

INFORME SOBRE EL CONCEPTO DE TRAFICO
DE INFLUENCIAS Y SOBRE DERECHO COMPARADO
EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES

SUMARIO: **A) INFORME SOBRE EL CONCEPTO DE «TRAFICO DE INFLUENCIAS».**-
I. EL «TRÁFICO DE INFLUENCIAS» EN LAS DELIBERACIONES DEL CONGRESO.-II. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y DE DECLARACIÓN DE INTERESES POR PARLAMENTARIOS Y ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN.-III. LAS INCOMPATIBILIDADES Y EL CONCEPTO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS.-1. *Diferenciación entre el régimen de incompatibilidades de los altos cargos y el de los parlamentarios.*-2. *El fundamento complejo de las incompatibilidades.*-3. *El concepto de tráfico de influencias.*-4. *Medidas para evitar o dificultar el tráfico de influencias.*-IV. CONCLUSIONES.-**B) INFORME SOBRE DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES Y TRAFICO DE INFLUENCIAS.-REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.**-I. INTRODUCCIÓN.-II. PRECEPTOS DEL CÓDIGO PENAL EN LA MATERIA.-III. RÉGIMEN APLICABLE A LOS MINISTROS FEDERALES.-IV. NORMAS APLICABLES A LOS DIPUTADOS DEL BUNDESTAG.-A) *Ley de Régimen Jurídico de los Diputados.*-B) *Normas concretas del Anejo I al Reglamento del Bundestag.*-V. CONCLUSIÓN.-**ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.**-I. INTRODUCCIÓN.-II. EL CONCEPTO DEL «CONFLICT OF INTEREST».-III. LOS MIEMBROS DEL CONGRESO.-1. *Cámara de Representantes.*-2. *Senado.*-IV. LOS MIEMBROS DEL EJECUTIVO.-V. LOS GRUPOS DE PRESIÓN (LOBBIES).-**FRANCIA.**-I. PLANTEAMIENTO.-II. REFERENCIAS LEGALES Y DOCUMENTOS.

TALES.—III. DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS Y PARTICULARES CON MOTIVO DE LA GESTIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS.—IV. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS, PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES Y OBLIGACIÓN DE FORMULAR DETERMINADAS DECLARACIONES.—V. RÉGIMEN DE COMPATIBILIDAD DE ACTIVIDADES POR QUIENES EJERCEN FUNCIONES PÚBLICAS SIN TENER LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.—**GRAN BRETAÑA.**—I. OBSERVACIONES PRELIMINARES.—II. INCOMPATIBILIDADES PARA LOS DIPUTADOS.—III TRÁFICO DE INFLUENCIAS.—A) *Obligación de declarar intereses o participaciones financieras en la materia objeto de debate.*—B) *Registro de Intereses de los diputados.*—C) *Comisión Especial de Intereses de los Diputados (Select Committee of Members' Interests).*—D) *Procedimiento de denuncia ante la Comisión.*—IV. OBSERVACIONES FINALES SOBRE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN GENERAL.—V. OBSERVACIONES ADICIONALES SOBRE EL ORDENAMIENTO PENAL.—**ITALIA.**—I. TIFICACIÓN MÁS AMPLIA DE LA FIGURA DEL COHECHO.—II. INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS.—III. INCOMPATIBILIDADES DE ALTOS CARGOS Y FUNCIONARIOS.

A) INFORME SOBRE EL CONCEPTO DE TRAFICO DE INFLUENCIAS (*)

La Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias, creada por acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 15 de marzo de 1988, ha encomendado dictamen a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, sobre varios aspectos de los cometidos que le asignó la Cámara y, entre ellos, el de precisar el concepto de **tráfico de influencias** en relación con el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios y de los altos cargos de la Administración pública.

El informe consta de cuatro partes respectivamente dedicadas, primero al examen del uso de la expresión **tráfico de influencias** en el procedimiento y debate de la proposición no de ley que dio lugar a la Comisión de investigación; segundo, a las características fundamentales del estatuto de los parlamentarios y altos cargos gubernamentales y administrativos en España; tercero, al concepto mismo de **tráfico de influencias** y su diferenciación de conceptos afines; y, cuarto, a establecer las conclusiones que se deducen del contenido del informe para el cometido de la Comisión investigadora.

(*) Los informes que se publican fueron elaborados entre abril y mayo de 1988 por la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias.

