

## EL CONFLICTO DE INTERESES EN EL PARLAMENTO

Catalina Ruiz-Rico Ruiz\*

### Resumen

La finalidad de este estudio se orienta a la juridificación del conflicto de intereses en los parlamentos bien a través de mecanismos de *self restraint* o externalizados. Su planteamiento se centra en la ineficacia de las respuestas actuales al conflicto de intereses (declaraciones patrimoniales, régimen de incompatibilidades, regulación de *lobbies*). Por esta razón, se fundamenta la traslación al escenario parlamentario de las soluciones jurídicas del derecho comparado (códigos de conducta parlamentarios, deber de lealtad), del ordenamiento privado (deber de abstención, anulación del acto, rendición de cuentas...) y la aplicación analógica de los principios de buen gobierno previstos para los altos cargos. De igual modo, la proyección penal del conflicto de intereses como sustrato de delitos de corrupción presiona para la tipificación de esta figura en sede parlamentaria. Las anomalías y disfunciones del poder representativo constituyen una laguna parlamentaria de obligada y eficaz respuesta jurídica.

Palabras clave: Parlamento; conflicto de intereses; abuso de poder; abstención; responsabilidad; grupos de presión.

### CONFLICTS OF INTEREST IN PARLIAMENT

#### Abstract

*The goal of this study is to focus on the legal mechanisms covering conflicts of interest in parliament via either self-restraint or outsourced mechanisms. Its approach centres on the ineffectiveness of current responses to conflicts of interest (declarations of financial interests, system governing incompatibilities and the regulation of lobbies). For this reason, it is based upon the transfer to parliament of the legal solutions of comparative law (parliamentary codes of conduct, the duty of loyalty, etc.), private law (duty of abstention, annulment of an act, accountability, etc.) and the analogous application of the principles of good governance applicable to senior officials. Additionally, the penal implications of conflicts of interest as an underlying aspect of crimes of corruption provide additional support for the classification in law of such conflicts in parliament. The anomalies and shortcomings of the legislature constitute a parliamentary deficiency that calls for an effective legal response.*

*Key words: Parliament; conflicts of interest; abuse of power; abstention; responsibility; lobbies.*

---

\* Catalina Ruiz-Rico Ruiz, doctora y profesora titular de derecho constitucional en la Universidad de Jaén, Campus Las Lagunillas, s/n, 23071 Jaén. [rrico@ujaen.es](mailto:rrico@ujaen.es). ORCID [0000-0002-0966-8686](https://orcid.org/0000-0002-0966-8686).

Artículo recibido el 02.05.2017. Evaluación ciega: 28.06.2017, 19.07.2017 y 16.10.2017. Fecha de aceptación de la versión final: 02.01.2018.

**Citación recomendada:** RUIZ-RICO RUIZ, Catalina. «El conflicto de intereses en el Parlamento». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (junio 2018), pp. 177-197, DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.2976](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.2976).

## Sumario

- 1 Introducción
  - 2 Delimitación del conflicto de intereses en derecho comparado y español. Estatuto de los partidos políticos
    - 2.1 Inmersión en la regulación internacional del conflicto de intereses: códigos de conducta
    - 2.2 Semejanzas y diferencias
    - 2.3 Desarrollo del conflicto de intereses parlamentario
      - 2.3.1 Deber de lealtad parlamentaria
      - 2.3.2 Dimensión penal del conflicto de intereses
    - 2.4 El rol de los grupos parlamentarios
    - 2.5 Partidos políticos y probidad
  - 3 Mecanismos jurídicos aplicables al conflicto de intereses en el Parlamento.
    - 3.1 Su neutralización desde la institución parlamentaria: objeciones a los mecanismos de *self restraint*
      - 3.1.1 Declaración de intereses de los diputados
      - 3.1.2 Régimen de incompatibilidades
      - 3.1.3 Regulación de los lobbies
    - 3.2 Traslación del ordenamiento jurídico-privado al conflicto de intereses parlamentario
      - 3.2.1 Deber de abstención
  - 4 Aplicación analógica del régimen legal de altos cargos
    - 4.1 Argumentaciones jurídicas
    - 4.2 Supuestos especiales: enriquecimiento injustificado y puertas giratorias
  - 5 Conclusiones
- Bibliografía

## 1 Introducción

El presente estudio desciende a las bases y estructura del poder representativo con la finalidad de profundizar en el conflicto de intereses parlamentario y sus consecuencias jurídicas.<sup>1</sup> El análisis se vertebra en torno a la teoría general de representación y su traslación al ámbito parlamentario, centrándose en las singularidades del mandato representativo.<sup>2</sup> En particular, la condición difusa y colectiva de los representados, la interferencia de los grupos parlamentarios y partidos políticos en el ejercicio de la función representativa o la influencia de *lobbies*, tienden a desfigurar los perfiles comunes del mandato como se desarrolla a continuación.<sup>3</sup>

Las extralimitaciones del poder parlamentario adolecen de consecuencias jurídicas, a diferencia del derecho comparado y del ordenamiento privado español, con la regulación de deberes de lealtad, abstención y rendición de cuentas, sanciones disciplinarias, anulación de los actos «indebidamente influenciados», *remoción* del representante o revocación del mandato. La contribución investigadora de este trabajo deriva del análisis de la traslación de estas respuestas a la esfera parlamentaria, así como de la aplicación analógica del régimen previsto para altos cargos.<sup>4</sup>

La premisa inicial parte de la atipicidad del mandato representativo como laguna de riesgo y las argumentaciones jurídicas orientadas a fundamentar un proceso de juridificación del conflicto de intereses en el Derecho parlamentario. La hipótesis central desarrolla la insuficiencia e ineficacia de los actuales recursos jurídicos aplicables al conflicto de intereses, como la declaración de intereses, el régimen de incompatibilidad de los diputados o la incipiente regulación de los *lobbies*, con objeciones jurídicas a su condición de instrumentos preventivos y resolutorios.

Con carácter general, el marco de análisis se centra en dirimir entre respuestas jurídicas imperativas o voluntaristas y convencionales al conflicto de intereses, adoptadas vía reglamentaria o mediante prácticas parlamentarias. Al margen de cuestionar la efectividad de los instrumentos de control *self restraint* del conflicto de intereses, planteando su externalización a través de organismos independientes supervisores y de fiscalización.

## 2 Delimitación del conflicto de intereses en derecho comparado y español. Estatuto de los partidos políticos

### 2.1 Inmersión en la regulación internacional del conflicto de intereses: códigos de conducta

Los códigos de conducta parlamentaria se justifican en el actual contexto internacional de corrupción política por la exigencia de nuevos límites al mandato representativo. La deontología parlamentaria impone deberes, prohibiciones, responsabilidades mediante normas que han de sintonizar con las expectativas ciudadanas sobre probidad pública. Los códigos de conducta de las cámaras parlamentarias se han desarrollado en las

1 Vid. SOLÍS FALLAS, Álex. «[Ética en el Parlamento: Transparencia y rendición de cuentas](#)». *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 134 (mayo-agosto 2014), pp. 141-142: «Así pues, en momentos en que el Parlamento sufre su mayor crisis de credibilidad y legitimidad por falta de representatividad, corrupción e ineficacia, es preciso preguntarse: a) ¿A quién rinde cuentas la institución del Parlamento y los parlamentarios en su condición personal? b) ¿Cómo se instrumenta la ética parlamentaria? c) ¿Se ha asignado importancia a los códigos de ética? d) ¿Cómo funcionan los comités de ética parlamentaria?».

2 Vid. CAAMAÑO, FRANCISCO. «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 36 (1992), p. 125.

3 Vid. PORTERO MOLINA, José Antonio. «Sobre la representación política». *Revista del Centro Estudios Constitucionales* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 10 (septiembre-diciembre 1991), p. 92: «el representado no existe por sí mismo sino sólo en cuanto que existe el soberano y lo representa».

4 Destaca SANZ PÉREZ, Ángel Luis. *Maurer, Lynn M.: El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 86, sobre la encuesta de lealtad de los diputados: ¿partido o electorado?, que hubo mayor porcentaje de diputados que eran más leales a los electores (36,6 por ciento) que al partido (26,6 por ciento). Como nota de interés es destacable que otro 36,6 por ciento de los entrevistados respondió que era imposible distinguir entre la lealtad al partido y al elector. Teniendo estos resultados como base, parece que los diputados opinan que los partidos representan fielmente los ideales de los ciudadanos.

democracias avanzadas, contribuyendo a reforzar la reputación de la institución parlamentaria y el control del conflicto de intereses.<sup>5</sup>

Los códigos de buen gobierno parlamentario pueden contribuir a mejorar la probidad mediante la incorporación de normas de ética pública (incompatibilidades, declaraciones patrimoniales y de intereses, retribuciones económicas de los electos...), aunque su efectividad depende de la coercibilidad y previsión de sanciones y consecuencias jurídicas.

Como indicador de calidad democrática de la institución parlamentaria, la ética pública requiere el acompañamiento de normas coercitivas y garantías para alcanzar la convicción de su obligatoriedad. Por esta razón, los códigos de conducta tienen generalmente unas notas distintivas o contenidos básicos que se pueden sintetizar de la manera siguiente: a) valores y principios; b) normas de conducta, que tienen mayor o menor grado de detalle dependiendo del contexto y de los países; c) un sistema de seguimiento y control (comisión de ética o comisionado de ética). Paralelamente, se pretende que el código de conducta sea un instrumento efectivo de transparencia y responsabilidad, y no exclusivamente un mecanismo para la lucha contra la corrupción.<sup>6</sup>

Los códigos de conducta suelen delimitar el conflicto de intereses mediante la precisión del interés personal de los parlamentarios, como los artículos 1.b y 2 del Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo, en los que se incluye la obtención o búsqueda de beneficio económico, directo o indirecto, recompensa por la actuación o votación en interés de una persona física o jurídica que pueda comprometer su libertad de voto, o a cambio de ejercer influencia o votar sobre actos legislativos, propuestas de resolución, declaraciones escritas o preguntas formuladas en el Parlamento o sus comisiones, para evitar cualquier situación que pueda dar pie a sospechas de soborno.

