y al Registro de intereses corresponderán a los Presidentes de las respectivas Cámaras.

Séptima. La declaración sobre causas de posible incompatibilidad a que se refiere el artículo 10 de la Ley 25/83 de incompatibilidades de altos cargos, debe extenderse también a cualesquiera otras actividades que les proporcionan o puedan proporcionar ingresos económicos.

Octava. Los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado, Subsecretarios y asimilados deben formular además declaración de sus bienes patrimoniales.

Novena. Todas estas declaraciones deben formularse en el momento de la toma de posesión y cese como alto cargo, sin perjuicio de las actualizaciones precisas por modificación de las circunstancias, y se extenderán a los dos años siguientes al cese en relación a lo previsto en la siguiente propuesta undécima.

Décima. El Gobierno deberá aprobar los modelos correspondientes a ambas declaraciones, que se presentarán e inscribirán en un Registro de intereses de carácter similar al ya vigente para Diputados y Senadores.

Undécima. La obligación de abstención o inhibición contenida en el artículo 9 de la Ley 25/83, de incompatibilidades de altos cargos, debe extenderse, durante los dos años siguientes al cese, a la gestión de asuntos que hayan resuelto cuando eran titulares de un alto cargo.

Duodécima. La responsabilidad del Registro y el control del cumplimiento de estas obligaciones de los altos cargos corresponderá al Gobierno. El incumplimiento de las obligaciones ya contenidas en la citada Ley 25/83, y de las que resulten de los precedentes criterios, dará lugar a la exigencia de las correspondientes responsabilidades.

Decimotercera. El número 5 del artículo 75 de la Ley

7/85 de Bases del Régimen Local, debe modificarse en el sentido de prever la aprobación por los plenos de las respectivas Corporaciones Locales de los modelos correspondientes a las declaraciones de actividades y de bienes que en el mismo se regulan. Y asimismo para establecer la obligación de formularlas también con ocasión del cese y para precisar el carácter del Registro de intereses regulado en dicho precepto, que ha de ser similar al parlamentario y al que se propone para los altos cargos de la Administración del Estado.

Decimocuarta. La responsabilidad penal de las autoridades (electivas o designadas) está bien recogida en el ordenamiento penal español vigente, según se concluye más arriba, y en particular en el Título VII del Libro II del Código Penal, a la luz de la constante y reiterada doctrina jurisprudencial sobre la extensión del concepto de funcionario público a estos efectos. No obstante, el tratamiento punitivo de las materias que ha estudiado e investigado esta Comisión podría perfeccionarse haciendo expresa la aplicación del referido Título a todas las autoridades, electivas o no.

Decimoquinta. La Comisión estima conveniente el estudio de la normativa vigente en materia de contratos del Estado y su aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas y sus entidades dependientes, del que pudieran derivarse en su caso criterios para su posible modificación.

Decimosexta. Asimismo, entiende que debe analizarse la conveniencia de introducir en el derecho español una figura delictiva relativa al uso de informaciones privilegiadas.

Decimoséptima. La Comisión entiende que el Congreso de los Diputados y el Senado, a través de los procedimientos previstos reglamentariamente, deben dotarse de las normas y adoptar los acuerdos que garanticen la vigencia y aplicación de los criterios contenidos en las anteriores propuestas que así lo requieran.

Decimoctava. La Comisión recomienda que la Cámara inste al Gobierno a realizar los estudios y análisis que en las anteriores propuestas se acuerden, así como a presentar antes del 31 de diciembre de 1988 al Congreso de los Diputados los proyectos normativos que sean precisos para que los criterios contenidos en las referidas propuestas se incorporen a nuestro derecho positivo.

Decimonovena. La Comisión entiende que los criterios contenidos en la normativa vigente sobre incompatibilidades de altos cargos, Diputados y Senadores de las Cortes Generales y miembros de las Corporaciones Locales, así como los que para el futuro se acuerdan en estas conclusiones, debieran extenderse a las restantes instituciones y Administraciones Públicas del Estado, no afectadas directamente por las modificaciones propuestas.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961