

LOS CÓDIGOS ÉTICOS O CÓDIGOS DE CONDUCTA
EN LOS PARLAMENTOS O ASAMBLEAS LEGISLATIVAS:
LA NECESIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN

Roberto Mayor Gómez¹

Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha

Recibido: 25-09-2017

Aceptado: 16-10-2017

SUMARIO

- 1. Introducción*
- 2. Los códigos de conducta en los Parlamentos: antecedentes*
- 3. La necesidad de códigos de conducta en los Parlamentos*
- 4. La naturaleza jurídica de los códigos éticos en los Parlamentos*
- 5. El contenido de los códigos éticos en los Parlamentos*
- 6. Conclusiones*

¹ Las opiniones reflejadas en este artículo son exclusivas de su autor y no han de coincidir necesariamente con las de las Cortes de Castilla-La Mancha.

1. Introducción

Hay que partir de la base que en el momento en el que una persona adquiere la condición de empleado o cargo público, además de las obligaciones jurídicas inherentes al mismo, y de las que se puede derivar distintos tipos de responsabilidad legal en caso de incumplimiento (responsabilidad disciplinaria, penal, civil...), asume un compromiso o responsabilidad de naturaleza moral frente a la institución que representa, la ciudadanía y la sociedad en general.

Así, un empleado o cargo público puede ajustar su comportamiento o conducta a la legalidad, sin que ello sea por tanto generador de responsabilidad jurídica, pero estar, sin embargo, incurriendo paralelamente en conductas éticamente reprochables, impropias del cargo que desempeña o que son contrarias a los principios que deben regir su actuación (integridad, honestidad, ejemplaridad, responsabilidad...), generando otro tipo de responsabilidad, la denominada responsabilidad moral. Es necesario poner de manifiesto y ser conscientes que ese tipo de conductas contrarias al comportamiento ético, a pesar de que, insistimos, no generen responsabilidad jurídica, pueden provocar un notable daño en la organización de la que se trate, y en los empleados de la misma, al provocar desconfianza o rechazo de la ciudadanía.

Surge entonces la necesidad de elaborar un documento que regule los principios y reglas de comportamiento éticos que una organización o institución considera y asume que debe resultar de aplicación a las actividades o actuaciones que desarrolla, tanto en sus relaciones internas como en sus relaciones externas. Este tipo de códigos de conducta suelen tener un contenido básico que incluye un cierto número de pautas mínimas de comportamiento que sus miembros asumen de forma voluntaria, así como unos compromisos de cumplimiento, incluyendo algunos también un procedimiento, más o menos coercitivos, para garantizar su cumplimiento². En definitiva, se puede afirmar que las obligaciones deontológicas, tal como se plasman en los códigos de conducta aprobados por las instituciones, corporaciones o colegios profesionales, pueden llegar a convertirse en obligaciones jurídicas.

2 A pesar de lo que en un primer momento pudiera pensarse, las normas deontológicas sí que contienen algún tipo de obligatoriedad, como ha sido reconocido por los órganos judiciales, y así, entre otras, en la STC 219/1989, de 21 de diciembre, se declara que: «*las normas de deontología profesional aprobadas por los Colegios Profesionales o sus respectivos Consejos Superiores u órganos equivalentes no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencia en el orden disciplinario. Muy al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega a favor de los Colegios*» (FJ 5º).

Con carácter general, la existencia de los códigos deontológicos resulta útil en la medida que representan el conjunto de principios y reglas éticas que regulan y guían el desempeño de una actividad profesional. De esta manera, es el propio colectivo profesional quien determina las normas que van a regir su actividad lo que, sin duda, resulta ser un factor muy positivo ya que aportan transparencia, confianza y seguridad a la ciudadanía y al propio profesional, respecto cómo y bajo qué principios debe ejercer su actividad profesional o cargo público.

Además, y con carácter general, a través de los códigos deontológicos se consigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- definir el comportamiento correcto del profesional con sus clientes y con otros profesionales o del cargo público con los ciudadanos
- delimitar responsabilidades profesionales o del cargo público
- promover el incremento de conocimientos científicos, técnicos, o de políticas públicas

2. Los códigos de conducta en los Parlamentos: antecedentes

La elaboración de códigos de conducta en el ámbito parlamentario tiene numerosos referentes, particularmente en el ámbito del derecho comparado de las democracias occidentales y de la Unión Europea, como veremos a continuación.

Así, la existencia de códigos de conducta parlamentarios es una práctica actualmente cada vez más generalizada cuyo origen se remonta a los Estados Unidos con el denominado «Code of Ethics for Government Service»³ que fue adoptado a través de una resolución del Congreso de los Estados Unidos en 1958⁴.

Un hito importante en el impulso de los códigos de conducta en los parla-

3 Para una mayor información sobre el origen de este código de conducta puede verse el artículo «House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction», Jacob R. Straus Analyst on the Congress March 8, 2011, pág. 2, disponible en:

<https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/HouseCommitteEthics3%202011%20Straus.pdf> [fecha de última consulta: 21 de julio de 2017].

4 H.Con.Res. 175, 85th Cong.2d Sess., July 11, 1958 (72 Stat.B12). Véase también el «Code of Ethics For Government Service», House proceeding, Congressional Record, vol. 103, part 12 (August 28, 1957), pág. 16297; y el «Code of Ethics For Government Service» Senate proceeding, Congressional Record, vol. 104, part 10 (July 11, 1958), pág. 13556.

mentos está representado por el denominado «informe Nolan»⁵. En el año 1994, el entonces Primer Ministro de Reino Unido John Major creó el Comité para la creación de estándares de la vida pública, presidido por el juez profesional Lord Nolan, en donde se concluiría, entre otros aspectos, que las Cámaras deberían redactar un código de conducta que expusiera los principios generales que deberían guiar la conducta de los Diputados y Diputadas.

La constitución del citado Comité estuvo motivada por la existencia en esa época de un particular clima convulso en la sociedad británica derivado de la publicación en diversos medios de comunicación de un aluvión de comportamientos cuestionables atribuidos a parlamentarios, altos cargos...Se trataba de casos de corrupción (sobornos a diputados para obtener tratos de favor, obtención de puestos para ex altos cargos y funcionarios en empresas en cuya privatización habían participado o con las que habían tenido relación durante su mandato, abuso de poder político, escándalos de naturaleza sexual...) que tuvieron una incidencia directa en percepción negativa de la sociedad británica en sus instituciones⁶.

Por tanto, la creación de este Comité fue la respuesta a la preocupación de la opinión pública ante los escándalos que se estaban produciendo por el deterioro en el cumplimiento de las normas de conducta, y la necesidad de restablecer la confianza del ciudadano hacia sus instituciones.

El «informe Nolan» establece la necesidad de reconocer una serie de principios de actuación (altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad, y liderazgo) que deben regir en toda la Función Pública y aplicarse en todos los ámbitos, en cuanto que todos ellos sirven de algún modo al interés público. Además, se recomienda que los principios anteriores constituyan la base de los códigos de conducta que deben aplicarse en el sector público, los cuales deben ser redactados en cada institución de forma que se adapte mejor a sus circunstancias, y así puedan formar parte de la cultura de cada organización. Finalmente, se recomienda expresamente que haya códigos de conductas para los parlamentarios.