## 2.2 Semejanzas y diferencias

La previsión de un conflicto real y potencial de intereses aparece como denominador común del *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons* de Canadá (29 abril 2004), que señala que el cumplimiento de funciones públicas con honestidad y la defensa de los más altos estándares presenta el fin de evitar conflictos reales o aparentes de los intereses y mantener y mejorar la confianza y la confianza en la integridad de cada miembro y en la Cámara. El Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo (art. 3) reconoce la existencia de «conflicto de intereses cuando un diputado [...] tenga un interés personal que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como diputado».<sup>7</sup> Conforme a esta directriz, se tipifica no solo el conflicto real sino también potencial y aparente de intereses, incluidas la posibilidad de influencia indebida y su percepción interna y externa como tal.

Para garantizar el desarrollo óptimo de las competencias y funciones de las comisiones de ética, se opta por los códigos de conducta para la prevención de conflictos de intereses entre sus miembros, y expertos externos al Parlamento en garantía de su neutralidad.

Las comisiones o comités de ética parlamentaria previstos en los códigos de conducta presentan como denominador común la abstención de sus miembros por conflicto de interés. En particular, el Reglamento de Ética de Colombia (art. 13.VI) señala que «si la denuncia leída en el pleno Camaral fuera realizada en contra de un miembro de la Comisión de Ética, éste se excusará inmediatamente del conocimiento de la misma».

5 El Parlamento Europeo, con más tardanza (en el 2011), también aprobó un código de conducta que regula los intereses económicos y financieros de los parlamentarios. Hasta Francia, país distante de los modelos anglosajones, aprobó en el 2011 un código deontológico para la Asamblea Nacional, así como en el 2013 unas leyes orgánicas (906 y 907) que regulaban los conflictos de interés de los parlamentarios y creaban la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública.

6 Vid. PRIETO ROMERO, Cayetano. «Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos de conducta o de buen gobierno». *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (2011), p. 316.

7 En términos similares, como buenas prácticas parlamentarias, la Comisión de Medidas legales y sociales contra la corrupción, de Transparencia Internacional, incluye «el deber de los parlamentarios de 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».

Excepcionalmente se prevé la revelación de un conflicto ajeno por otros miembros de la Cámara si alguno de sus miembros sospecha que no se ha declarado voluntariamente, mediante una queja y propiciando una investigación.<sup>8</sup>

En estas comisiones de ética parlamentaria se nombran a expertos independientes y neutrales para fiscalizar conductas irregulares o corruptas. Sus funciones coinciden en el control del conflicto de intereses y violación del régimen de incompatibilidades (arts. 58 y 59 del Reglamento del Congreso Colombia), con aplicación de sanciones conforme al Código de Ética y Disciplinario.<sup>9</sup>

Sin embargo, resulta excepcional la transparencia en el funcionamiento de las comisiones de ética parlamentaria, como la Comisión de Ética y Transparencia del Senado de Chile, que dispone que debe obedecer a criterios de transparencia y evitar sesiones reservadas.

Entre los aspectos diferenciales entre los códigos de conducta, destaca el previsto para los miembros del Bundestag alemán, que diferencia tres fases secuenciales del mandato representativo: antes de la aceptación, durante y con efectos posteriores a su extinción (acuerdos sobre indemnizaciones futuras).<sup>10</sup>

La eficacia de los códigos de ética o buen gobierno parlamentario se subordina a la previsión de consecuencias jurídicas por infracciones y a su función incentivadora de ética pública y calidad institucional, preventiva también de malas praxis. La exigibilidad y capacidad coercitiva de estos códigos permitiría determinar su índice o nivel de calidad democrática a través de unos indicadores, un seguimiento y mecanismos de control externo (auditores) o internos, y su difusión mediante un informe final.<sup>11</sup>

En particular, el Reglamento de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (art. 169. 9) sanciona la falta de probidad y la violación grave de las normas éticas requeridas a los legisladores. El régimen sancionador incluye pérdida de investidura y, en consecuencia, revocación del mandato parlamentario (art. 296) por causas de corrupción como violación del régimen de inhabilidades, de incompatibilidades, del conflicto de intereses, indebida destinación de dineros públicos y por tráfico de influencias debidamente comprobadas. También se prevén sanciones disciplinarias de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 5.ª de 1992 y el artículo 2.º de la Ley 1828 de 2017 por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, correspondiendo a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado adelantar la acción ética disciplinaria contra los senadores de la República que en ejercicio de su función transgredan los principios estipulados en esta Ley.

Entre las deficiencias de los códigos de buen gobierno destaca el control de *lobbies*, para evitar tratos de favor y privilegios a las entidades de presión en el ámbito de la representación parlamentaria mediante sanciones por estas irregularidades y falta de probidad.

### 2.3 Desarrollo del conflicto de intereses parlamentario

En principio, la determinación del interés en la representación constituye el presupuesto para calificar las actuaciones de los parlamentarios como desviaciones del poder representativo, aun admitiendo *a priori* las dificultades intrínsecas a su complejidad.

Conforme a la STC 119/1990, de 21 de junio, el mandato de los representantes es «producto de la voluntad de quienes los eligieron»; y la representación ciudadana, su función principal en el control parlamentario

8 Vid. Regla 3.33 del Senado americano; Constitución de Washington, artículo II, sección 30; *Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons*, 27 (1).

9 El Reglamento de Ética y Transparencia de Bolivia regula las funciones de la Comisión de Ética, para dar cumplimiento a los artículos 28º y 29º del Reglamento General de la Cámara de Diputados, conocer, procesar y elaborar informes sobre las faltas cometidas por las diputadas y los diputados en el ejercicio de sus funciones.

10 Regla 1 (1) a (3), regla 2 y regla 4 (2), (5) y (6).

11 Al respecto, *vid.* PRIETO ROMERO, Cayetano. «Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno», *ob. cit.*, p. 325: «mediante el establecimiento de un sistema de seguimiento y control del cumplimiento del contenido del código, estableciéndose las consecuencias que se derivarán de los incumplimientos o infracciones del mismo».

y elaboración de leyes.<sup>12</sup> Sin embargo, la representación parlamentaria no solo se ejerce en interés de los electores, sino también del Parlamento como institución del Estado representativa de la ciudadanía. La relación representativa parlamentaria implica, pues, una doble representación no solo de los representados-electores, sino del Parlamento-institución en aras del interés público. Por consiguiente, los parlamentarios pueden debatirse en el ejercicio de su mandato entre el interés de los electores y el interés general intrínseco al Parlamento, bajo el riesgo de colisión en la práctica.

Así pues, la función representativa se complica ante la confluencia de intereses no siempre coincidentes, el interés público o el de los electores y los privados de los diputados, y debe resolverse con base en el principio de lealtad.<sup>13</sup> El interés público e institucional del Parlamento como causa de la representación parlamentaria, incluso habría de prevalecer sobre el interés de los electores en supuestos de divergencia entre ambos. Los intereses de los grupos parlamentarios o de los partidos políticos puede desviarse del interés público, mediante la disciplina de voto o la presión sobre los diputados, respectivamente.<sup>14</sup>

En este contexto, el actual proceso de juridificación del conflicto de intereses confiere relevancia al interés general, consolidando el *mandato imperativo* de los representantes con la ciudadanía y su autonomía frente a injerencias de los partidos políticos. La delimitación jurídica del conflicto de intereses parlamentario y de los intereses personales de los representantes políticos resulta clave para su regulación.

Desde un prisma internacional, el conflicto de intereses de los parlamentarios presenta especial relevancia jurídica bien con una dimensión interior desde la independencia de juicio, y también externa a través del efecto de la confianza del público en la integridad de la asamblea general.<sup>15</sup>

Entre las modalidades de conflicto de intereses destacan los derivados de un interés personal con influencia en la voluntad del legislador;<sup>16</sup> la información confidencial adquirida desde la posición de legislador;<sup>17</sup> la utilización de fondos públicos, instalaciones, equipo, servicios u otro bien o recurso gubernamental con fines no legislativos;<sup>18</sup> y el impacto financiero directo y significativo en cualquier persona y no en el público en general o en un segmento significativo del público.

En numerosas constituciones estadounidenses, la interferencia del interés personal o privado de los diputados en cualquier medida o proyecto de ley propuesto o pendiente ante la legislatura y la imposibilidad de votación en estos casos.<sup>19</sup> En la misma línea, el informe Nolan admite que «la revelación de intereses reduce sustancialmente el riesgo de conducta indebida», aunque «puede que siga siendo necesario... que la persona con el interés se retire del asunto en cuestión».

En el mapa nacional, con carácter precursor, el artículo 16 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (1 octubre 2015) define los intereses personales como los propios del diputado; y los secundarios como los correspondientes a su entorno familiar, de amistades y de otras personas jurídicas, organizaciones y entidades privadas con las que haya tenido una vinculación laboral, profesional, de voluntariado o de defensa de intereses corporativos que pueda comprometer su libertad de voto.

---

12 A propósito, *vid.* ARAGÓN REYES, Manuel. «Democracia y Parlamento». *Revista Catalana de Dret. Públic*, núm. 37 (2007), p. 148.

13 *Vid.* nota al pie número 4.

14 *Vid.* PORTERO MOLINA, José Antonio. «Sobre la representación política», *ob. cit.*, p. 106. Es la asamblea deliberadora de una nación, con un interés, el de la totalidad, como Biglino entiende también que el marcado protagonismo de los grupos en las asambleas produce una cierta fractura entre la teoría de la representación mantenida por el Tribunal Constitucional y el funcionamiento del Parlamento: mientras la titularidad del mandato corresponde al parlamentario individual, porque así lo ha querido el cuerpo electoral, el ejercicio del mandato en los procedimientos parlamentarios corresponde casi en exclusiva al grupo en el que se integran.