I. EL «TRÁFICO DE INFLUENCIAS»
EN LAS DELIBERACIONES DEL CONGRESO

La proposición no de ley del Grupo Popular de 25 de noviembre de 1987, publicada el 11 de diciembre en la Serie D del «Boletín Oficial de las Cortes», pág. 6845, propugnaba la modificación del régimen de incompatibilidades de altos cargos para que

las personas que hayan desempeñado cargo público de nombramiento por decreto o de carácter representativo no puedan ocupar puestos o desempeñar profesiones en los que ejerzan tráfico de influencias.

Justificaba la medida en hechos tales como que las decisiones de la Administración influyen en las actividades de las empresas que actúan en el mercado, la interdependencia de los sectores público y privado, la existencia de personas que actúan en ambos campos, así como la necesidad de evitar el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada.

Con motivo del debate de la proposición no de ley ante el Pleno el 15 de marzo de 1988 (Diario de Sesiones n.º 93), se produjo la intervención del grupo proponente y de otros grupos y agrupaciones parlamentarias, con cuyo motivo se efectuaron diversas consideraciones en torno a lo que se entendía por **tráfico de influencias**.

El Grupo Popular señaló que la finalidad de la propuesta era la de evitar que se enriquezcan algunos individuos a la sombra del poder *usando su influencia o persuasión ante los titulares de cargos públicos*, además de impedir el desprestigio de las instituciones democráticas, procurar el ensanchamiento de las zonas transparentes del ámbito del poder y de dar un paso más mediante el establecimiento de *incompatibilidades ulteriores al ejercicio de un cargo público*. Concretamente, el tráfico de influencias fue definido por tres vías. En primer lugar, por la apelación propia del lenguaje coloquial a expresiones tales como *hombre de influencias, el que no tiene padrino no se bautiza, o el que a*

buen árbol se arrima buena sombra le cobija. En segundo lugar, por la referencia al artículo 404 del Código penal que prohíbe el comercio a funcionarios (operaciones de agio, tráfico o granjería) dentro de los límites de su jurisdicción; la invocación del Decreto de 12 de octubre de 1923, y del Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 sobre incompatibilidades de altos cargos, que prohibió el ejercicio de la abogacía al Presidente del Consejo de Ministros y al Ministro de Justicia durante los dos años siguientes al cese en el cargo. Y en tercer lugar, mediante una definición que se entiende latente en el uso social: el tráfico de influencias como actividad de *aproximación, inducción o persuasión ejercida ante los poderes públicos en favor propio o de terceros, por quien ha ostentado en los tres últimos años un cargo público, obteniendo como consecuencia de la mediación un beneficio para sí o para persona a él próximas.*

El Grupo Socialista manifestó su discrepancia respecto de un entendimiento estrecho de **tráfico de influencias** reducido a lo que podría denominarse *post-incompatibilidades* de los diputados y altos cargos y se refirió de modo interrogativo al caso de que un grupo o dos de la Cámara aceptasen enmiendas de consultings o grupos de presión, para terminar propugnando la elaboración de criterios para la reforma de los textos legales vigentes.

La agrupación Izquierda Unida del Grupo Mixto consideró que no es posible impedir el tráfico de influencias, pero que *a más democracia, menos tráfico de influencias*, pues la democracia es la mejor garantía de la limitación del abuso del poder y es abusivo cuando no sirve para igualar condiciones sociales y políticas.

La agrupación Democracia Cristiana del Grupo Mixto reconoció que todos los grupos parlamentarios reciben insinuaciones de distintos colectivos sociales para acabar preguntando si eso debe considerarse tráfico de influencias. Por otra parte, propuso establecer normas precisas que garanticen el cumplimiento por todos los políticos de la función encomendada y, con

mayor grado de precisión, disponer la formulación de una declaración de bienes y actividades, no sólo en el momento de resultar elegidos diputados, sino también al final del mandato parlamentario.

La intervención del Grupo Minoría Catalana no se refirió al concepto de tráfico de influencias, aunque se hizo eco de la sospecha de su existencia entre altos cargos de la Administración; por otra parte, propuso incluir en la investigación a los parlamentarios.

Finalmente, el Grupo del CDS se mostró partidario de desterrar corruptelas o usos indebidos del poder derivados de situaciones de amistad o clientelismo político, pero también de ponderar las situaciones diferentes porque la actividad política produce relaciones que no pueden considerarse anómalas ni ilegítimas.