5 La lectura de este informe, traducido al idioma castellano, puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/NORMAS%20DE%20CONDUCTA%20PARA%20LA%20VIDA%20PUBLICA.pdf>

[fecha de última consulta: 8 de agosto de 2017].

6 MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel (1996): «Informe NOLAN: (normas de conducta de la vida pública)», *Gestión y análisis de políticas públicas* n° 5-6, págs. 209 y ss, INAP.

Posteriormente, y especialmente en épocas recientes se ha incrementado el número de parlamentos que han elaborado códigos de conducta⁷, y, en particular, el Parlamento Europeo, en año 2011, también aprobó un Código de conducta que regula los intereses económicos y financieros de los parlamentarios⁸. En este sentido, el artículo 11 del Reglamento interno del Parlamento Europeo⁹, relativo

7 Desde un punto de vista cronológico, los códigos deontológicos parlamentarios que han sido aprobados son los siguientes: Estados Unidos (1958); República Federal de Alemania (1986); Malta y Reino Unido (1995); Reino Unido. Cámara de los Comunes (1996); Polonia (1998); Irlanda (2002); Georgia y Canadá (2004); Lituania y Letonia (2006); Bosnia-Herzegovina (2008); Francia y Parlamento Europeo (2011); Bélgica (2013).

Un enlace directo a los textos de los códigos deontológicos parlamentarios aprobados en el derecho comparado, se puede encontrar en el siguiente enlace:

<http://sesiondecontrol.com/actualidad/nacional/codigos-de-conducta-para-parlamentarios/> y en <http://miguelgonzalo.net/codigos-conducta/>

[fecha de última consulta: 21 de julio de 2017].

8 El texto del Código de conducta que regula los intereses económicos y financieros de los parlamentarios europeos se puede visualizar en el siguiente enlace:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_ES.pdf

[fecha de última consulta: 8 de agosto de 2017].

9 Este precepto declara que: «1. El Parlamento establecerá normas de transparencia relativas a los intereses económicos de sus miembros en forma de un código de conducta que será aprobado por la mayoría de los diputados que lo componen, y que se incluirá como anexo del presente Reglamento interno.

Dichas normas no podrán perturbar o limitar de otro modo el ejercicio del mandato y de las actividades políticas o de otra índole relacionadas con dicho mandato.

2. *Los diputados deben adoptar la práctica sistemática de reunirse únicamente con los representantes de intereses que estén inscritos en el registro de transparencia establecido mediante el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia.*

3. *El comportamiento de los diputados se caracterizará por el respeto mutuo, se basará en los valores y principios tal como se definen en los Tratados, y en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales, y preservará la dignidad del Parlamento. Además, no comprometerá el desarrollo normal de los trabajos parlamentarios, ni el mantenimiento de la seguridad y el orden en las dependencias del Parlamento, ni el funcionamiento de su equipamiento.*

En los debates parlamentarios, los diputados se abstendrán de adoptar un lenguaje o un comportamiento difamatorio, racista o xenófobo, así como de desplegar pancartas o carteles.

Los diputados cumplirán las normas del Parlamento sobre el tratamiento de la información confidencial.

El incumplimiento de estas prescripciones y normas podrá dar lugar a la aplicación de medidas tomadas de conformidad con los artículos 165, 166 y 167.

4. *La aplicación del presente artículo no irá, por lo demás, en detrimento de la animación de los debates parlamentarios ni de la libertad de expresión de los diputados.*

Se fundará en el pleno respeto de las prerrogativas de los diputados, tal como se definen en el Derecho primario y en el Estatuto de los Diputados.

Se basará en el principio de transparencia y garantizará que toda disposición en la materia se ponga en conocimiento de los diputados, que serán informados individualmente de sus derechos y obligaciones.

5. *Cuando una persona empleada por un diputado o una persona a la que el diputado haya facilitado el acceso a las dependencias o a los equipos del Parlamento vulnere las normas de conducta establecidas en el apartado 3, podrán aplicarse al diputado en cuestión, en su caso, las sanciones definidas en el artículo 166.*

6. *Los Cuestores fijarán el número máximo de asistentes que cada diputado podrá acreditar.*

a los intereses económicos de los diputados y normas de conducta ya establece unas normas de conductas, y prevé la elaboración de un código de conducta aplicable al Parlamento que se contiene como Anexo I.

El Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses está constituido por nueve artículos en donde se contienen: los principios rectores y principales deberes que deben regir la actuación de los diputados al Parlamento Europeo en el marco de sus funciones; una definición del conflicto de intereses y la forma de proceder en caso de concurrir; la exigencia de la presentación de una declaración de intereses económicos antes del final del primer período parcial de sesiones siguiente a las elecciones al Parlamento Europeo (o en un plazo de 30 días después de entrar en funciones en el curso de una legislatura); la regulación de los obsequios o beneficios similares recibidos en el ejercicio de sus funciones; la creación de un Comité Consultivo sobre la Conducta de los Diputados; el procedimiento para casos de posible infracción del código de conducta; y las medidas de aplicación del código de conducta.

En el ámbito parlamentario español, refiriéndonos en primer término al Congreso de los Diputados y el Senado, indicar que no existe un código de conducta para diputados y senadores, sin perjuicio de la existencia de disposiciones aisladas que se contienen en la Constitución Española, en la Ley Electoral y en los respectivos Reglamentos de las cámaras en donde se regulan aspectos sobre incompatibilidades, obligatoriedad de confidencialidad, necesidad de asistir a las sesiones y de actuar de forma respetuosa...

En todo caso, la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁰ ha supuesto de forma indirecta la aplicación de una serie de principios éticos en el ámbito parlamentario¹¹ tales como la transparencia en la tramitación de asuntos públicos, la publi-

7. El código de conducta, los derechos y los privilegios de los antiguos diputados se establecerán mediante decisión de la Mesa. No se harán distinciones de trato entre los antiguos diputado».

¹⁰ De conformidad con su art. 2.1.f), el Congreso de los Diputados, el Senado, y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, quedan dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley. Por su parte la Disposición adicional octava dispone que: «El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley».

¹¹ A título de ejemplo se puede citar el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 9 de enero de 2017, relativo a las normas para la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de

cidad activa, el ejercicio del mandato con criterios de imparcialidad, el respeto de una conducta digna, la plena dedicación de los miembros de las cámaras a los asuntos públicos...¹²

No obstante, en lo que se refiere a los principios del buen gobierno, en donde se incluiría, en su caso, la elaboración de un código ético no resulta de aplicación a las asambleas legislativas o parlamentos, sin que tampoco las leyes de transparencia de las Comunidades Autónomas¹³ que han desarrollado la normativa estatal, tengan prevista su aplicación directa a los respectivos parlamentos o asambleas autonómicas.

En el ámbito de los parlamentos o asambleas legislativas autonómicas hasta este momento únicamente Cataluña y Canarias han aprobado un específico código de conducta para sus parlamentarios¹⁴.

Así, hay que destacar que en el artículo 15 del Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña¹⁵ se dispone que: «1. Son de aplicación a los di-

la Cámara [BOCCLM núm. 106, de 9 de enero de 2017].

12 Véase a estos efectos el artículo de SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón (2015): «La información y transparencia en los parlamentos españoles», págs. 116 y ss, Corts: Anuario de derecho parlamentario nº 28.