15 Estatutos Revisados de Colorado, 24-18-107, Montana Code Ann, 2-2-112.

16 Montana Regla Conjunta, 10-60, Virginia, artículo 49 de la Asamblea.

17 Nebraska, 10-16-6.

18 Alaska, § 24.60.030.

19 Constitución de Alabama, sección 82; Código de Delaware Anotado, 1002; Montana, Regla Conjunta, 10-60; Oregón, Regla 3.33 del Senado. Aunque también en algún Estado norteamericano, como el de Montana (Regla H50-200: 4) se exceptúa la revelación de intereses si el voto no tiene un impacto personal directo y distintivo en el legislador.

El desarrollo del conflicto de intereses presenta especial complejidad por la confluencia de múltiples variantes de la teoría general de la representación: actuación de los diputados en nombre propio (mandato no imperativo) y en interés de los representados (electores, Parlamento o partidos políticos) o de terceros (*lobbies*) y por cuenta de sus grupos parlamentarios o partidos a los que representan; los grupos parlamentarios, a su vez, pueden actuar en *nomine proprio*, por cuenta propia (acuerdos internos) o habitualmente del partido al que pertenecen y en interés propio o de su partido. Al margen de concitarse en el Parlamento las típicas modalidades representativas de representación: directa e indirecta (grupos parlamentarios), doble o múltiple (v. gr. diputado que representa oficialmente a electores y clandestinamente a grupos de presión o a los intereses de su partido), orgánica (grupos parlamentarios como correpresentantes orgánicos que en común forman la voluntad del órgano parlamentario, como la mesa o las comisiones).

Ante la multiplicidad de conflictos de intereses potenciales, reales, afectantes a los actos parlamentarios y a los órganos de las cámaras, se precisa su abordaje normativo por los reglamentos parlamentarios.

### 2.3.1 Deber de lealtad parlamentaria

Según Garrorena, el principio democrático de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se considera como «un deber general de fidelidad a los propios electores» que, no obstante, exigiría el mantenimiento de un vínculo permanente con los representados.<sup>20</sup> Pese a su transcendencia, el deber de lealtad permanece sin soporte jurídico en los reglamentos parlamentarios y en el Estatuto del diputado, con el riesgo de influencia indebida de intereses privados. La atipicidad de principios y deberes de lealtad o probidad de los parlamentarios no contribuye, en consecuencia, a la antijuricidad del conflicto de intereses pese a que algunas de sus variantes (tráfico de influencias, corrupción...) presentan una dimensión penal.<sup>21</sup>

La protección jurídica de la confianza y lealtad como pilar jurídico de cualquier relación jurídica representativa y el deber de priorizar los intereses del representado conforman, pues, una laguna significativa del poder parlamentario. A pesar de que siendo superior en esta modalidad representativa la libertad y discrecionalidad del representante para el ejercicio de su poder (legislativo), mayor habría de ser la contrapartida de fidelidad que le debe a su mandante.<sup>22</sup>

Paralelamente, la proyección pública del ejercicio del poder parlamentario justifica la necesidad de regular el deber de lealtad de los diputados con carácter imperativo para evitar un agravio comparativo con el ordenamiento privado y el derecho penal. Al efecto, la Ley 31/2014, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital para la mejora del gobierno corporativo dispone que «el régimen relativo al deber de lealtad y a la responsabilidad por su infracción es imperativo. No serán válidas las disposiciones estatutarias que lo limiten o sean contrarias al mismo».<sup>23</sup> A diferencia del poder civil o mercantil, no se impone a los representantes legislativos un deber de lealtad ni la prohibición de instrumentalizar el interés de los representados en su propio provecho o beneficio.

En definitiva, los reglamentos parlamentarios, al regular el Estatuto de los diputados, no prevén un deber de lealtad de los diputados ni respuestas jurídicas a su incumplimiento, como la suspensión en sus funciones representativas, anulación del acto en conflicto de intereses o, incluso, la revocación de su mandato por pérdida absoluta de confianza en el representante.

20 V. gr. a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo, XV Reglamento de la Cámara de Diputados de México, de 24 de diciembre de 2010, reformado por Decreto de 14 noviembre 2016.

21 Tras la Reforma del Código Penal por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, se incluyen delitos de corrupción contra la Administración Pública aunque solo destinados a autoridades o funcionarios públicos (título XIX). Vid. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco. «El control parlamentario de los conflictos de intereses». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* [Madrid: Asamblea de Madrid], núm. 20 (2009), p. 89: «el estudio del fenómeno de la corrupción política como una manifestación del abuso del poder político por parte de quienes legítimamente lo ostentan». En términos todavía generales, podría definirse la corrupción como el ejercicio de potestades públicas para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico, trasladando así el concepto de desviación de poder que utiliza el artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

22 Considera SOLÍS FALLAS, Álex. «La ética en el seno del Parlamento: Transparencia y rendición de cuentas», ob. cit.: «la corrupción como el abuso del poder público para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero».

23 Artículo 230.1 LSC.

### 2.3.2 Dimensión penal del conflicto de intereses

Desde una perspectiva penal, el denominador común del abuso de poder y la corrupción de los parlamentarios se basa en la persecución de fines personales y beneficio privado. Por la trascendencia penal del conflicto de intereses latente en estas conductas, se fundamenta la necesidad de una regulación parlamentaria sobre la extralimitación del poder representativo, a modo de prevención de los delitos asociados.

Las interferencias corruptoras de intereses privados pueden calificarse como abuso de poder (Aragón Reyes) y, en consecuencia, cuestionar las actuaciones representativas de los legisladores influenciadas indebidamente por el conflicto y su legitimidad. El conflicto de intereses permanece como una «laguna de riesgo» en los reglamentos parlamentarios, pese a su posible derivación en tráfico de influencias y delitos de corrupción, con una dimensión incluso penal. La posibilidad de infiltración de intereses privados en la institución parlamentaria sin controles jurídicos tiende a acordonar un perímetro de impunidad en la institución clave del sistema democrático.

### 2.4 El rol de los grupos parlamentarios

Frente al sistema protector de intereses del representado en la representación legal y privada, el apoderamiento parlamentario adolece de garantías no solo en supuestos flagrantes de extralimitaciones en interés propio del representado (autoprivilegios de los diputados en retribuciones, indemnizaciones...), sino también, como se desarrolla a continuación, por cuenta de los grupos parlamentarios, y en interés de los partidos políticos y grupos de presión (*lobbies*).<sup>24</sup>

En relación con los grupos parlamentarios, su legitimidad constitucional como «*alter ego*» de los partidos políticos normaliza las interferencias partidistas en el ejercicio de las funciones parlamentarias de los diputados, en detrimento de su individualidad. La posible disyuntiva entre la representación de los intereses del grupo parlamentario o partido político y el interés general o de los ciudadanos en casos concretos, debería igualmente adquirir relevancia jurídica si se relegase este último.<sup>25</sup> Pero en la actualidad el conflicto de intereses en los grupos parlamentarios no se contempla doctrinal ni legalmente, a pesar de que pueden confluir idénticas circunstancias que las consideradas reprobables para los diputados a título individual, y debería acompañarse, como en este último caso, de similares efectos.

Al respecto, el informe *Standards in Public Life* (1995) aborda «la responsabilidad primordial que (los grupos parlamentarios) tienen para con los electores y para con el interés nacional». Si bien en España los Reglamentos de las cámaras eluden la imposición de medidas de disciplina parlamentaria a los grupos parlamentarios que den cobertura y promuevan intereses privados y corporativistas, y una posible responsabilidad subsidiaria de los partidos políticos.

La discutida naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios entre órganos del Parlamento o de los partidos políticos complica su vertiente representativa, aunque en la práctica pueden actuar como representantes indirectos, en nombre propio *sine contemplatio domini* pero por cuenta e interés ajenos, con efectos en la esfera de los representados mediatos (electores).

24 Considera SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. «Representación y partidos», ob. cit., p. 182: «los representantes (encuadrados necesariamente en grupos parlamentarios) tratan de expresar la voluntad anterior de la sociedad que los partidos articulan, de manera que el objetivo de la representación es reflejar en el parlamento la pluralidad ideológica, territorial, y de toda índole, de la comunidad que los partidos encarnan. Aunque [...] su función es más bien de mediación [...]. Según dicho modelo, el representante carece de poder general para obrar por el representado, actúa mediante instrucciones y es responsable, aunque no se acepte la revocabilidad del mandato en el tiempo que dura este; en suma de lo que se trata es de querer en nombre propio pero por cuenta del representado».

25 Vid. OÑATE RUBALCABA, Pablo. «Parlamento y ciudadanía en España ¿25 años de desencuentros?». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13 (2002), p. 37, la supeditación del grupo al partido parece clara, a la luz de las previsiones reglamentarias. Por un lado, no hay actividad parlamentaria que no deba ser autorizada por los órganos directores del grupo; por otro, la designación de quién ocupe puestos en esos órganos y en los institucionales (de la Cámara) corresponde, directa o indirectamente, a la dirección del partido. Cabe no obstante, por último, analizar si las personas que pertenecen a los órganos directivos del grupo parlamentario ocupan también cargos relevantes en la estructura del partido. Esta no superposición de cargos directivos entre el grupo parlamentario y el partido puede ser interpretada como un rasgo de la autonomía del grupo parlamentario.