El Grupo Popular aceptó la votación de una enmienda del Grupo Socialista de sustitución del texto de la inicial proposición no de ley. La Cámara adoptó por 275 votos favorables, seis contrarios y uno nulo, la creación de la Comisión de investigación compuesta de nueve diputados, para emitir dictamen dentro del propio período de sesiones sobre los siguientes puntos: cumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos de la administración, análisis de derecho comparado, de la experiencia habida en nuestro país y del concepto de tráfico de influencias y su incidencia en las incompatibilidades; irregularidades puestas de manifiesto en su caso como consecuencia de la investigación; y criterios para la reforma de textos legales o reglamentarios que considere procedentes.

Ello obliga a examinar el régimen actual de incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos, así como las obligaciones o deberes que se imponen a los mismos y que pueden tener relación con el tráfico de influencias.

II. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y DE DECLARACIÓN DE INTERESES POR PARLAMENTARIOS Y ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En todo momento ha habido en España normas para regular las incompatibilidades o determinar la medida de compatibilidad del ejercicio de una función o cargo público con otros del propio sector público o con actividades privadas. Prescindiendo de la legislación del siglo pasado que operaba sobre una sociedad muy diferente a la actual, el Real Decreto de 12 de octubre de 1923 dispuso que los Ministros de la Corona, Presidentes de las Cámaras, Consejeros de Estado, Subsecretarios, Directores Generales o quienes desempeñaran cualquier cargo político en la Administración Central o Local, aunque sea de elección popular, no podrán pertenecer a Consejos de Administración de compañías, empresas o sociedades que tengan contratos con el Estado o intervención en algún servicio público. Tampoco podían ser abogados, asesores ni desempeñar en ellas ningún cargo retribuido ni gratuito (artículos 1.º y 2.º). Incluso se establecía una llamada de incompatibilidad ulterior hasta después de cuatro años de haber cesado en el cargo público. Asimismo se adoptaba la cautela de que las escrituras de constitución de las sociedades habían de consignar expresamente que no podían formar parte de ellas las personas a que se refieren las incompatibilidades antes expresadas, *sin cuyo requisito no serán inscritas las sociedades en el Registro Mercantil*. La norma establecía la sanción de multa de 1.000 a 25.000 pesetas según la gravedad de las infracciones y la inspección en cada uno de los departamentos ministeriales. Esta norma se produce en un momento de fuerte incremento de la intervención administrativa en la actividad económica.

Posteriormente, el 13 de mayo de 1955 se dictan dos Decretos-ley, uno sobre incompatibilidades de Ministros, Embajadores, Subsecretarios, Directores Generales y asimilados y otro sobre incompatibilidades de empleados públicos, que estableció un régimen de dedicación a los cargos públicos tan severo como inobservado por parte de las autoridades y funcionarios.

Desde 1977, año de las primeras elecciones democráticas, se han producido normas modificadoras de las anteriores, tendentes a ampliar progresivamente los supuestos de incompatibilidad de cargos públicos y de éstos con los privados, así como de prohibir la percepción de más de una retribución con cargo a los presupuestos del sector público.

El punto de partida lo constituye el artículo 4.º del Decretoley 20/1977, de 28 de marzo, sobre normas electorales que estableció la inelegibilidad para el Congreso de los Diputados y para el Senado de un amplísimo repertorio de categorías de personas que ocupaban puestos gubernamentales, administrativos o jurisdiccionales; asimismo disponía la inelegibilidad de los militares y soldados de los Ejércitos y los Cuerpos de Policía y Seguridad; igualmente declaraba inelegibles a autoridades de carácter local, Presidentes y Directores de organismos autónomos y de la Administración institucional, comprendida la Seguridad Social. Por otra parte, la mayoría de las causas de inelegibilidad se declaraban asimismo causas de incompatibilidad.

Sin embargo, la obligación de los diputados y senadores de declarar sus intereses, esto es, las actividades remuneradas o susceptibles de proporcionar ingresos, así como los bienes patrimoniales de que son titulares, surge por vez primera en Derecho español, con motivo de la aprobación de los Reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado los días 13 y 14 de octubre de 1977. Es de señalar que ambos Reglamentos son anteriores al establecimiento del impuesto extraordinario sobre el patrimonio neto por ley del finales del propio año 1977. En efecto, el artículo 19.4 del Reglamento del Congreso establece lo siguiente:

los diputados, una vez proclamados oficialmente, estarán obligados a efectuar declaración notarial de sus bienes patrimoniales y de aquellas actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. Los diputados vendrán obligados a poner a disposición de una Comisión de encuesta, siempre que ésta lo considere necesario para sus trabajos, copia autorizada de aquella declaración.