13 Así, en el artículo 35.3 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha se reconoce que los principios de buen gobierno podrán ser objeto de concreción, desarrollo y complemento reglamentario por los sujetos que enumera en el artículo 4.1 de la ley, en donde no está incluida las Cortes de Castilla-La Mancha, que deberán elaborar un código ético al que ajustarán su conducta todos sus altos cargos o personal directivo o asimilado, («BOE» núm. 36, de 11 de febrero de 2017).

14 En el resto de parlamentos autonómicos no se han aprobado códigos de conductas, sin perjuicio de la existencia de normas de conducta en sus respectivos reglamentos que, en algunos casos, han sido agrupadas y publicadas en sus respectivos Portales de Transparencia, disponible en los siguientes enlaces:

- Parlamento de Cantabria

<https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/Codigo%20etico.pdf>

[fecha de última consulta: 11 de agosto de 2017].

- Cortes de Castilla-La Mancha

<https://www.cortescslm.es/index.php/portal-de-transparencia>

[fecha de última consulta: 11 de agosto de 2017].

- Parlamento de Galicia <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/Transparencia/>

[DocsTransparencia/3.d.IV.1.%20Codigo%20C3%A9tico%20Reglamento%20Parlamento%20Deputados%20cas.pdf](https://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/Transparencia/DocsTransparencia/3.d.IV.1.%20Codigo%20C3%A9tico%20Reglamento%20Parlamento%20Deputados%20cas.pdf)

[fecha de última consulta: 11 de agosto de 2017].

- Asamblea Regional de Murcia

<http://www.asambleamurcia.es/arm/codigo-etico>

[fecha de última consulta: 11 de agosto de 2017].

15 Publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 6967, de 1 de octubre de 2015.

putados, 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.

2. Corresponde a la Comisión del Reglamento elaborar y aprobar un código de conducta. El Código de conducta debe regular, como mínimo, las situaciones de conflicto de intereses, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de incompatibilidades y de las declaraciones de actividades y de bienes, y el procedimiento y las consecuencias en caso de incumplimiento.

3. 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. Los informes deben publicarse en el Portal de la Transparencia del Parlamento»¹⁶.

En desarrollo del mandato del artículo 15 del Reglamento del Parlamento se ha elaborado el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña¹⁷ que trata de regular todos los ámbitos esenciales que integran el concepto de buen gobierno, y así define los principios básicos a los que los Diputados y Diputadas deben ajustar su actuación (integridad, honorabilidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad, y austeridad). También se establecen las reglas básicas del comportamiento de los cargos electos para con los ciudadanos, los empleados públicos, las demás instituciones y los medios de comunicación. Finalmente, completa el régimen de incompatibilidades por razón del cargo definido por la ley de transparencia, regulando las situaciones de conflicto de intereses y declarando las consecuencias de un eventual incumplimiento.

Más recientemente, en el Parlamento de Canarias se ha aprobado el código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias, en virtud de resolución de la Mesa de fecha 19 de enero de 2017¹⁸. En este código de conducta se contienen principios generales de conducta (actuación desinteresada, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad, cumplimiento de las reglas de cortesía parlamentaria y respeto, tanto hacia los miembros de la Cámara como hacia el personal del Parlamento y la ciudadanía en general). Además, se contiene una

¹⁶ Este precepto fue introducido por la reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada por su Pleno en la sesión del día 8 de julio de 2015 «BOE» núm. 196, de 17 de agosto de 2015.

¹⁷ Publicado en el BOE núm. 249, de 14 de octubre de 2016 (publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 7177, de 4 de agosto de 2016).

¹⁸ Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 22, de 19 de enero de 2017.

definición de la situación de conflicto de intereses, se regulan los gastos de viaje y dietas, los obsequios recibidos por los miembros de la Cámara, o la agenda institucional. Finalmente, se contempla un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que integran el citado código de conducta y para adoptar, si procede, las medidas necesarias en caso de incumplimiento por los miembros del Parlamento de Canarias¹⁹.

3. La necesidad de los códigos de conducta en los Parlamentos

Hay que partir de la base que, en el año 2013, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa²⁰(GRECO) aprobó un informe²¹ con unas recomendaciones precisas para el Parlamento español, al considerar que las actuales medidas relacionadas con los principios éticos y las normas de conducta eran insuficientes.

En este sentido, se declara en el citado informe que la elaboración y aprobación de un código de conducta o ético implicaría la demostración del compromiso del Parlamento con la integridad, creando una expectativa compartida por parlamentarios y ciudadanos sobre el tipo de conducta que debe esperarse de un parlamentario. Asimismo, suscitaría debates entre los parlamentarios sobre qué tipo de conductas resultan aceptables o inaceptables y les haría más conscientes de lo que se espera de ellos.

19 Un comentario sobre los Códigos de conducta de los parlamentos de Cataluña y Canarias se puede consultar en:

GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2017): «Códigos éticos y códigos de conducta: buenas prácticas en gobernanza», disponible en: <http://miguelgonzalo.net/codigos-de-conducta-para-los-diputados/> [fecha de última consulta: 14 de agosto de 2017].

20 El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) supervisa el cumplimiento de sus 49 estados miembros con los instrumentos anti-corrupción del Consejo de Europa. La supervisión del GRECO incluye un «procedimiento de evaluación» que está basado en las respuestas específicas de un país al cuestionario y a las visitas in situ, y para el que hay un seguimiento de evaluación de impacto («procedimiento de cumplimiento») que examina las medidas tomadas para ejecutar las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de países. Se aplica un proceso dinámico de evaluación mutua y presión entre iguales, combinando la experiencia de los profesionales que actúan como evaluadores y representantes del estado que participan en las asambleas plenarias. Los informes de evaluación y cumplimiento, adoptados por el GRECO, así como otras informaciones sobre el GRECO, están disponibles en: www.coe.int/greco.

21 IV Evaluación Greco informe (2013), cuarta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales, informe de evaluación, España, aprobado por el Greco en su 62ª reunión plenaria (Estrasburgo, 2 a 6 de diciembre de 2013), disponible en:

<https://rm.coe.int/16806ca049>

[fecha de última consulta: 9 de agosto de 2017].

Además, se considera que aprobación de un código de conducta o ético en los parlamentos demostraría también a la ciudadanía que sus representantes tienen la voluntad de tomar medidas para instaurar, mantener y promover unos valores éticos en sus respectivas cámaras que fomenten valores como la honradez. Se añade que el valor educativo de elaborar un código y mantenerlo actualizado resulta clave para un parlamento en una etapa de crisis de credibilidad, por lo que deben ser los propios parlamentarios los que tomen la iniciativa o, por lo menos, quienes deben tomar parte activa en su elaboración.

Por todo ello, el GRECO concluye recomendando que cada Cámara legislativa: «(i) *elabore y apruebe un código de conducta con la participación de sus miembros que sea de fácil acceso para los ciudadanos (que incluya asesoramiento sobre, por ejemplo, la prevención de conflictos de intereses, regalos y otras ventajas, actividades complementarias e intereses financieros, requerimientos de publicidad); (ii) que se complemente con medidas ad hoc para su puesta en práctica, incluso a través de una fuente institucional de asesoramiento confidencial que proporcione a los parlamentarios orientación y asesoramiento sobre cuestiones éticas y posibles conflictos de intereses, así como con actividades formativas especializadas*»²².