## 2.5 Partidos políticos y probidad

Las interferencias de los partidos políticos en la relación representativa de los diputados puede propiciar la relegación del interés público anteponiendo estrategias e intereses partidistas. Según Fernández Segado, los diputados reducen su papel «al de unos delegados de partido, asistentes a los Plenos parlamentarios para obtener la sanción de los acuerdos adoptados».<sup>26</sup> El riesgo de que prevalezca la condición de los diputados y grupos parlamentarios como delegados de partido sobre las auténticas funciones representativas encomendadas por la ciudadanía, con la posposición del interés nacional, deriva de la ausencia de respuesta jurídica al conflicto de intereses en la actualidad. Esta posibilidad se amortiguaría con la previsión legislativa del interés personal en la participación o apoyo a la actividad política partidista y sus consecuencias negativas, como en algunos estados norteamericanos.<sup>27</sup>

El germen de esta zona de impunidad radica en la presión de los partidos políticos sobre los sujetos parlamentarios a través de la disciplina de voto y, paralelamente, las cautelas ante el riesgo de transfuguismo de los diputados con base en el mandato no imperativo.<sup>28</sup> Para Oñate Rubalcaba, «las propias normas de funcionamiento de las Cortes [...] convierten a la institución en un Parlamento de partidos, con una soberanía y autonomía cercenadas, al no configurarse como el supuesto foro de adopción de decisiones y de control que «debiera ser»; los ciudadanos perciben que las decisiones políticamente relevantes son tomadas [...] en las cúpulas dirigentes de los partidos políticos o mesas concertadoras ajenas a las Cámaras, [...] dejando en la oscuridad a la mayoría de los representantes de los ciudadanos».

Tampoco los códigos éticos de los partidos políticos disciplinan el conflicto de intereses de los diputados, a excepción de ciertas previsiones en cargos públicos orgánicos, institucionales, responsables políticos y profesionales con funciones ejecutivas.<sup>29</sup> Entre las medidas previstas en estos códigos destacan las enfocadas a la contención de los privilegios como la limitación de gastos en teléfonos móviles, publicidad, viajes, protocolos (PP); la prohibición de aceptar regalos que excedan de los usos y costumbres sociales, limitada por el PSOE a cargo orgánico o público de persona relacionada directa o indirectamente con su actividad política; o el conflicto de intereses emergentes con posterioridad a la representación política (puertas giratorias).<sup>30</sup>

Esta posición omisiva puede justificarse desde las consecuencias negativas del mandato no imperativo para los partidos políticos y la necesidad de evitar una excesiva presión sancionadora sobre los diputados.

## 3 Mecanismos jurídicos aplicables al conflicto de intereses en el Parlamento.

### 3.1 Su neutralización desde la institución parlamentaria: objeciones a los mecanismos de *self restraint*

La respuesta al conflicto de intereses se debate entre la autocomposición mediante órganos y acuerdos internos del Parlamento, o bien la adopción de mecanismos heterocompositivos.

La excepcionalidad de un régimen aplicable al conflicto de intereses en sede parlamentaria deriva en un deficiente sistema de efectos y consecuencias jurídicas por incumplimiento de los deberes de lealtad representativa y de actuación de los diputados en beneficio propio o de terceros.<sup>31</sup> La ausencia de deberes

26 *Vid.* al respecto, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». *Revista Pensamiento Constitucional* [Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú], vol. 2, núm. 2 (1995), p. 41.

27 Alaska, § 24.60.030.

28 Según GARCÍA-ESCUREDO MÁRQUEZ, Piedad. «Regeneración del Parlamento, Transparencia y Participación ciudadana». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 36 (2015), p. 180: «La partidocracia en el seno del Parlamento se transforma en grupocracia y el diputado desaparece como representante, absorbido —fagocitado— por su grupo. Como señala Rubio Llorente, el Parlamento no es hoy, como en su imagen ideal, un cuerpo integrado por representantes individuales que actúan con plena libertad y no están sujetos a mandato imperativo alguno, sino por grupos, cuya voluntad se impone a la de sus miembros».

29 Código ético del Partido Popular y del PSOE.

30 PODEMOS.

31 Para MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco. «El control parlamentario de los conflictos de intereses», *ob. cit.*, p. 101: «el aspecto más débil de éste Código de Buen Gobierno es la ausencia total de referencias a las consecuencias que en el orden político puede tener la

de probidad y honestidad en el ejercicio del poder representativo se traduce en la omisión de sanciones o respuestas jurídicas con la aquiescencia de la propia institución parlamentaria.

La resistencia de los parlamentos nacionales a autoimponerse controles mediante mecanismos de *selfrestraint* ha desembocado en una grave omisión regulativa del conflicto de intereses, con el riesgo de contaminación del poder legislativo, a diferencia del derecho parlamentario comparado.<sup>32</sup> La nula prevención y la consumación de abusos del poder representativo en interés personal de los diputados o de terceros puede incluso traducirse en actuaciones corruptas que trascienden del marco estrictamente parlamentario.

El control interno del conflicto de intereses por el propio Parlamento no garantiza la aplicación de mecanismos de contención ni la aplicación de un régimen sancionador, al margen de la posibilidad de que el conflicto se propague a los órganos y mecanismos dirimientes del mismo y contamine las soluciones jurídicas aplicables.

### 3.1.1 Declaración de intereses de los diputados

La declaración de intereses de los parlamentarios pretende incrementar la transparencia institucional en el Parlamento, si bien no aparece exenta de objeciones a su efectividad.<sup>33</sup>

Como referente, el artículo 44 del Código de conducta de los miembros del Bundestag regula la declaración y publicación para revelar hechos «que pueden indicar combinaciones de intereses con implicaciones para el ejercicio de dicho mandato». Esta línea posibilita la traslación de la normativa sobre acceso a la información pública al ámbito parlamentario y que los ciudadanos puedan conocer los intereses de los parlamentarios, así como su independencia del ejercicio del mandato. La citada disposición permite al órgano competente solicitar información para explicar y aclarar los hechos al diputado y también preguntar al presidente del grupo parlamentario al que pertenece el parlamentario respecto a su declaración.

Por su parte, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) aprobó un informe recomendando un «asesoramiento sobre, por ejemplo, la prevención de conflictos de intereses, regalos y otras ventajas, actividades complementarias e intereses financieros, requisitos de publicidad».

En el plano nacional, como instrumento preventivo, la declaración voluntaria u obligatoria de intereses se prevé entre otros en los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 21 diciembre de 2009; los artículos 16, 17 y 26 del Reglamento del Senado; el artículo 15.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; el artículo 24 del Reglamento del Parlamento de Navarra; o el artículo 15 del Reglamento del Parlamento de Galicia. En esta línea, el Código de conducta del Parlamento de Canarias incluye obligaciones de publicidad sobre los «intereses económicos» de los parlamentarios y un procedimiento de verificación de las declaraciones de bienes y actividades, las cuales además tienen que ser reguladas con precisión y sus datos publicados en vigilancia y monitorización política.

En numerosas constituciones estadounidenses se aborda la revelación del interés personal o privado en cualquier medida o proyecto de ley propuesto o pendiente ante la legislatura y su no votación.<sup>34</sup> Aunque la potencial ineficacia de la declaración efectuada por el diputado en conflicto se explica por la improbabilidad de que comunique sus auténticos intereses si pretende obtener un beneficio propio o para terceros. En este sentido, «la revelación de intereses reduce sustancialmente el riesgo de conducta indebida», resulta

---

vulneración de sus directrices, de tal manera que queda devaluado a un mero catálogo de principios desprovistos de una específica sanción jurídica y encomendados al mejor saber y entender de cada alto cargo».

32 A propósito, destacan la reforma del Reglamento de la Cámara en Italia que aprueba el Código de Conducta de los Diputados y la *Regolamentazione dell'attività di Rappresentanza di Interessi*; el régimen federal canadiense de regulación de los conflictos de interés (*Conflict of Interest Act*) del 2006, aplicable a los titulares de cargos públicos; la Ley del Parlamento de Canadá (*Parliament of Canada Act*); códigos de conducta en la Cámara de los Comunes y el Senado (*Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*, del 2004 y *Conflict of Interest Code for Senators*, del 2005), que prohíben al senador utilizar o tratar de usar la información para promover intereses privados del senador, de miembros de la familia o de otro sujeto.

33 Artículo 44.b del Código de conducta para los miembros del Bundestag alemán.

34 Constitución del Estado de Alabama, sección 82; Código de Delaware Anotado, 1002; Montana, Regla Conjunta, 10-60; Oregón, Regla 3.33 del Senado. Aunque también en algún estado estadounidense, como el de Montana (Regla H50-200: 4) se exceptúa la revelación de intereses si el voto no tiene un impacto personal directo y distintivo en el legislador.

insuficiente para garantizar el interés público, considerando que «puede que siga siendo necesario [...] que la persona con el interés se retire del asunto en cuestión» (informe Nolan).

Por otra parte, la exteriorización o declaración de los intereses privados por los diputados y la actuación de los órganos parlamentarios como simples receptores pasivos no elimina plenamente el riesgo de conflicto.<sup>35</sup>

Desde esta perspectiva, la declaración de intereses ante el órgano parlamentario equivale en la práctica a una licencia o autorización tácita similar a la prevista en el ordenamiento privado para el conflicto de intereses. Si bien en el derecho público y especialmente en el campo de la representación parlamentaria, resulta justificado un plus de rectitud y probidad para la tutela del interés público.

La declaración de intereses de los parlamentarios no garantiza la depuración del conflicto de intereses ante las dificultades reales para ejercer una fiscalización y control. Por esta razón, los informes de divulgación financiera de los intereses por los diputados no pueden ser la única herramienta de contención del conflicto de intereses debido a su posible falta de rigor y de comprobación. Sin perjuicio de la nula vinculación jurídica derivada de la ausencia de sanciones y responsabilidades y la imprevisión de que el conflicto de intereses sea revelado por otros miembros de la Cámara si sospechan que no se ha declarado voluntariamente, presentando una queja y propiciando una investigación.<sup>36</sup> En concreto, cualquier diputado que tenga motivos razonables para creer que otro miembro no ha cumplido con sus obligaciones bajo este código podría solicitar que el Comisionado realice una investigación sobre el asunto.