También consta la obligación de los diputados de efectuar una declaración en materia de incompatibilidades. Las declaraciones formuladas son objeto de estudio y dictamen por una comisión *ad hoc* y se someten a la decisión del Pleno de la Cámara.

Los artículos 19, 20 y 38 del Reglamento provisional del Senado establecían normas análogas de aplicación a los senadores.

Con estas medidas se inicia un sistema de constancia oficial de los datos económicos de diputados y senadores que, llegado el caso de una investigación, pueden ser objeto de estudio por una comisión e incluso objeto de publicación como consecuencia de las actuaciones de la misma; también pueden dar lugar a denuncias ante la jurisdicción competente conforme al principio general de colaboración con la justicia. La declaración de intereses es una técnica procedente del derecho anglosajón, donde viene siendo aplicada desde hace muchos años. No obstante, en los Reglamentos provisionales de las Cámaras no existía en rigor ningún elemento que permitiera establecer un Registro público de intereses, de modo que el ámbito particular e íntimo de los parlamentarios españoles, no obstante su eventual recorte en caso de una investigación, permanecía intacto.

La aprobación de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado el 10 de febrero y el 26 de mayo de 1982, respectivamente, supuso el establecimiento de unas normas adecuadas a la Constitución para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Por lo que se refiere al régimen de incompatibilidades y de intereses de diputados y senadores, apenas se produjeron reformas. En efecto, las modificaciones introducidas en los artículos 18 y 19 del Reglamento del Congreso, así como en los artículos 15 a 17 y 26 del Reglamento del Senado, resultan acaso poco afortunadas técnicamente, puesto que en lugar de disponer que las declaraciones de intereses serían puestas, en su caso, a disposición de una Comisión de encuesta, el Reglamento del Congreso restringe su disponibilidad a la Comisión del Estatuto de los Diputados. No parece, sin embargo, que tal mención pueda entenderse de modo tan restrictivo que excluya a las Comi-

siones de investigación, cuya capacidad de averiguación sobre cualquier asunto de interés público se establece directamente por el artículo 76 de la Constitución.

Muy poco tiempo después, el 9 de junio, se aprueba la Ley 20/1982 sobre Incompatibilidades en el Sector Público, la cual establece un severo sistema de incompatibilidades entre cargos, profesiones y actividades públicas o privadas, por cuenta propia o ajena, retribuidas o meramente honoríficas, que impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario. Su aplicación es general a todas las Administraciones públicas, territoriales y funcionales, e incluso a las empresas nacionales o con participación pública mayoritaria. Por otra parte, dispone la incompatibilidad de percepciones económicas: *no se podrá percibir más de un sueldo con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los organismos y empresas de ellos dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales*, salvo autorización expresa por ley o el caso de determinados servicios en régimen de jornada reducida. Asimismo preceptúa el deber de declarar las actividades lucrativas profesionales, laborales, mercantiles o industriales que los funcionarios, en el sentido amplísimo de todo aquel que ejerce una función pública (comprendidos los altos cargos de la Administración), desempeñen fuera de las Administraciones públicas. Estas actividades se sujetan a autorización expresa. Se establecen preceptos especiales por lo que se refiere a diputados y senadores (Disposición Adicional Primera, punto 1).

Al cabo de un año aparece una nueva norma sobre incompatibilidades de altos cargos, la Ley 25/1983, de 26 de diciembre. Considera altos cargos a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y a los titulares de puestos de libre designación que por implicar confianza o responsabilidad sean clasificados como tales. El artículo 1.º especifica qué puestos se entienden como altos cargos y exceptúa los puestos con nivel de subdirector general o inferior reservados para su provisión entre funcionarios. Dispone la dedicación absoluta y consiguiente incompatibilidad total de los altos cargos

con el desempeño por sí o mediante sustitución de cualquier otro puesto, profesión o actividad, pública o privada, por cuenta propia o ajena, retribuido mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma, incluidos los cargos de representación popular, así como los electivos en Cámaras o entidades y los retribuidos de Colegios profesionales, que tengan atribuidas funciones públicas o coadyuven a éstas

Esta ley, que es la vigente en la materia, prohíbe además percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos del sector público, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones y asistencias que en cada caso correspondan; además, la remuneración en activo es incompatible con la percepción de pensiones de derechos pasivos o de la Seguridad Social.