La necesidad de implementar códigos de conducta en los parlamentos o asambleas legislativas ha sido igualmente puesta de manifiesto por diversas organizaciones²³.

22 En el informe de conformidad adoptado por el GRECO el 1 de julio de 2016 en la 72ª sesión plenaria, (Strasbourg, 27 de junio-1 de julio 2016), publicado el 10 de octubre de 2016, se concluye que por España no se ha cumplido la recomendación emitida en el año 2013 y se solicita que «en la nueva legislatura se emprenda lo antes posible una discusión institucional concluyente sobre la integridad y las cuestiones éticas relacionadas con la conducta parlamentaria, lo que en última instancia resultará en la adopción de un Código de Conducta para ambas Cámaras acompañado de mecanismos adecuados de asesoramiento y ejecución». El texto, disponible en inglés, se puede consultar a través del siguiente enlace: <https://rm.coe.int/16806ca04a>

[fecha de última consulta: 14 de agosto de 2017].

23 En el Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR) del año 2016 elaborado por Transparency Internacional España, como novedad, ya se incluyó entre los apartados sometidos a evaluación de los parlamentos una relativa a la existencia de los códigos de conducta, y así, en concreto, el apartado 44 evaluaba el siguiente parámetro: «Existe y se publica un “Código Ético o de buen Gobierno” del Parlamento que todos los parlamentarios y altos cargos deben conocer y cumplir, y/o en su caso una Comisión específica de Ética (con información sobre su composición y eventuales resoluciones)».

En las conclusiones de su informe, Transparency Internacional España declara que sigue habiendo en todo caso un buen número de asignaturas pendientes para diversos parlamentos, como es la inexistencia de un código ético parlamentario.

Toda la información sobre la evaluación y resultado de los parlamentos se puede consultar en el si-

Desde un punto de vista doctrinal, son numerosos los autores que también han apostado decididamente por implantar códigos de conducta en los parlamentos o asambleas legislativas, y así JIMÉNEZ ASENSIO²⁴ han declarado que *«Conveniría que las Cortes Generales y las asambleas de las Comunidades Autónomas, así como los órganos de representación de las entidades locales, se pusieran manos a la obra, antes de que la imagen pública de estas instituciones se deteriore más aún por unas conductas “ajustadas a la legalidad” de algunos de sus parlamentarios, pero escandalosamente inmorales a ojos de la ciudadanía. No vale ya con el reproche derivado de una “ética difusa”, debemos dar pasos decididos hacia una “ética codificada” en los Parlamentos. No hay otro camino».*

Por su parte NAVARRO MÉNDEZ²⁵, que ha desarrollado una labor muy activa y relevante en este ámbito en el Parlamento de Canarias, considera que *«La aprobación de Códigos de Conducta es una práctica que debería comenzar a extenderse a lo largo y ancho de nuestra geografía parlamentaria, dado que, por un lado, objetivamente constituyen mecanismos idóneos para la mejora de los niveles de transparencia en el funcionamiento de las Asambleas legislativas y a que, por otra parte, pueden contribuir de forma eficaz a mejorar de los niveles de credibilidad de dichas Instituciones, hoy muy erosionados, propiciando un mayor nivel de rendición de cuentas».*

En igual sentido se manifiesta SOLÍS FALLAS²⁶ que declara que *«Dentro del amplio marco de medidas que se podría emprender no cabe duda de que los códigos de ética, con las limitaciones apuntadas, resultan valiosas herramientas en la lucha contra la corrupción. Se deben crear y, con ello, desarrollar programas de capacitación para que los parlamentarios, el personal legislativo y los periodistas que cubren el trabajo legislativo conozcan y con cierta frecuencia recuerden cuáles son los principios, los valores, los deberes y las prohibiciones que han de orientar el trabajo parlamentario. Insistir en la educación y en la capacitación*

guiente enlace:

<http://transparencia.org.es/indice-de-los-parlamentos-ipar-2016/>

<http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/03/resultados-ipar-2016.pdf>

[fecha de última consulta: 14 de agosto de 2017].

24 JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2015): «¿Códigos de conducta para los parlamentarios?», La mirada institucional, disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com>.

25 NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2017): «La ética como pauta de comportamiento político: los códigos de conducta parlamentarios», comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, pág. 21.

26 SOLÍS FALLAS, Alex (2014): «Ética en el Parlamento: transparencia y rendición de cuentas», Revista de Ciencias Jurídicas, núm. 134, mayo-agosto 2014, pág.172.

permitiría reconstruir un consenso básico sobre lo que desde el ámbito ético y moral debería orientar la conducta de los gobernantes y los gobernados».

En definitiva, los códigos de conducta en los parlamentos o asambleas legislativas se configuran como una fórmula que puede ayudar, sin duda, a mejorar la confianza de los ciudadanos hacia estas instituciones.

4. La naturaleza jurídica de los códigos éticos en los Parlamentos

En relación a la naturaleza jurídica de los códigos éticos en los parlamentos, y como ya han reconocido otros autores²⁷, no cabe duda que tienen un indudable carácter normativo que deriva de que: suele ser desarrollo del propio Reglamento de la Cámara; de su propio contenido, que suele incluir un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento del mismo; del órgano parlamentario que lo aprueba, generalmente la Mesa de la Cámara; y la publicidad de su contenido a través de los diarios o boletines oficiales de las asambleas legislativas o parlamentos.

Sin perjuicio de que son diversos los sentidos en lo que puede hablarse de la deontología profesional, y en consecuencia de la naturaleza jurídica que se puede atribuir a los códigos deontológicos²⁸, en mi opinión la fórmula más adecuada para las asambleas legislativas o parlamentos sería la de deontología profesional como Derecho en donde, sin perjuicio de valorar la influencia de la ética en la configuración de los códigos deontológicos y de que su valor deba ser preferentemente orientativo y preventivo, se configuran éstos como normas jurídicas que regulan la conducta profesional²⁹, de manera que las obligaciones deontológicas que se contienen en los códigos de conducta se convierten en auténticas obligaciones jurídicas³⁰.

El carácter vinculante de los códigos de conducta en los parlamentos ha sido

27 NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2017): «La ética como pauta de comportamiento político: los códigos de conducta parlamentarios», comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, pág. 10.

28 Véase a estos efectos la obra de AAVV (2011): «Ética y Deontología Públicas», Editorial Universitas S.A, págs. 199 y 200, que distingue entre Deontología Profesional como ética aplicada, Deontología Profesional como moral corporativa, y Deontología profesional como derecho.

29 Esta es la posición que mantiene SÁNCHEZ STEWART, NIELSON (2008): «La profesión de Abogado», vol.1: Deontología, Valores y Colegios de Abogados, Madrid, Difusión Jurídica, pág. 43.

30 RODRIGUEZ-TOUBES MUÑIZ, JOAQUÍN (2010): «Deontología de las profesiones jurídicas y derechos humanos», en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (CEFD), nº 20, pág. 96.

también defendido por NAVARRO MÉNDEZ³¹, con cita en otros autores.