Por último, el deber de declaración de intereses de los parlamentarios puede plantear conflictos con los derechos fundamentales a la intimidad o protección de datos de los parlamentarios y de sus familiares o terceros. Desde esta perspectiva, la salvaguarda de hechos o datos relativos protegidos por derechos fundamentales de los diputados o terceras personas colisionarían con el interés público de acceso a la información sobre sus intereses.<sup>37</sup>

### 3.1.2 Régimen de incompatibilidades

En la actualidad, las declaraciones de incompatibilidades parlamentarias no operan como un mecanismo efectivo de contención del conflicto de intereses, atendiendo a las autorizaciones masivas en la práctica y por las siguientes razones. En primer lugar, las incompatibilidades son examinadas por la Comisión del Estatuto del Diputado, presidida normalmente por el partido que gobierna y compuesta por un diputado de cada grupo, con el riesgo de discrecionalidad y conflicto de intereses en este órgano y en el Pleno.

La ausencia de un deber jurídico de inhibición posibilita que los mismos sujetos afectados voten el dictamen de aquel con intereses corporativistas. En particular, la autorización de la compatibilidad de actividades privadas por la Comisión del Estatuto del Diputado viene confirmando su incapacidad para contener la prelación de intereses privados de los parlamentarios.

El artículo 157.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que «el mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de dedicación absoluta en los términos previstos en la Constitución y en la presente Ley [...] y será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma». Ciertamente, los artículos 157.4 y 159.3 de esta ley disponen que «las actividades privadas distintas de las recogidas en el apartado 2 de este artículo, serán autorizadas por la respectiva Comisión de cada Cámara», aunque este órgano subvierte la excepción en regla

35 Vid. REVECO URZÚA, Ricardo. «Una aproximación al conflicto de interés en el Código Civil chileno». *Iuris Dictio* [Quito: Universidad de San Francisco], vol. 7, núm. 10 (2007), p. 199. Para la doctrina en general, «Ser leal al representado implica informar determinados hechos que puedan perjudicarlo, pero sobre todo no priorizar otro interés que el que está siendo administrado, es decir, abstenerse de realizar actos que vayan contra el interés del principal, y, por cierto, no aprovecharse ni abusar de la posición para obtener un provecho personal indebido».

36 Regla 3.33 del Senado; Constitución de Washington, artículo II, sección 30; *Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons*, 27 (1).

37 En el estado federal de Maine (Regla Conjunta, 104), un miembro no puede votar sobre ninguna pregunta en comisión cuando esa pregunta involucra inmediatamente ese derecho privado del miembro, distinto del interés público.

general. Mediante una interpretación corporativista se transforma la norma sobre conflicto de intereses en dispositiva, sujeta a convencionalidad interna de las cámaras y, por tanto, se desactiva el control jurídico atribuido a la licencia o autorización.<sup>38</sup>

La imperatividad de estas disposiciones sobre incompatibilidades se neutraliza, pues, vía excepciones; y la autorización prácticamente global de las compatibilidades de los diputados por los órganos parlamentarios competentes evita la conflictividad interna en las cámaras, sin pretensión de fiscalizar el conflicto de intereses. La causa deriva del enfoque de las incompatibilidades para la salvaguarda de la dedicación de los diputados a la labor parlamentaria, más que a la influencia de sus actividades privadas en el desarrollo de las funciones representativas. El pluriempleo de los parlamentarios, sin embargo, se considera positivo para la efectividad de las cámaras por el referido informe *Standards in Public Life*, proclive a trabajos al margen de la institución.

Por otra parte, el conflicto de intereses no se elimina por el régimen actual de incompatibilidades puesto que este adolece de criterios o directrices para el otorgamiento de la autorización y no contiene normas de imparcialidad de los órganos autorizantes. Al margen de la ausencia de supervisión, fiscalización o control de las actividades de los diputados basada en un exceso de confianza en las actividades declaradas; sin comprobación ni indagación en la veracidad de los datos suministrados ni una evaluación del riesgo de las compatibilidades.<sup>39</sup> Especialmente, la falta de alteridad entre autorizantes y autorizados, además de la ausencia de sanciones por falsedad u omisión deliberada, desactivan la eficacia jurídica de las incompatibilidades.

Respecto de la idoneidad del órgano en materia de autorización (Mesa o Comisión del Estatuto del Diputado) subyace el riesgo de que la ausencia de un deber de imparcialidad en la resolución de conflicto de intereses contamine la resolución. Esta posibilidad ha sido recientemente prevista por el artículo 124.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, que dispone que la Comisión del Estatuto Parlamentario designará de entre sus miembros al instructor o instructora del expediente que, en ningún caso, podrá ser del mismo grupo parlamentario que el expedientado. En el derecho privado se prevén límites a la licencia o autorización, como la garantía de la independencia y la inocuidad del patrimonio social.

La imprevisión de garantías en la autorización del conflicto de intereses determina el riesgo de identidad entre autorizantes y autorizados. La representación en la Mesa o en las comisiones de los grupos parlamentarios y la imprevisión de que los miembros en conflicto no intervengan en las votaciones relativas a la autorización, invalida la autorización como mecanismo neutralizador de la conflictividad en el Parlamento.

Desde el prisma del ordenamiento privado, el artículo 30 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, pese a reconocer la imperatividad del régimen relativo al deber de lealtad y la responsabilidad por su infracción, permite exceptuarlo mediante dispensa de la prohibición de obtener una ventaja o remuneración de terceros o asistencia financiera a los administradores por su propio órgano como es la Junta General. A diferencia del derecho parlamentario, se prevé como límite de la autorización, el aseguramiento de la inocuidad de la operación autorizada para el patrimonio social o su realización en condiciones de mercado y la transparencia del proceso.

Por otra parte, la ausencia de criterios objetivos como soporte a la posición de la Mesa o comisión competente tras el examen de la declaración de intereses, sin la atribución de facultades investigadoras de lo declarado

38 El actual artículo 157.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que «el mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de dedicación absoluta en los términos previstos en la Constitución y en la presente Ley (art. 157.1 LOREG) [...] [y que] el mandato de los Diputados y Senadores será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma. La LOREG, en sus artículos 157.4 y 159.3, establece excepciones al principio general de dedicación absoluta y el artículo 159.3 c de la misma Ley dispone que «las actividades privadas distintas de las recogidas en el apartado 2 de este artículo [...] serán autorizadas por la respectiva Comisión de cada Cámara».

39 El portavoz adjunto del Grupo Vasco, en su intervención ante el pleno con motivo de una moción sobre el conflicto de intereses públicos y privados, ha reclamado «incompatibilidad total, dedicación total a la actividad parlamentaria y libertad total para defender sin hipotecas los intereses de los ciudadanos [...] los casos de corrupción y comportamientos poco éticos que conocemos cada día son inaceptables» y ha añadido que «requieren de medidas ejemplares y contundentes que no alberguen ninguna duda sobre nuestra voluntad para evitar estas corruptelas y malas prácticas». En este sentido, se ha mostrado favorable a «modificar las normas que sean precisas para ello» y ha apostado por otorgar a la Comisión del Estatuto de los Diputados «plena capacidad para trabajar, investigar y tomar las decisiones oportunas en relación con las actividades de los Diputados y Diputadas de la Cámara».

por los diputados ni posibilidad de certeza jurídica,<sup>40</sup> reducen este mecanismo a una simple ratificación de lo declarado por los diputados sin eficacia neutralizadora del conflicto.

Así el Reglamento del Parlamento de Cataluña únicamente señala que la Comisión del Estatuto de los Diputados es el órgano encargado de emitir un informe para determinar si existe conflicto de intereses y, en general, sobre la aplicación del Código de conducta, con la publicidad de los informes en el portal de transparencia. Mientras, el artículo 44.b del Código de conducta para los miembros del Bundestag alemán permite al órgano competente solicitar a cualquiera de ellos información para explicar y aclarar los hechos del caso y preguntar al presidente del grupo parlamentario al que pertenece el parlamentario respecto a la declaración.

En última instancia, la imparcialidad de los órganos decisorios parlamentarios (Mesa o Comisión del Estatuto del Diputado) ante los supuestos de conflicto de intereses no resulta garantizada mediante deberes y sanciones jurídicas para el régimen de incompatibilidades.<sup>41</sup> El riesgo de propagación del conflicto de intereses individual o colectivo de los diputados a los órganos parlamentarios implicados en su resolución dificulta la imposición de medidas adversas o sancionadoras, ante la presión corporativista o la oposición de los grupos y partidos políticos.<sup>42</sup>

A propósito de las incompatibilidades, se revela la frustración de la conversión del conflicto de intereses en una cuestión de *self restraint* y la impotencia de su exportación a otras modalidades conflictuales. Durante los aproximadamente cuarenta años de funcionamiento del Parlamento democrático, no se han desvelado supuestos de intereses personales o de terceros que hayan influido indebidamente en la tramitación legislativa o actos parlamentarios, con lo cual el conflicto de intereses se reduce a cifra negra por su clandestinidad.

### 3.1.3 Regulación de los lobbies

En el marco nacional, la insuficiencia regulativa de los *lobbies* en los parlamentos deja vía libre a la penetración de sus intereses en la tramitación legislativa. En la práctica, prevalece la discrecionalidad de la Mesa del Parlamento y la convencionalidad de la Cámara en relación con la influencia de los grupos de presión. La tolerancia jurídica hacia los *lobbies* deriva de la nula penalización a los diputados o grupos parlamentarios «influenciados» por los grupos de interés, a los que se les imputan exclusivamente las consecuencias previstas por incumplimiento de obligaciones.