Sólo los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado, como corresponde de manera típica a un régimen parlamentario, pueden compatibilizar tales cargos con el de diputado o senador. Por otra parte, los altos cargos pueden desempeñar puestos para los que sean designados por su propia condición (miembros natos de órganos colegiados) y pertenecer a dos consejos de administración como máximo de organismos o empresas con capital público, salvo acuerdo expreso del Consejo de Ministros justificado por razón del cargo (artículo 6.º), caso éste en el que podrán pertenecer a más de dos consejos.

Finalmente, se establece la obligación de los altos cargos de formular una declaración sobre causas de posible incompatibilidad.

El régimen de inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores recibe una nueva regulación completa y sistemática en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. La regulación se contiene en los artículos 154 a 160 en relación con el artículo 6. No se trata aquí de reproducir ni las veinticuatro categorías de personas inelegibles, ni las dieciséis que además de inelegibles son incompatibles, sino de señalar algunos aspectos importantes. El sistema es más preciso y perfecto que el vigente hasta ese momento conforme

al Decreto-ley de 1977 y los Reglamentos de las Cámaras, e introduce como elemento innovador un Registro de Intereses de los parlamentarios cuyo contenido es público en cuanto a las actividades de los diputados y senadores susceptibles de generar ingresos. El principio general es el de que la condición de diputado o senador es incompatible con cualquier otra función pública, salvo los supuestos siguientes:

1. Los diputados y senadores pueden formar parte de órganos colegiados de dirección o consejos de administración de organismos, entes o empresas públicas sólo cuando su elección corresponda a las respectivas Cámaras, a las Cortes Generales, o a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, si bien percibirán únicamente las dietas o indemnizaciones que procedan y se acomoden al régimen general previsto para la Administración pública. En ningún caso podrán pertenecer a más de dos consejos de administración (artículo 156).

2. Los diputados y senadores que sean profesores universitarios *podrán colaborar, en el seno de la propia universidad, en actividades de docencia e investigación de carácter extraordinario, que no afecten a la dirección y control de los servicios, pudiendo sólo percibir las indemnizaciones reglamentarias establecidas* (artículo 157.3). Este precepto no ha sido objeto de desarrollo ni medidas de ejecución, que acaso corresponda adoptar en el ámbito de la autonomía universitaria, por lo que su observancia da lugar a notables incertidumbres.

3. Es compatible con el desempeño de actividades privadas el mandato de diputado o senador, salvo en los siguientes supuestos: gestión, defensa, dirección o asesoramiento de entes del sector público, que afecten a un servicio público o que se encaminen a la obtención de subvenciones o haberes públicos; contratista o fiador de obras, servicios y suministros públicos; dirección de empresas administradoras de monopolios; conciertos de prestación de servicios de asesoramiento en favor de las Administraciones públicas; participación superior al diez por ciento en empresas o sociedades contratistas de obras, servicios o suministros del sector público, que se haya adquirido con poste-

rioridad a la fecha de su elección como diputado o senador, salvo que fuere por herencia; y, en fin, consejero, administrador, director general o gerente de sociedades *que tengan un objeto fundamentalmente financiero y hagan apelación públicamente al ahorro y al crédito* (artículo 159). El último inciso mencionado tiene gran importancia por lo que se refiere al tráfico de influencias, en la medida que trata de alejar a los parlamentarios de medios en los que se ventilan importantes intereses de carácter económico o financiero.

Por último, la Ley electoral de 1985 en su artículo 160 reitera la obligación de diputados y senadores de formular dos tipos de declaraciones, conforme a lo que establezcan los Reglamentos de las Cámaras:

1. *Declaración de todas las actividades que pueden constituir causa de incompatibilidad.*

2. *Declaración de cualquiera otras actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales, tanto al adquirir su condición de parlamentarios como cuando se modifiquen sus circunstancias.* Estas declaraciones se inscribirán en un Registro de intereses, cuyo contenido tiene carácter público salvo en lo referente a bienes patrimoniales, constituido en cada una de las Cámaras, conforme a lo que determinen los Reglamentos de las mismas.

Es de señalar que las previsiones de esta Ley han comenzado a regir con motivo de las elecciones generales de 1986, conforme a la Disposición Transitoria Primera. Sin embargo, no se ha procedido a la modificación de los Reglamentos de las Cámaras para armonizar su contenido y especificar aquellos puntos necesitados de concreción, especialmente todo lo relativo a la publicidad del contenido de los Registros de intereses. No obstante, un acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptado el 13 de septiembre de 1985 suple parcialmente la laguna. También se han establecido formularios de declaración en materia de incompatibilidades y de declaración de bienes y actividades que se someten desde el 2 de julio de 1986, co-

mienzo de la III Legislatura, a los diputados electos cuando presentan su credencial ante el Congreso para facilitar el cumplimiento de su deber de declarar.