En este sentido, en el propio preámbulo del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña³² se aborda esta importante cuestión declarando que *«Los códigos de conducta se han visto muy a menudo como meras declaraciones programáticas, no se han percibido como verdaderas reglas obligatorias de conducta y con unas garantías efectivas de control y exigencia. Pero esta percepción debe cambiar forzosamente con la entrada en vigor de la Ley de transparencia, porque su contenido pone de relieve un cambio sustancial en el modo de valorar los códigos de conducta. Los códigos de conducta no pueden tener un valor meramente declarativo, de deseo o recomendación y deben convertirse en instrumentos de contenido vinculante, que tengan como objetivo garantizar la integridad, honorabilidad, transparencia y responsabilidad de los cargos públicos electos. Este cambio de enfoque se produce porque los códigos se convierten en instrumentos de existencia obligatoria, que tienen como finalidad desarrollar y concretar las reglas de conducta que establece la Ley de transparencia y deben determinar las consecuencias de su incumplimiento»*.

En efecto, uno de los peligros de los códigos de conducta o deontológicos es que se conviertan en meras declaraciones formales programáticas, y por tanto en meros códigos declarativos de cumplimiento voluntario que, si además no va acompañado, como última ratio, de un elemento punitivo, convierta aquellos en una declaración de intenciones³³.

5. El contenido de los códigos éticos en los Parlamentos

En la elaboración y aprobación de los códigos éticos en los parlamentos resulta fundamental que participen activamente los miembros que van a ser destinatarios de la misma, y que su tramitación sea objeto de publicidad para que sea accesible a la ciudadanía, configurando un proceso transparente que permita que pueda realizar aportaciones que sean útiles.

31 NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2017): «La ética como pauta de comportamiento político: los códigos de conducta parlamentarios», comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, pág. 14.

32 Publicado en el BOE núm. 249 de 14 de octubre de 2016.

33 En el artículo 27 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña se contiene un régimen sancionador en caso de incumplimiento. También en el artículo 7 de la Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias por la que se aprueba el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias se contiene igualmente un régimen sancionador.

El código ético o deontológico en los parlamentos como mecanismo de autorregulación tiene que contener principios de carácter universal y aquellos específicos y adecuados relacionados con la actividad parlamentaria.

En el informe Nolan, al que ya hemos hecho referencia anteriormente, se citan como principios básicos en los códigos deontológicos los siguientes: altruismo, integridad, objetividad, rendición de cuentas, apertura, honestidad, y liderazgo.

Dentro de los principios generales de carácter universal MARTÍNEZ MORÁN cita, entre otros, los principios de beneficencia, autonomía y justicia³⁴, aunque SANTAELLA³⁵ añade otros principios deontológicos universales que complementen los anteriores (principio de probidad, desinterés y decoro)³⁶.

En el ámbito específico de los parlamentos, resulta muy interesante los aspectos básicos a tener en cuenta que NAVARRO MÉNDEZ³⁷ destaca en este tipo de códigos deontológicos: producción endógena, carácter vinculante y evolutivo, complementariedad, elevación de rango normativo, pedagogía y difusión.

Desde un punto de vista del derecho positivo, en el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña se proclaman como principios generales de actuación y ejercicio del cargo, entre otros, la integridad, honorabilidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad y austeridad³⁸.

Por su parte la Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias por la que se aprueba el código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias enuncia los siguientes principios generales de conducta: actuación desinteresada-

34 Estos principios son definidos y analizados en la obra de AAVV (2011): «Ética y Deontología Públicas», editorial Universitas S.A, págs. 207 y 208.

35 SANTAELLA LÓPEZ, Manuel (1994): «Ética de las profesiones jurídicas, Universidad Complutense y Universidad Pontificia de Comillas», Madrid, págs. 19 y 20.

36 Destacar también los principios que se contienen en el artículo 5 del Código ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona (BOPB de 13 de septiembre de 2017): derechos humanos, legalidad, lealtad institucional, igualdad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, transparencia...

El Código ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona es analizado por JIMENEZ ASENSIO en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/09/06/codigo-etico-y-de-conducta-del-ayuntamiento-de-barcelona-1/> [fecha de última consulta: 28 de septiembre de 2017].

37 NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2017): «La ética como pauta de comportamiento político: los códigos de conducta parlamentarios», comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, págs. 15 y 16.

38 La definición de estos principios se contiene en los artículos 3 y ss del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña.

da, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad, cumplimiento de las reglas de cortesía parlamentaria y respeto, tanto hacia los miembros de la Cámara como hacia el personal del parlamento y la ciudadanía en general³⁹.

Con carácter general, estos códigos deontológicos tienen que contemplar, entre otros aspectos, los valores que se consideran que deben orientar la organización y la actuación de los sujetos que forman parte de la misma, así como unas normas de conducta que deben regir el comportamiento de aquellos, siendo necesario, a mi modo de ver, que también prevean sistemas de reprobación de conducta.

Un elemento con gran trascendencia práctica que debería prever el código ético en el parlamento o asamblea parlamentaria para garantizar su propia efectividad es un procedimiento o cauce de orientación y asesoramiento a través del cual los diputados/as y el resto del personal al servicio de aquellas pueda canalizar las dudas o cuestiones éticas que se puedan suscitar en el desarrollo de sus funciones en relación con la institución (conflicto de intereses, regalos, actividades complementarias...)⁴⁰. Igualmente sería conveniente contemplar, con las debidas garantías de confidencialidad, canales de queja o denuncia que puedan ayudar a identificar comportamientos o conductas de riesgo de infracción del código deontológico.

Dentro del contenido propio y específico del código ético en los parlamentos es necesario establecer la regulación de aquellos aspectos que, al menos tienen que ser contemplados:

1º) Conflicto de intereses

La necesidad de regular las cuestiones relativas al conflicto de intereses de los

39 Artículo 1.2 de la Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias por la que se aprueba el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias

40 En relación con el conflicto de intereses en el artículo 2.4 de la Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias por la que se aprueba el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias se dispone que, en caso de duda sobre la existencia o el alcance de un conflicto de intereses, el diputado o diputada podrá dirigirse a la Mesa, que resolverá lo que proceda, pudiendo solicitar esta, si lo estima oportuno, dictamen motivado a la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones.

Por su parte, el artículo 16 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña señala que «1. Los diputados del Parlamento, mediante la Mesa del Parlamento, pueden pedir un informe a la Comisión del Estatuto de los Diputados si creen que pueden incurrir en una situación de conflicto de intereses. 2. La Mesa del Parlamento debe pedir el parecer de la Comisión del Estatuto de los Diputados si lo considera necesario o si un diputado le ha expresado dudas sobre la posibilidad de estar incluido en una situación de conflicto de intereses».

diputados y diputadas en el ejercicio de sus funciones es un aspecto esencial en los códigos éticos en los parlamentos o asambleas legislativas. Lo que se trata de evitar a través de esta figura es que los intereses personales, profesionales...de los diputados/as puedan influir en su actividad parlamentaria.

Desde un punto de vista jurídico, para definir el conflicto de intereses puede ser útil la definición que ya se contempla en el artículo 11 de Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado⁴¹, en donde se exige que los altos cargos sirvan con objetividad los intereses generales, debiendo evitar que sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Además, se entiende que se está incurrido en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos.