Contrasta la pasividad de los reglamentos parlamentarios nacionales con la tradición regulativa de *lobbys* en las Cámaras estadounidenses, donde se admite que los exlegisladores puedan actuar como cabilderos y se prohíbe que puedan presionar por una compensación un año después de dejar el cargo;<sup>43</sup> o se prevé un registro de exmiembros del Senado como cabilderos un año después de la expiración de su mandato;<sup>44</sup> y la actuación de un legislador como agente o abogado transcurrido un año o como representante de otra persona o entidad<sup>45</sup> para obtener compensación. Por otra parte, el Código de conducta para los miembros del Bundestag (párr. 2 del art. 44.a) prohíbe donaciones privadas a un miembro del Parlamento para apoyar la actividad política, con la intención de que los intereses del ordenante sean representados en el Parlamento.

40 *Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons*, entre sus propuestas incluye un proceso para llevar a cabo investigaciones sobre presuntas infracciones de las reglas de los miembros (*purpose* 27.1.)

41 En noviembre del 2009, una resolución de la Cámara modificó el artículo 63.2 del Reglamento de los Diputados «para garantizar la publicidad de los dictámenes y de las votaciones» sobre incompatibilidades. Desde entonces los expedientes pueden consultarse en la web del Congreso, aunque sin detalles. Destaca el Proyecto de los diputados de la Asamblea de Madrid para la dedicación exclusiva con restricción de las actividades privadas.

42 A propósito, *vid.* MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco. «El control parlamentario de los conflictos de intereses», *ob. cit.*, p. 116: «Si se quiere evitar que la confrontación política cotidiana llegue a “contaminar” este procedimiento de control del conflicto de intereses con los habituales recursos del enfrentamiento partidista y, por tanto, si se pretende conseguir que la Comisión realice un verdadero control sobre el conflicto de intereses, tal vez convendría ir sentando progresivamente una cierta doctrina sobre los casos que se examinen».

43 Estatutos de Alaska 24.60.030 (a).

44 Arkansas, § 517 (1) b.

45 Estatutos de California y Florida.

En esta línea, la *Regolamentazione dell'attività di Rappresentanza di Interessi nelle sedi della Camera dei Deputati* (26 abril 2016) se centra primordialmente en los deberes de los *lobbies* y su inscripción en el registro, penalizando la violación de sus disposiciones con suspensión o la retirada del registro, y de este modo vuelca exclusivamente en el grupo de presión las sanciones jurídicas (art. 5 y arts. 5 y 6).

También el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 216), tras la Reforma parcial de 16 julio de 2015, regula el control de estos grupos mediante la inscripción en un registro, admitiendo que la realización de sus actividades «pueden influir en la elaboración de las leyes o en el ejercicio de las demás funciones del Parlamento». Para impedir su impacto en la representación, dispone que «el funcionamiento del Registro de grupos de interés debe respetar el derecho de los diputados y de los grupos parlamentarios a ejercer su mandato».

### 3.2 Traslación del ordenamiento jurídico-privado al conflicto de intereses parlamentario

Entre las respuestas jurídicas aplicables al conflicto de intereses, el deber de abstención encuentra cobertura jurídica en el derecho público internacional y privado, aunque igualmente conviene detenerse en las objeciones que suscita su exportación al ámbito parlamentario.

En principio, la regulación de la probidad y el conflicto de intereses de los parlamentarios constituye un grave déficit de los reglamentos parlamentarios nacionales, a diferencia del derecho internacional y el ordenamiento interno jurídico-privado con la previsión de efectos jurídicos, como el deber de abstención y la impugnación e invalidez del acto en cuestión o revocación del mandato.

#### 3.2.1 Deber de abstención

Dentro del mapa internacional, destaca la tradición estadounidense de extender la prohibición de voto a proyectos de ley o enmiendas,<sup>46</sup> al seno de Comités;<sup>47</sup> como también a acciones legislativas<sup>48</sup> o preguntas. En particular, a menos que lo requieran las Reglas Uniformes de la Legislatura del Estado de Alaska, un legislador no puede votar en una pregunta si el legislador tiene una participación en un negocio, inversión, propiedad real, arrendamiento u otra empresa, si el interés es sustancial y el efecto sobre ese interés de la acción a votar es mayor que el efecto sobre una clase de personas a las que pertenece el legislador, como miembro de una profesión, ocupación, industria o región.<sup>49</sup>

Desde una perspectiva iberoamericana, el artículo 8.VI y VII del Reglamento de la Cámara de Diputados de México impone el deber de informar a los representantes parlamentarios de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales; excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos; y abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan (también el art. 25 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional de Chile y el art. 7.h del Código de Conducta parlamentario chileno).

Dentro del contexto parlamentario europeo se opta, sin embargo, por una solución voluntaria a discreción del sujeto en situación de conflicto de intereses que adoptará «de inmediato todas las medidas necesarias para resolverlo».<sup>50</sup> En esta misma línea sustentada en la autonomía privada parlamentaria y de dudosa coercibilidad jurídica por su inserción bajo el epígrafe denominado «Principios rectores», se inscribe el Reglamento del Parlamento de Cataluña.<sup>51</sup>

A excepción de esta regulación aislada, la cultura parlamentaria española de tolerancia hacia el conflicto de intereses ha propiciado una recomendación en el informe GRECO del Consejo de Europa al Parlamento español para que refuerce la ética de los diputados, con la adopción de un código de conducta «mediante

46 Carolina del Norte, Regla 29 del Senado.

47 Tennessee, Código de Ética del Senado, artículo 2, sección 2.

48 Utah, Regla Conjunta, 6-1-102 y -201; Estatutos Generales de Carolina del Norte, 138A-37.

49 Estatutos del estado de Alaska, 24.60.030 (a).

50 artículo 3 del Código Conducta del Parlamento Europeo.

51 Artículos 16.3 y 4.

guías para que los diputados tengan claros cuáles son sus conflictos de interés y se abstengan de participar en ciertas votaciones».

La juridificación del conflicto de intereses como deber de los parlamentarios se reduce, sin embargo, a un nivel ínfimo de vinculación basado en la voluntariedad de las medidas resolutorias y en la obligación de notificar o explicitarlo *ex ante* a modo de función preventiva. La eficacia jurídica del deber de abstención se supedita, por tanto, a la autonomía privada de los diputados y paralelamente a la *libertad negocial* de las cámaras derivada de la posible negociación política. Sin embargo, la interiorización parlamentaria de esta solución jurídica puede desactivar su efectividad, al margen de cuestionar que los deberes y principios como la lealtad y el interés público, inherentes a la representación parlamentaria, puedan ser objeto de pactos o tratos y en última instancia, negociables.

En efecto, la autonomía «privada» parlamentaria en esta materia posibilita que el conflicto de interés pueda generalizarse y colectivizarse mediante acuerdos corporativistas, la pasividad o silencio de los órganos parlamentarios, sin impedir la infiltración de intereses privados en los actos representativos. La propagación del conflicto a la representación orgánica del Parlamento tiende a la esterilidad de la abstención como mecanismos de contención de los intereses privados de los parlamentarios.

### 3.2.2 Problemática en la esfera parlamentaria y otras soluciones jurídicas

La problemática jurídica del deber de abstención por conflicto de intereses radica en la complejidad de su delimitación y aplicación práctica. Respecto del primer aspecto, se plantea si la exigencia de inhibición a los parlamentarios se impone cuando el interés personal impida su independencia de juicio o simplemente «pueda» influir en el cumplimiento de sus deberes, lo que propicia la diversificación entre el conflicto de intereses real y potencial, con efectos preventivos en ambos supuestos. Al margen de los deberes de lealtad intrínsecos al Estatuto del diputado, también puede exhortarse a la abstención por el impacto negativo de la intervención del diputado en conflicto sobre la institución parlamentaria. Ello se ha previsto en algunas legislaciones considerando que afecta negativamente a la confianza ciudadana sobre la integridad de la Asamblea general.<sup>52</sup>

Además de ambos criterios subjetivos y perceptivos, interno y externo, también puede atenderse a un parámetro objetivo como es el efecto significativo en la disposición del asunto del interés personal del diputado sobre la votación, deliberación, acuerdo o decisión final. De modo que habría de determinarse a efectos de abstención si el voto en conflicto puede o ha podido influir en el acto parlamentario y en la aprobación de la legislación, así como también atender al carácter del beneficio simultáneo para el diputado y clase o grupo de personas (Leyes generales de Massachusetts, capítulo 268A, sección 6.<sup>a</sup>, interés económico sustancial).

En relación con la aplicación práctica del deber de abstención, su incumplimiento por miembros del Parlamento y de órganos parlamentarios no se penaliza en los reglamentos de las cámaras. En modo alguno se prevén consecuencias jurídicas como la recusación imperativa, revisión de la votación, con la declaración de ineficacia de los actos o acuerdos parlamentarios adoptados por vicio de la voluntad representativa ni responsabilidad de los representantes. A pesar de sancionarse reglamentariamente conductas más leves que el conflicto de intereses, como la no asistencia o la falta de presentación de la copia de la declaración de liquidación del impuesto sobre la renta y el patrimonio con la suspensión de derechos económico.

Por esta razón, ante la imprevisión de sanciones o medidas disciplinarias en los reglamentos parlamentarios, el informe Nolan recomendaba que las reglas de conducta que rigen los intereses de los diputados deberían incluirse en sus Estatutos poniendo de manifiesto esta severa deficiencia en los reglamentos parlamentarios para su aplicación «con firmeza y con justicia».

Respecto de otras soluciones jurídicas, en el régimen parlamentario habría de cuestionarse la validez del acto o acuerdo parlamentario adoptado en conflicto y proclive a intereses personales o privados. La impugnación por incumplimiento del deber de abstención en el ámbito parlamentario se justificaría por la obligada aproximación con el régimen privado, pero también en virtud del agravio comparativo de una

<sup>52</sup> Estatutos Revisados del Estado de Colorado, 24-18-107 en sus Principios éticos para los miembros de la asamblea general.

mayor severidad en este último pese al impacto superior de aquel en el interés público y en la credibilidad del sistema democrático. Además de la anulación de los actos «indebidamente influenciados», la pérdida de la confianza representativa plantea la aplicación de consecuencias jurídicas normales en el sector privado, como la rendición de cuentas, la *remoción* del representante o revocación del mandato. En especial, los denominados *acta interna corporis* adoptados en conflicto de intereses pueden judicializarse por su proyección exterior y ser invalidados por los tribunales.