Para terminar con este apartado, es preciso dejar constancia de la documentación existente en materia de incompatibilidades y de declaración de bienes y de actividades por parte de los diputados, tanto en los archivos del Congreso como en los protocolos notariales en los que se haya efectuado la declaración de bienes y actividades.

En primer lugar, desde la entrada en vigor del Reglamento provisional del Congreso de 13 de octubre de 1977, fue obligatoria la declaración notarial de bienes y actividades susceptibles de proporcionar ingresos económicos, tanto por lo que se refiere a la Legislatura Constituyente, como a la primera Constitucional (las elecciones tuvieron lugar el 15 de junio de 1977 y el 1 de marzo de 1979). Asimismo, conforme al Reglamento del Congreso de 1982 hubo de hacerse la misma declaración por los diputados que formaron parte de la II Legislatura Constitucional (elecciones de 28 de octubre de 1982), y, por añadidura, conforme también con la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985, los diputados que han integrado la Cámara durante la III Legislatura (elecciones del 20 de junio de 1986).

En segundo lugar, se han formulado declaraciones en materia de incompatibilidades por los diputados y senadores al presentar su credencial ante la Cámara para ocupar su escaño en las cuatro legislaturas antes mencionadas. Las declaraciones se han sometido por lo general a dictamen de la comisión competente y aprobación por el Pleno. Constan en los archivos del Congreso y del Senado.

En tercer lugar, con motivo del ejercicio de la opción entre la retribución como diputado o senador y la que venían percibiendo con anterioridad a su elección (Disposición Adicional Primera, punto 2 de la Ley 20/1982), los diputados y senadores afectados han formulado declaraciones ante la Cámara que constan en los archivos de las mismas. El supuesto ha sido de aplicación du-

rante la II Legislatura, puesto que la expresada Ley ha quedado derogada con posterioridad.

En cuarto y último lugar, los diputados y senadores vienen formulando al presentar su credencial para ocupar el escaño, después de las elecciones de 20 de junio de 1986, una declaración de intereses, que comprende sus bienes patrimoniales y las actividades susceptibles de proporcionar ingresos, que asimismo constan en los archivos de la Cámara. Las declaraciones integran el Registro de intereses de los parlamentarios de cada Cámara y responden, en términos generales, a criterios muy diversos, dada la falta de especificación del artículo 160 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, así como el hecho de no haberse procedido a la reforma de los Reglamentos de las Cámaras que parece imponer aquella ley.

III. LAS INCOMPATIBILIDADES Y EL CONCEPTO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS

Antes de examinar el concepto de tráfico de influencias, hay que señalar el distinto régimen de incompatibilidades a que están sometidos los miembros del Gobierno y demás altos cargos, por una parte, y, por otra, los diputados y senadores.

1. *Diferenciación entre el régimen de incompatibilidades de los altos cargos y el de los parlamentarios*

En términos generales, la condición de los primeros es incompatible con todo empleo público o privado, con la excepción del mandato de diputado o senador si se trata de Ministros o Secretarios de Estado o, más ampliamente, de todo puesto para el que resulten designados por razón del cargo (miembros natos de órganos colegiados). Por el contrario, los parlamentarios pueden ejercer ciertas actividades públicas (docencia, investigación) o privadas (ejercicio de la abogacía, bajo ciertas limitaciones, y otras profesiones). Es cierto también que, con arreglo

al significado usual de la palabra «poder», los altos cargos de la Administración tienen, al menos considerados individualmente, más poder de gestión y de gasto, que los parlamentarios. Por ello resulta paradójico que sólo estén obligados a formular declaración de intereses (bienes propios y actividades susceptibles de generar ingresos) los diputados y senadores. El respectivo régimen para los altos cargos y para los parlamentarios no tiene por qué ser el mismo, ni de hecho lo es. La posición que ocupan en los órganos constitucionales los parlamentarios y quienes ejercen funciones de carácter gubernamental es notablemente distinta. Los altos cargos desarrollan una actividad netamente profesionalizada, mientras que los parlamentarios ejercen una función esencialmente vinculada al control de los gobernantes. Un exceso de profesionalización del mandato parlamentario equivaldría a hacer funcionarios de los diputados y senadores, lo que tal vez no sea necesario ni quizá conveniente, no sólo por los riesgos de especialización que comporta, sino también por el relativo aislamiento que ello supone respecto de la espontaneidad y vitalismo de la realidad social. El ejercicio de la actividad parlamentaria quizá debe tener una dimensión deportiva en el sentido en que Ortega habló del origen deportivo del Estado.