En los códigos de conducta parlamentarios que han sido aprobados se contiene una regulación específica de esta cuestión, y así en el Código de conducta del Parlamento de Cataluña se contiene una definición del conflicto de intereses cuando dispone que se producirá cuando de los intereses personales⁴² del diputado/a pueda deducirse razonablemente que puede condicionar el ejercicio del cargo parlamentario en perjuicio del interés general⁴³. Un aspecto práctico muy útil es la previsión de que un diputado o diputada pueda solicitar un informe si considera que puede incurrir en una situación de conflicto de intereses.

Por otra parte, en el Código de conducta del Parlamento de Canarias se contiene también una regulación de los conflictos de intereses, entendidos como aquellas situaciones en las que un miembro de la Cámara tenga un interés personal directo o indirecto en un asunto que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como diputado⁴⁴ fijándose que, en tal caso, habrá de adoptar de inmediato las medidas necesarias para resolverlo y, si no pudiera hacerlo por sus propios medios, deberá notificar esta circunstancia de forma inmediata a la Mesa. Asimismo, en caso de duda sobre la existencia o el alcance de un

41 Publicada en el «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

42 El artículo 15 establece una definición de los intereses personales de los diputados y diputadas.

43 Un aspecto destacable que prevé el Código de conducta de Cataluña es que contempla que lo anterior no afecta en ningún caso la participación y la actuación de los diputados en el ejercicio de la función legislativa, salvo que se trate de iniciativas legislativas con objeto o contenido singular o particular. Tampoco afectaría al ejercicio de las demás funciones parlamentarias si el objeto o el contenido de la iniciativa legislativa tiene carácter general o se refiere a un colectivo indeterminado de destinatarios.

44 Artículo 2.2 del Código de conducta del Parlamento de Canarias.

conflicto de intereses, el diputado podrá dirigirse a la Mesa, que resolverá lo que proceda, pudiendo solicitar, si lo estima oportuno, dictamen motivado a la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones⁴⁵.

Además se prevé con una finalidad preventiva que si el diputado o diputada que, en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada se ocupe directamente de una cuestión que sea objeto de debate en el Pleno o en una Comisión, lo manifieste con anterioridad al inicio de su intervención⁴⁶.

2º) Declaración de actividades y de bienes, así como de intereses económicos

Se trata de un contenido que, con carácter general, ya viene reflejado en la mayor parte de reglamentos parlamentarios⁴⁷, aunque también debiera ser desarrollado y detallado, a mi modo de ver, en los códigos éticos parlamentarios, por ser un aspecto esencial.

Además, resulta fundamental que esta información sea objeto de publicidad a través del Portal de Transparencia sin perjuicio de garantizar que el tratamiento de los datos personales de terceras personas distintas al diputado/a sea conforme a la legislación de protección de datos personales.

Desde un punto de vista práctico, un problema que se detecta es que en algunos casos no es fácil conocer con exactitud realmente cuales son las retribuciones ya que no se indica si son brutas o netas, o no está prevista la publicación de las retribuciones variables de los diputados/as (productividad, horas extras, indemnizaciones, dietas, etc.), por lo que sería necesario que se aclarase el concepto retributivo, que debiera ser la retribución íntegra o bruta por ser esta una cantidad objetiva, ya que la retribución neta está fundamentada en factores subjetivos (estado civil, números de hijos...), y que se incluyera, en todo caso, la totalidad de los conceptos desagregados.

En relación con la declaración de actividades y bienes me parece muy interesante y acertada la previsión del artículo 26.4 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña que contempla que los servicios del parlamento deban elaborar anualmente un informe que debe tener como objeto com-

45 Artículo 2.3 del Código de conducta del Parlamento de Canarias.

46 Artículo 16.2 del Código de conducta del Parlamento de Canarias.

47 Véase, por ejemplo, el artículo 21 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobado en Sesión Plenaria de 16 de octubre de 1997, BOCCLM núm. 133 (16-10-1997).

probar que las declaraciones tributarias de los diputados y diputadas coincidan con la declaración de actividades y de bienes, y la declaración de intereses económicos. En mi opinión, y en los mismos términos que se manifiesta el citado precepto, sería conveniente que igualmente se emitiera un informe final que verificara que desde la toma de posesión hasta la terminación del mandato del diputado/a no se aprecia ninguna anomalía en la declaración de actividades y de bienes, y la declaración de intereses.

3º) Obsequios o regalos

A mi modo de ver, en este apartado tendría que adoptarse una posición más contundente que la que se puede apreciar hasta ahora, y directamente no admitir ningún tipo de obsequio, regalo...que se haga a título individual a un diputado/a.

Así, no podemos obviar que hay un precepto del Código Penal vigente, artículo 422, que dispone que: «La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, admitiera, por sí o por persona interpuesta, dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo o función, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año y suspensión de empleo y cargo público de uno a tres años»⁴⁸.

Antes de la modificación del citado precepto en el año 2010 había una jurisprudencia que señalaba que los «regalos de cortesía» eran impunes, si bien ahora la nueva dicción del artículo 422 del Código Penal no parece dejar ningún margen en el tipo penal a esa posibilidad. Véase como el Código Penal no prevé los «regalos de cortesía» o de ínfima importancia económica como causa de exoneración del delito⁴⁹.

Si se analiza los códigos éticos en los parlamentos se comprueba que se sigue contemplando estos «regalos de cortesía», fijando unos límites cuantitativos diferentes y no sometidos a ningún criterio, y lo que es más preocupante contraviniendo la legislación penal.

48 Artículo 422 redactado por el apartado centésimo vigésimo segundo del artículo único de la L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio).

49 No obstante, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 26, incluye entre sus principios de actuación, «no aceptar para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente».

Así, por ejemplo, en el ámbito parlamentario el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña se entiende por obsequio o regalo de valor el que supera el importe estimado de 150 euros⁵⁰. Desde mi punto de vista, llama la atención el uso de un concepto tan indeterminado como «estimado» ya que ello no deja de ser una percepción subjetiva y que además puede ser totalmente desconocido su valor para el receptor.

Por su parte, en el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias se dispone que los diputados y diputadas no aceptarán para sí ni para terceras personas obsequios que superen los límites de los usos sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo futuro de sus funciones, si bien a continuación se reconoce que pueden aceptar por razones protocolarias, obsequios que les sean entregados con arreglo a normas habituales de cortesía y cuyo valor estimado no sea superior a 99 euros⁵¹.

En definitiva, en ambos parlamentos se sigue reconociendo la posibilidad de que los diputados y diputadas puedan percibir obsequios de «cortesía» siempre que no superen una determinada cuantía, lo que a mi modo de ver supone desconocer la previsión del artículo 422 del Código penal y el espíritu de la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo⁵².

Por otro lado, para evitar actuaciones fraudulentas sería conveniente que se fijaran límites totales temporales como, por ejemplo, se ha hecho en algunos códigos éticos⁵³ en los que se fija un límite máximo del valor de los regalos que pueden ser aceptados durante el periodo de un año precedentes de la misma persona física o jurídica.

50 Artículo 22.1 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña.

51 Artículo 4.1 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias.

52 Véase a estos efectos el artículo de MAYOR GÓMEZ, Roberto (2015): «Los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración Pública: la reforma del Código penal introducida por la LO 1/2015, de 30 de marzo, y la necesaria aplicación de otras políticas públicas en la lucha contra la corrupción en la Administración Pública Española», *Gabilex* núm. 4, diciembre 2015.