## 4 Aplicación analógica del régimen legal de altos cargos

### 4.1 Argumentaciones jurídicas

El perfectible sistema parlamentario de deberes y responsabilidades por conflicto de intereses plantea la aplicación de un régimen jurídico asimilable, como el previsto legalmente para los altos cargos.<sup>53</sup> En este sentido, los principios de buen gobierno en el régimen de altos cargos regulan deberes y prohibiciones de mínima ética pública, extensibles a los representantes políticos en general por su condición común de mandatarios.

Por esta causa, el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 15) dispone que son de aplicación a los diputados, con carácter general, los principios éticos y las reglas de conducta establecidas para los altos cargos por la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. También el artículo 23 del Reglamento del Parlamento de Navarra señala que los parlamentarios forales estarán sujetos a los mismos principios éticos y de conducta que los miembros del Gobierno de Navarra.

Además de razones de coherencia jurídica en el ámbito de la ética pública, también la frecuente convergencia de las condiciones de ministro y diputado impide la sujeción a parámetros éticos o de conducta divergentes. Desde este planteamiento, las medidas aplicables al conflicto de intereses de altos cargos, así como las causas de sanción, disciplina o cese, pueden implementar los límites de la representación parlamentaria. En particular, la confianza como denominador común de ambas modalidades de representación ciudadana habría de determinar consecuencias similares en los supuestos de deslealtad o abuso de poder. Por ello, el desequilibrio entre el régimen de altos cargos y parlamentarios, así como la desigualdad de trato de ambas modalidades representativas, adolece de justificación objetiva y razonable.

Paradójicamente, sin embargo, en la actualidad existe el riesgo de que altos cargos cesados o sancionados por causas graves de deslealtad o corrupción permanezcan sin ningún obstáculo legal como parlamentarios, convirtiendo el Parlamento en refugio de representantes políticos que han traspasado la línea roja. Así se infiere de la posibilidad de que los ministros sancionados o cesados por falta grave o muy grave, inhabilitados para ejercer cargo público por un periodo prolongado entre tres y diez años, puedan permanecer como parlamentarios pese a la quiebra de la confianza representativa. Esta tendencia unificadora en principios y efectos jurídicos se confirma a través de la Ley 19/2015, de 16 de septiembre, de reforma del Estatuto Regional de la Actividad Política de Murcia.<sup>54</sup> La aplicación de un régimen comunicado entre parlamentarios y altos cargos se consolida en esta Comunidad Autónoma a través de la Ley 19/2015, de 16 de diciembre, de Reforma de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política de Murcia. Según esta regulación (art. 19), los diputados que incumplieren los deberes de lealtad con los intereses generales, objetividad, eficacia y respeto al principio de igualdad, el régimen de incompatibilidades y el deber de abstención, podrán ser sancionados en la forma que establece el Reglamento de la Cámara. Además, confirma las ramificaciones penales del conflicto de intereses, pues «si la Comisión del Estatuto del Diputado y de la

53 Entre otras, la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado; Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. (BOJA nº 74, de 18 de abril); Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley de Cantabria 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración de Cantabria. En el marco comparado, el *Conflict Code for Members of the House of Commons* aborda esta duplicidad representativa admitiendo que sus disposiciones se aplican a conflictos de intereses de todos los miembros de la Cámara de los Comunes al llevar a cabo los deberes y funciones de su cargo, incluyendo aquellos que son ministros de la Corona.

54 Artículo 1, deberes de lealtad comunes.



Actividad Política apreciase en la conducta del diputado indicios racionales de delito o falta, propondrá al Pleno que acuerde pasar el tanto de culpa a los tribunales de justicia».

Desde esta última perspectiva punitiva y como prolongación del aforamiento, la apreciación delictiva de actuaciones de los diputados por los órganos parlamentarios no se traduce en un deber de denuncia ante los jueces, en contra de lo prevenido en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se limita exclusivamente a una delegación de la referida Comisión en el Pleno para que mediante acuerdo «democrático» decida *a discreción* sobre la imputación penal, mediante la abstención de los sujetos parlamentarios implicados en la respectiva votación. Del mismo modo, la Ley 19/2015, de 16 de diciembre de Reforma del Estatuto Regional de la Actividad Política de Murcia, prevé instar «del Consejo de Gobierno que promueva la revisión de los actos y contratos en los que indebidamente hubiere intervenido el diputado y que exija la responsabilidad penal o la indemnización de daños y perjuicios a que hubiere lugar, de acuerdo con la legislación correspondiente» (art. 19).

Resulta, pues, relevante la externalización del conflicto de intereses mediante la intervención del Consejo de Gobierno y la novedosa intervención del Ejecutivo sobre un representante legislativo, si bien con el riesgo de interferencia entre ambos poderes o de que la afinidad política puede frustrar la exigencia de responsabilidad penal y de indemnización. Aunque con carácter novedoso introduce una reflexión jurídica sobre los daños y perjuicios derivados de la intervención de los diputados en conflicto, aunque a expensas de configuración legal.

Por tanto, en la representación de la ciudadanía pueden confluír las condiciones de parlamentario y ministro, justificando por esta razón una proximidad entre ambos estatus. La naturaleza de los altos cargos y de los diputados como mandatarios puede fundamentar un régimen común de conflicto de intereses. Así se desprende del Código de buenas prácticas para los altos cargos de la Generalitat de Cataluña, aprobado por Acuerdo de Gobierno el 19 de noviembre de 2013, al admitir que «en cualquier democracia representativa, la responsabilidad de ejercer un cargo político institucional deriva, directamente o indirecta, de la voluntad de la ciudadanía».

En efecto, la tipificación del conflicto de intereses en el ejercicio de las funciones de los altos cargos puede operar como referente jurídico para su extrapolación a las anomalías en el ejercicio del poder parlamentario.<sup>55</sup> En primera instancia, la delimitación del conflicto de intereses de altos cargos resulta plenamente exportable a los representantes parlamentarios, como aquel supuesto que «pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos».<sup>56</sup> Paralelamente, los extensos contornos jurídicos de los intereses personales previstos para los altos cargos deberían aplicarse a los diputados, eliminado su posible infiltración en las tramitaciones parlamentarias («de los intereses propios, familiares, los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad; los de las personas con quien tenga una cuestión litigiosa pendiente; los de las personas con quien tengan amistad íntima o enemistad manifiesta...»).

A través del régimen legal de los altos cargos se visibilizan las lagunas del conflicto de intereses de los parlamentarios: prevalerse de la posición de diputado para obtener ventajas personales o materiales, «*la posible aceptación de regalos* que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, los favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones», o «el uso impropio de los bienes y servicios que el Parlamento pone a su disposición para el ejercicio de sus funciones».

Entre los efectos susceptibles de importación desde el régimen de altos cargos hasta el marco parlamentario destacan el deber de abstención «en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad» aplicable a altos cargos (art. 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado), cuya infracción determina la destitución o privación de la condición de alto cargo, la pérdida de derechos económicos como la compensación por cese, la inhabilitación

55 En relación con el control interno del Parlamento, el informe Nolan dispone que la Cámara debería nombrar como comisario parlamentario de las normas «a una persona de buena reputación independiente que asuma la responsabilidad de mantener el Registro de los Intereses de los Diputados».

56 Artículo 11 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

temporal (en el cargo y por sufragio pasivo, también prevista para las autoridades en delitos de corrupción) y la posibilidad de otra acciones de responsabilidad ordenándose la intervención de la Abogacía del Estado y al Fiscal General del Estado (art. 26).

La influencia indebida en la representación parlamentaria mediante la presión de partidos políticos también habría de aproximarse al régimen previsto para los altos cargos. Sin parangón en el derecho parlamentario se regula, en particular, la posibilidad de que el desempeño de cargos en partidos políticos menoscabe o comprometa el ejercicio de las funciones de los altos cargos, como garantía de su independencia. Aunque la desatención a los grupos de presión o *lobbies* constituye una laguna deliberada común a altos cargos y parlamentarios, salvo excepciones mencionadas anteriormente (Reglamento Parlamento de Cataluña).

#### 4.2 Supuestos especiales: enriquecimiento injustificado y puertas giratorias

Entre las diferencias acusadas del régimen aplicable a diputados y altos cargos destacan especialmente los conflictos de intereses que se manifiestan con posterioridad a la extinción de las funciones representativas, cuyas principales consecuencias son el enriquecimiento injustificado y las denominadas *puertas giratorias* (art. 23 b).

En primer lugar, para la existencia de indicios de enriquecimiento injustificado en el marco parlamentario debe tenerse en consideración los ingresos percibidos a lo largo de su mandato y la evolución de su situación patrimonial. Resultaría adecuada la aplicación de los principios de ética y buenas prácticas parlamentarias elaborados por la Comisión de Medidas legales y sociales contra la corrupción, de Transparencia Internacional, relativos a la 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». El enriquecimiento injustificado de los diputados no puede reducirse a una cuestión intraparlamentaria por la relevancia pública del conflicto de intereses y su transcendencia incluso penal. Desde esta última perspectiva, debería aplicarse, como en delitos de corrupción o tráfico de influencias de cargos y autoridades (art. 127 bis del Código Penal), la figura del decomiso a los beneficios económicos ilícitos de los parlamentarios.