2. *El fundamento complejo de las incompatibilidades*

El fundamento de las incompatibilidades, aun siendo común en parte para parlamentarios y altos cargos, también difiere en algunos aspectos. Las incompatibilidades presentan una fundamentación compleja que ofrece las siguientes facetas cuando se aplican a parlamentarios y altos cargos de la Administración:

1. Criterio material de distribución del trabajo con arreglo a factores de especialización y gestión racional de la actividad pública.
2. Criterio político de separación de funciones o división de poderes como arbitrio para evitar la concentración del poder y propiciar la consiguiente libertad de los ciudadanos.

3. Criterio organizativo que permite separar en lo posible lo que es la acción gubernamental y lo que es control de quien desarrolla tal acción. El schmittiano principio de mensurabilidad de las competencias es lo que viene a resultar relevante a estos efectos.

4. Carácter representativo del mandato parlamentario, que se hace viable en la práctica con una asignación económica suficiente a cada diputado o senador para conservar su independencia de opinión y de voto.

5. Creación de las condiciones objetivas adecuadas para que la conducta pública esté inspirada por la honradez personal.

Efectuadas estas consideraciones previas, procede examinar el concepto de **tráfico de influencias**.

3. *El concepto de tráfico de influencias*

No se trata de un concepto jurídico, sino propio de la vida política y social, y cuyo mayor empleo se produce en el ámbito de los negocios, donde por cierto el problema de las influencias se plantea en términos radicalmente diferentes que en el ámbito de la Administración pública o de los poderes públicos, puesto que en la empresa privada los intereses en juego son, por definición, particulares. Por ello el concepto de tráfico de influencias carece de la delimitación rigurosa de la que con frecuencia hay que dotar a los términos jurídicos. No es siquiera un concepto jurídico indeterminado, pues como tal expresión la de **tráfico de influencias** no aparece recogida de ninguna forma en nuestro ordenamiento. Esto permite abordar su concepto, mediante una aproximación a su significado nuclear, postura que lleva a una definición operativa y abierta, aun cuando no deja de ser en buena medida convencional.

No tiene sentido calificar con una misma expresión fenómenos distintos por mucho que ofrezcan puntos de contacto. Es más fácil definir el tráfico de influencias por lo que no es que

por lo que, en efecto, es. El tráfico de influencias no es una actividad delictiva, no es una actividad que infringe las normas y prohibiciones en materia de incompatibilidades, no es la llamada *influencia indebida* como especie del dolo contractual y, en fin, no es la gestión de intereses ajenos, privados o públicos, cuando existe legitimación para ello.

En el apartado I se ha expuesto el contenido esencial de las intervenciones parlamentarias sobre el concepto de tráfico de influencias que motivaron la creación de la Comisión de investigación. En realidad apenas hubo discrepancias sobre el significado de la expresión. Aun cuando existió acuerdo sobre la necesidad de delimitar el concepto y su núcleo esencial, quedó de hecho perfilado en sus caracteres básicos.

En primer término, no es posible identificar el tráfico de influencias con los tipos penales delictivos, porque se produce en las relaciones que la actividad pública tiene con los intereses privados con una intensidad tal que no atenta contra los valores fundamentales de la comunidad, cuya protección consagra precisamente el Código penal mediante la configuración de los delitos. En consecuencia, son ajenos al concepto de tráfico de influencias, tanto el supuesto del artículo 404 sobre operaciones de agio, tráfico o granjería por funcionarios en los límites de su jurisdicción, como los tipos de cohecho, corrupción o soborno de los artículos 385 a 392 del Código penal. Estos tipos delictivos dotan de cobertura punitiva a la pureza del servicio público e incluso al necesario prestigio del funcionario que lo desempeña. En general, la legislación española a este respecto es comparable a la de Alemania, Francia, Gran Bretaña o Italia, puesto que se consuma el delito sin necesidad de que la solicitud del funcionario para cometer el soborno sea atendida ni el intento de corrupción efectuado por el particular fructifique con la aceptación del funcionario; en cierto modo, el sistema español es más severo porque establece una pena mayor de privación de libertad que la de las legislaciones expresadas (hasta seis años, en lugar de hasta dos o tres años), además de multa y de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

En contraste con esto, la legislación de los Estados Unidos es todavía mucho más dura y de aplicación más frecuente en la práctica. Conviene advertir que las infracciones por *conflicto de intereses* no son sino especialidades delictivas del soborno, pero cometidas en todo caso por quienes desempeñan funciones parlamentarias o gubernamentales. Por tanto, la expresión «conflicto de intereses» no debe inducir al error de identificar su concepto con el de tráfico de influencias (sobre los regímenes principales en Derecho comparado, véase *infra*).