53 Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid sobre régimen de regalos que reciban el Alcalde, los Miembros de la Junta de Gobierno, los Concejales con responsabilidades de gobierno, los Concejales, Presidentes de los Distritos, los titulares de los órganos directivos y los empleados públicos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos (BO. Ayuntamiento de Madrid 10/11/2015 núm. 7535 pag. 6 -7. Disponible en el siguiente enlace:

https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2015_72.pdf?idNormativa=575a670d951f0510VgnVCM2000000c205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2015_72&cacheKey=8

[fecha de última consulta: 1 de octubre de 2017].

Como instrumento que garantice la efectividad del código de conducta se hace igualmente necesaria la creación de un órgano encargado de dar respuesta a los dilemas éticos, resolver los conflictos, quejas o reclamaciones que se puedan suscitar, y aplicar, en su caso, el régimen sancionador⁵⁴ que se prevea, la emisión de resoluciones o informes...

También resultaría muy útil el desarrollo de actividades formativas en esta materia que permitieran inculcar en los miembros del parlamento una cultura ética.

Finalmente, es necesario articular un sistema de seguimiento y evaluación de la aplicabilidad del código de conducta que permita su continua mejora y actualización a las circunstancias detectadas en el parlamento o asamblea.

4º) Gasto de actividades

El código ético tiene que contemplar la regulación de los gastos originados por el cumplimiento de actividades que llevan a cabo los diputados o diputadas en ejercicio del cargo (gastos de viajes, dietas...) que deberán ser autorizados por el órgano competente del parlamento, una vez acreditado el coste efectivo, a través de las facturas, o documento equivalente. Además, como ya contempla el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias⁵⁵, resulta conveniente que se proceda a publicar regularmente en el Portal de Transparencia de cada parlamento o asamblea las actividades e importes de los gastos originados por los diputados y diputadas.

5º) Agendas

Un aspecto que está más relacionado con la transparencia⁵⁶, aunque puede te-

54 El artículo 25, apartados 1 y 3, del Código de conducta del Parlamento catalán dispone que la Mesa del Parlamento debe garantizar el cumplimiento del código y adoptar, si procede, las medidas necesarias en caso de contravención, aunque igualmente se establece que la Comisión del Estatuto de los Diputados es el órgano encargado de emitir un informe para determinar si hay conflicto de intereses y, en general, sobre la aplicación del Código de Conducta (art. 25.3).

En el supuesto del Parlamento canario, está previsto que esas funciones le corresponden a la Mesa de la Cámara (quien, no obstante, a la hora de determinar la existencia de un posible conflicto de intereses, puede solicitar un dictamen motivado a la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones (artículos 2.5 y 7).

55 Artículo 3.2 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias.

56 M.A. GONZALO (cfr. «La publicidad de la agenda de los parlamentarios», publicado en su blog *Un largo adiós*, disponible en:

<http://miguelgonzalo.net/la-publicidad-de-la-agenda-parlamentaria/>) [fecha de última consulta: 9 de oc-

ner incidencia en la ética pública es la relativa a las agendas de los parlamentarios.

En el Código de conducta del Parlamento de Cataluña⁵⁷ se exige la publicidad de la agenda de los parlamentarios (las reuniones, los contactos y las audiencias que los diputados mantienen, en el ejercicio de sus funciones, con cualquier persona, entidad u organización que tenga la condición de grupo de interés⁵⁸ y pueda influir en la tramitación de las iniciativas parlamentarias o el ejercicio del derecho de voto) en el Portal de la Transparencia del Parlamento.

Se exige que la agenda esté actualizada y sea publicada con una periodicidad quincenal como mínimo, indicándose las personas, entidades y organizaciones concernidas, así como la fecha y el objeto de la reunión, el acto o la actividad.

En el código de conducta del Parlamento de Canarias se contiene una regulación que si bien es similar a la anterior, se establece el matiz de que será responsabilidad de cada diputado y diputada el cumplimiento de la obligatoriedad de tenerlo actualizado y publicado.

6º) Régimen sancionador

Para poder imponer una sanción a un diputado o diputada por incumplimiento del código ético, no solamente es necesario que esté normativamente establecido un tipo infractor y la sanción que le corresponde, sino que, además, es necesario seguir un cauce procedimental también previamente establecido.

Teniendo en cuenta el ámbito en que nos encontramos, parlamentos o asambleas legislativas, y que las sanciones que puedan ser impuestas a un diputado/a pueden afectar o alterar las decisiones de aquellas, es necesario ser muy exigentes en la regulación del régimen sancionador, por lo que para que pueda imponerse una sanción tiene que existir una previa regulación sustantiva en la que se ampare la misma, debiendo estar la infracción previamente tipificada como ilícita, y acompañada por la determinación de la sanción que procede imponer por su transgresión. Además, debe seguirse de forma rigurosa un procedimiento que también tiene que estar previamente establecido en el código ético.

tubre de 2017].

57 Artículo 9 del Código de conducta del Parlamento de Cataluña.

58 Un aspecto muy destacable en el Parlamento de Cataluña es la creación de un Registro de grupos de interés (BOPC núm. 349, de fecha 6 de marzo de 2017).

A la vista de la regulación que ya se contempla del régimen sancionador en los Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias y Cataluña se pueden hacer una serie de consideraciones.

Así, en los términos anteriormente expresados, a mi modo de ver, resulta más adecuada la regulación que se contiene en el Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña⁵⁹ ya que tipifica específicamente las infracciones, la motivación y graduación, las sanciones que pueden imponerse...e incluso se prevé una fase de información reservada que puede resultar muy útil. Se trata, en definitiva, de una más que correcta regulación del régimen sancionador en la que no se aprecian lagunas y que podría servir de modelo para implantar en el resto de parlamentos o asambleas legislativas.

En relación con el régimen sancionador del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias⁶⁰, más escueto en su regulación, adolece de algún aspecto que puede plantear dudas de que sea conforme a derecho y así no contempla una tipificación de las infracciones que pueden cometerse sino que, de forma genérica, indica que «Las infracciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en el presente código de conducta podrán dar lugar a la imposición por parte de la Mesa...», por lo que no parece que el principio de tipicidad sea íntegramente respetado en los términos exigidos por los órganos judiciales.

Hay que tener en cuenta que el principio de tipicidad⁶¹ consiste en la descrip-

59 Artículos 25 y ss del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña.

60 Artículo 7 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias.

61 Según establece el Tribunal Supremo se exige a la Administración un rigor en la calificación de los hechos y de subsunción en el tipo (STS de 9 de noviembre de 1982). En la tarea tipificadora han de evitarse también cláusulas generales, estándar o indeterminadas, que permitan al órgano sancionador actuar con excesivo arbitrio y sin el prudente razonamiento (STC 219/1989).

El Tribunal Constitucional ha declarado que «el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (artículo 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación ... identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Sólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona» (STC 161/2003, de 15 de septiembre). El principio de tipicidad exige entonces “no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación” (véase SSTC 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 3; 297/2005, de 5 de noviembre, FJ 8) en el bien entendido, a los efectos de constatar la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, que tal transmisión podría no ser expresa, sino “implícita” [Véase (SSTC 161/2003, de 15 de septiembre,

ción expresa, detallada y clara de la conducta infractora y la indicación de la sanción específica para dicha infracción, y esta descripción de la conducta sancionable y la mención de la sanción respectiva deben regularse en el código de conducta.