También las denominadas *puertas giratorias* constituyen un denominador común de los altos cargos y los parlamentarios, por la influencia indebida de los intereses de terceros durante el cumplimiento de su mandato y con manifestación posterior a su extinción.<sup>57</sup> La prohibición de «puerta giratoria» a los altos cargos durante los dos años siguientes al cese habría de ser objeto de traslación a los diputados, de modo que se imposibilitaran las actividades privadas directamente relacionadas con tramitaciones o votaciones parlamentarias en las que hayan intervenido como representantes (art. 7 de la Ley 19/2015 de Actividad Política de Murcia). El informe Nolan recomendaba que, durante dos años después de dejar sus puestos, deben pedir la autorización de un comité consultivo independiente antes de incorporarse a una empresa privada. En la actualidad, el artículo 15 del citado texto dispone que los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. Con estas previsiones se disipa el riesgo de conflictos de intereses que únicamente pueden detectarse *a posteriori* y no se visibilizan en el momento de adopción de actos parlamentarios o tramitación y aprobación de leyes.<sup>58</sup>

En especial, los diputados sin otro *modus vivendi* que su carrera parlamentaria, integran un colectivo especialmente vulnerable al conflicto de intereses tras la terminación de su mandato, ante la presión de su vuelta a la normalidad y la imperiosa necesidad de mantener su estatus o asegurarse una actividad profesional. Pero la exención de deberes de lealtad a los parlamentarios con efectos diferidos tras la finalización de su mandato representativo y la ausencia de controles institucionales o públicos *a posteriori* impiden detectar los conflictos de intereses como germen de las puertas giratorias. Se exigiría, para ello, la investigación de

<sup>57</sup> La Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura regula un régimen de conflictos de intereses para los cargos públicos.

<sup>58</sup> En esta línea, la Ley 19/2015, de 16 de diciembre, de Reforma de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política de Murcia recoge que «Los diputados regionales, durante su mandato representativo, y durante un periodo de dos años posterior al cese de su mandato, deberán abstenerse de ejercer la actividad de contratista de obras, servicios, asistencia».

las áreas o actuaciones en que aquellos han participado, y las actividades privadas o empresas a las que se incorporan, determinando un nexo causal entre ambas.

Por esta razón, las influencias indebidas en el mandato representativo únicamente pueden conocerse mediante un control de las actuaciones individuales de cada parlamentario a lo largo de la legislatura. En concreto, sería conveniente una supervisión permanente para detectar abusos del poder, conflictos de interés, enriquecimientos indebidos o puertas giratorias, a través un sistema público de monitorización de la actividad de cada diputado (sus iniciativas, intervenciones, propuestas, etc.).<sup>59</sup>

Paralelamente, cabría plantear una responsabilidad institucional del Parlamento por *culpa in vigilando* derivada de un deficiente control para prevenir o sancionar la intervención de los diputados en situación de conflicto de intereses; o por la subestimación de la influencia indebida de los intereses personales (sean declarados, ocultados o bien falseados) sin una mínima comprobación de los órganos parlamentarios competentes o mediante habilitación de controles externos. Así, el informe Nolan reveló a propósito de esta posibilidad «que la Cámara no reconoció los riesgos de un conflicto de intereses como ese, en posible detrimento de la legislación final».

En definitiva, las malformaciones de la voluntad representativa por patologías en el ejercicio del mandato pueden afectar negativamente o cuestionar la legitimidad de la actividad parlamentaria y, en última instancia, también del poder legislativo.

## 5 Conclusiones

El desarrollo de un régimen jurídico del conflicto de intereses en el Parlamento exige reformas de los reglamentos parlamentarios y la regulación de garantías para su prevención y resolución.

La relación representativa debe blindarse jurídicamente frente a extralimitaciones del poder y vicios de la voluntad representativa por influencia indebida de intereses, sin reconducción en exclusiva al ámbito de la ética pública ni del voluntarismo intraparlamentario. La autonomía parlamentaria no puede fundamentar la pasividad de los parlamentos ante conflictos de intereses, abusos del poder representativo, tráfico de influencias o corrupción de sus miembros.

El conflicto de intereses puede proyectarse al comienzo de la relación representativa (declaración de intereses, incompatibilidades), durante (incompatibilidad sobrevenida) y tras la extinción del mandato representativo (puertas giratorias). También el conflicto de intereses se extiende a los miembros individuales del Parlamento, a los grupos parlamentarios de modo colectivo y corporativistas y a los órganos (Mesa, comisiones...).

La necesaria implicación de los diputados, de los grupos parlamentarios, de los órganos del Parlamento y de los partidos políticos en la detección y control de la influencia indebida de intereses privados ajenos al bien común, contribuye a la prevención y sanción del conflicto de interés. Ante una posible culpa *in vigilando* del Parlamento, esta institución debería garantizar respuestas jurídicas eficaces al conflicto de intereses, impulsando la fiscalización de las declaraciones de intereses y patrimonio y una posición rigurosa sobre incompatibilidades de los diputados. En especial, la tipificación penal de conflictos de intereses graves y extremos deben estimular su reglamentación parlamentaria para evitar incoherencias jurídicas.

La respuesta al conflicto de intereses se debate entre mecanismos de *self restraint* (autocomposición) intraparlamentarios o externalizados (heterocompositivos), planteándose objeciones a los primeros por el riesgo de propagación del conflicto a los órganos parlamentarios implicados en su supervisión o autorización. La externalización del conflicto de intereses representa una superior garantía mediante comités independientes o su judicialización respaldada por la proyección exterior de los *acta interna corporis*.

<sup>59</sup> En esta línea, los principios de ética y buenas prácticas parlamentarias elaborados por la Comisión de Medidas legales y sociales contra la corrupción, de Transparencia Internacional, reclama 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».

Se fundamentan objeciones a las respuestas jurídicas actuales como la declaración de patrimonio o las incompatibilidades de los parlamentarios y el control incipiente de los *lobbies*. Este estudio plantea, además, la traslación de soluciones jurídicas procedentes del derecho comparado, como los códigos de conducta parlamentaria y deberes de lealtad de los parlamentarios, al margen de los recursos previstos por el ordenamiento privado al conflicto de intereses basados en el deber de abstención, revocación del mandato y anulación de los actos con influencia indebida. Para finalizar con la aplicación analógica del régimen jurídico de altos cargos al conflicto de intereses de los parlamentarios, con el fin de eludir incoherencias en el ámbito de la ética pública.

En definitiva, se concluye con la tesis de que la regulación del conflicto de intereses constituye una asignatura aún pendiente, necesaria para reforzar la confianza ciudadana y la reputación institucional de los parlamentos.

## Bibliografía

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> Isabel; DE MONTALVO, Federico. «Los lobbies en el marco de la Unión Europea. Una reflexión a propósito de su regulación en España». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 33 (2014), pp. 353-376.

ARAGÓN REYES, Manuel. «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93 (julio-septiembre 1996), pp. 57-66.

—«[Democracia y Parlamento](#)», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37 (2008), pp. 129-155.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5 (2013), pp. 1-16.

BUSTOS GIBERT, Rafael. «Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 19 (2007), pp. 135-161.

CAAMAÑO, Francisco. «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada)». *Revista Española de Derecho Constitucional* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 36 (1992), pp. 123-149.

CHAVARRÍA CEDILLO, Silvia. «Conflicto de intereses y corrupción política en el Poder Legislativo». *Pluralidad y Consenso* [México: Senado de la República], núm. 15 (2011), pp. 56-61.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». *Revista Pensamiento Constitucional* [Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú], vol. 2, núm. 2 (1995), pp. 29-57.

FIGUERUELO BUERRIEZA, Ángela. «El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios». *Biblioteca Jurídica Virtual* [México: UNAM], núm. 1 (2003), pp. 193-236.

GARCÍA-ESCURADO MÁRQUEZ, Piedad. «Regeneración del Parlamento, Transparencia y Participación ciudadana». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 36 (2015), pp. 171-216.

— «El derecho parlamentario en la actualidad». *Quid Iuris* [Chihuahua: Tribunal Electoral Estatal del Estado de Chihuahua], núm. 20 (2013), pp. 83-102.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco. «El control parlamentario de los conflictos de intereses». *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* [Madrid: Asamblea de Madrid], núm. 20 (2009), pp. 85-118.

OÑATE RUBALCABA, Pablo. «Parlamento y ciudadanía en España ¿25 años de desencuentros?». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13(2002), pp. 75-101.

PORTERO MOLINA, José Antonio. «Sobre la representación política». *Revista del Centro Estudios Constitucionales* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 10 (septiembre-diciembre 1991), pp. 89-119.

PRIETO ROMERO, Cayetano. «Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos de conducta o de buen gobierno». *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (2011).

REVECO URZÚA, Ricardo. «Una aproximación al conflicto de interés en el Código Civil chileno». *Iuris Dictio* [Quito: Universidad de San Francisco], vol. 7, núm. 10 (2007), pp. 21-52.

RIDAO MARTÍN, Joan. «Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político y administrativo español. Alcance y valoración». *Estudios de Deusto* «Bilbao: Facultad de Derecho de Deusto», vol. 2, núm. 1 (2014), pp. 66-77.

— *Los grupos de presión. Análisis de la regulación del lobby en la Unión Europea y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. «Partido político, grupo parlamentario y diputado». En: González Encinar, José Juan (coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa Calpe, 1992, pp. 93-118.

SANZ PÉREZ, Ángel Luis. *El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. «La información y transparencia en los parlamentos españoles». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario* [Valencia: Cortes Valencianas], núm. 28 (2015), pp. 105-132.

SOLÍS FALLAS, Álex. «La ética en el seno del Parlamento: Transparencia y rendición de cuentas». *Revista de Ciencias Jurídicas* [San José: Universidad de Costa Rica], núm. 134 (mayo-agosto 2014), pp. 137-176.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. «Representación y partidos». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* [Madrid: Universidad Autónoma de Madrid], núm. 8 (2004), pp. 181-194.