En definitiva, si finalmente se contempla un régimen sancionador en el código ético de los parlamentos o asambleas legislativas resulta necesario prestar especial atención a la regulación que se establezca para evitar que la eventual sanción que pueda ser impuesta a un diputado o diputada pueda ser finalmente anulada por el Tribunal Constitucional por cuestiones procedimentales inherentes a la propia regulación del régimen sancionador contemplado.

6. Conclusiones

De todo lo expuesto, habría que concluir que los parlamentos o asambleas legislativas no solamente no pueden ser «islotes» ajenos a la implantación de los códigos éticos, en cuyo proceso ya estamos inmersos en distintos ámbitos (empresas privadas, Administraciones Públicas...), sino que deberían liderar este proceso con firmeza y determinación. En el ámbito parlamentario español este proceso de incorporación de códigos éticos ya ha comenzado en el Parlamento de Cataluña y el Parlamento de Canarias siendo deseable que el resto de parlamentos sean conscientes de su necesidad y continúen la senda iniciada.

En un momento convulso de nuestra democracia, se debe fortalecer la convicción y confianza de los ciudadanos hacia nuestras instituciones, siendo los parlamentos o asambleas legislativas una pieza esencial de cualquier Estado democrático. Por ello, la sociedad tiene que tener la certeza de que sus legítimos representantes se guían en sus actuaciones por unas reglas o principios morales, por lo que los códigos éticos se configuran como un pilar fundamental para hacer pública e inquebrantable la confianza entre los ciudadanos y sus representantes. Incluso, considero que las asambleas legislativas o parlamentos no solamente deben limitarse a implantar códigos éticos, sino que deben ser un faro o catalizador de los mismos y de los principios inspiradores para otras instituciones.

En un momento como el presente, los cargos electos deben ser conscientes que su forma de actuar en el ejercicio de su actividad parlamentaria tiene que ser

FJ 3; 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 3; 297/2005, de 5 de noviembre, FJ 3; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 3; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8)] o “razonablemente deducible”, siempre que lo sea de una forma “sencilla” e “incontrovertida” [STC 218/2005, FJ 3].

un espejo de plenitud y conciencia ética, en la medida que será observada por la sociedad, y que cualquier actuación contraria a la misma acaba debilitando la democracia y el Estado de Derecho.

Los códigos éticos que se aprueben en los parlamentos o asambleas legislativas deben ser el resultado de un proceso de convicción real de los propios cargos electos de su necesidad, ya que en caso contrario se corre el riesgo de que se conviertan en meras fórmulas o declaraciones programáticas, por lo que es necesario una participación activa en su elaboración, control y mejora continua por parte de aquellos.

En todo caso, si bien la implantación de códigos éticos en los parlamentos o asambleas legislativas es un aspecto importante, también hay que decir que ello no deja de ser una pieza dentro la infraestructura global de la ética que debe construirse en estas instituciones a través de lo que se ha denominado «Marco de Integridad Institucional»⁶². Así, el objetivo tiene que ser más ambicioso y tratar de conseguir, como indica VILLORIA MENDIETA, «un proceso de mejora continua que pretende, paso a paso, cambiar la cultura organizacional y, por tanto, impregnar el funcionamiento ordinario de la institución de prácticas y comportamientos éticos»⁶³.

Es decir, en el desarrollo de un régimen de ética y conducta en las asambleas legislativas o parlamentos la elaboración de un código ético o de conducta es esencial, pero se necesita de algo más que la publicación de un conjunto de principios, reglas...siendo un objetivo esencial generar una cultura en torno a sus disposiciones⁶⁴.

62 VILLORIA MENDIETA, M (2012): «El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones», editorial Tirant Lo Blanch.

63 VILLORIA MENDIETA, M e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A (2016): «Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público», Observatorio Iberoamericano de la Democracia, Buenos Aires / Caracas, 227 pp.

64 En este sentido, véase las recomendaciones contenidas en G. POWER, Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios, Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria (GOPAC)-Fundación Westminster para la Democracia (disponible en: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ES.pdf). [fecha de última consulta: 8 de octubre de 2017].

Bibliografía

AAVV (2011): «Ética y Deontología Públicas», editorial Universitas S.A.

AAVV (2013): «Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios», editorial Lex Nova, Thomson Reuters.

GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2017): «Códigos éticos y códigos de conducta: buenas prácticas en gobernanza», disponible en: <http://miguelgonzalo.net/codigos-de-conducta-para-los-diputados/>.

GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2014): «Conducta parlamentaria», en Sesión de control.com, mayo 2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2015): «¿Códigos de conducta para los parlamentarios?», La mirada institucional, disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com>.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel (1996): «Informe NOLAN: (normas de conducta de la vida pública)», Gestión y análisis de políticas públicas nº 5-6, págs. 209-214, INAP.

MAYOR GÓMEZ, Roberto (2015): «Los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración Pública: la reforma del Código penal introducida por la LO 1/2015, de 30 de marzo, y la necesaria aplicación de otras políticas públicas en la lucha contra la corrupción en la Administración Pública Española», Gabillex núm. 4, diciembre 2015.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2017): «La ética como pauta de comportamiento político: los códigos de conducta parlamentarios», comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio y NAVARRO MARCHANTE, Vicente Jesús (2016): «La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las comunidades autónomas: una vía eficaz para combatir la fatiga del Parlamento», en Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 35.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2015): «Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria», en J. Tudela Aranda (ed.), Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección actas, núm. 9.

POWER, Greg (2009): «Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios», Londres: Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria y Fundación Westminster para la Democracia.

RODRIGUEZ-TOUBES MUÑIZ, Joaquín (2010): «Deontología de las profesiones jurídicas y derechos humanos», en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (CEFD), N° 20, pág. 96.

SÁNCHEZ STEWART, Nielson (2008): «La profesión de Abogado», vol.1: Deontología, Valores y Colegios de Abogados, Madrid, Difusión Jurídica, pág. 43.

SANTAELLA LÓPEZ, Manuel (1994): «Ética de las profesiones jurídicas, Universidad Complutense y Universidad Pontificia de Comillas», Madrid.

SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón (2015): «La información y transparencia en los parlamentos españoles», págs. 105-132, Corts: Anuario de derecho parlamentario n° 28.

SOLÍS FALLAS, Alex (2014): «Ética en el Parlamento: transparencia y rendición de cuentas», pág. 172, Revista de Ciencias Jurídicas, núm. 134, mayo-agosto 2014.

VILLORIA MENDIETA, Manuel (2012): «El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones», editorial Tirant Lo Blanch.

VILLORIA MENDIETA, M e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A (2016): «Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público», Observatorio Iberoamericano de la Democracia, Buenos Aires/ Caracas, 227 pp.

RESUMEN

El objetivo principal de este artículo es poner de manifiesto la necesidad de incorporar códigos éticos en los parlamentos o asambleas legislativas como fórmula para fortalecer estas instituciones.

PALABRAS CLAVE

Códigos éticos, parlamentos.

ABSTRACT

The main objective of this article is to highlight the need to incorporate ethical codes in parliaments or legislative assemblies as a formula to strengthen these institutions.

KEYS WORDS

Ethical code, parliament.