En segundo término, tampoco es tráfico de influencias la comisión de actos que infringen de los deberes del estatuto a que están sometidos los parlamentarios y los altos cargos de la Administración. Las infracciones por razones de incompatibilidad, tienen consecuencias tipificadas en las propias normas que, en definitiva, obligan a la opción entre uno de los cargos públicos incompatibles o, en último término, a la presunción de renuncia de uno de ellos, como ha quedado expuesto en el apartado II anterior.

En tercer término, tampoco es tráfico de influencias el ejercicio de la llamada *influencia indebida en las relaciones contractuales sometidas al Derecho civil*. La influencia indebida es una especie de dolo contractual consistente en que una parte contratante tiene conocimiento del error que padece la contraparte, aun cuando no medie engaño, pero no le saca del error pudiendo hacerlo y celebra el contrato. La prueba de la existencia de influencia indebida lleva a la posibilidad de anular el contrato en plazo legal (voz «Dolo» en Diccionario de Derecho, Ribó Durán, Barcelona, 1987).

En cuarto y último término, el tráfico de influencias no consiste en la gestión de intereses ajenos legítimos, ya sean privados o públicos, cuando suponga la obtención de mera información o incluso mediar para que un negocio se arregle. Por consiguiente, no constituye tráfico de influencias la actividad del representante de un ente, cualquiera que sea, para el cumplimiento de los fines de la entidad de que se trate (asociación, sociedad, empresa, organismo, corporación, Administración pública y demás tipolo-

gía extraordinariamente variada). Toda la actividad informadora de los grupos de interés, incluso sus actos de presión dentro del respeto al sistema legal (manifestaciones, huelgas, etc.) para obtener determinado resultado de los poderes públicos no constituiría tráfico de influencias, naturalmente siempre que ello se produzca de manera pública. En este mismo informe, más adelante, se examina la relevancia que pueda tener la publicidad sobre el tráfico de influencias. Ahora bien, la actividad pública conoce restricciones ausentes de la actividad privada. Estas restricciones encuentran, con frecuencia, reflejo en el ordenamiento; así, por ejemplo, el artículo 186 de Reglamento del Congreso de los Diputados declara la inadmisión a trámite de preguntas «de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada». Este precepto constituye un caso típico de técnica para evitar el tráfico de influencias, sin ahogar por ello la espontaneidad y el vitalismo social, que impone la necesidad de estar informado para adoptar las medidas correspondientes para el desempeño de las funciones públicas que a cada cual corresponde.

El concepto de tráfico de influencias se vincula a un tipo de acción reprobable social y políticamente, pero carente de sanción en el plano jurídico. La reprobación social que comporta el tráfico de influencias se debe a que tiende a identificarse con los conceptos de abuso de poder, desviación de poder, apropiación prebendalista o parasitaria de los organismos públicos, lesión de la imparcialidad o de la independencia de la actuación de los funcionarios públicos o, cuando menos, existencia de un conflicto de intereses públicos y privados, es decir, los que se tienen que ejercer en beneficio de la comunidad y los que reportan cierta ventaja particular a determinadas personas.

Procede examinar por separado cada uno de los términos que comprende la expresión «tráfico» e «influencia», para después precisar su significado conjunto.

La palabra «influencia» es sinónima de poder, autoridad, dominio, poderío, ascendente, peso prestigio, preponderancia o capacidad para determinar o modificar tendencias culturales,

orientaciones literarias, opiniones, actitudes, etc. Dejarse influir es sufrir la influencia de alguien y esta influencia constituye un poder para obtener algún resultado de alguien acaso, incluso sin pedir ni hacer nada en concreto, aun cuando también comprende el poder de obtener un fin buscado por parte de hombres importantes a causa del uso de su riqueza o posición social. En definitiva, ejercer influencia es actuar directa o indirectamente sobre alguien para que se produzcan determinados efectos o contribuir con mayor o menor eficacia al éxito de un negocio.

La palabra «tráfico» significa comercio, negocio, o intercambio; también se le atribuye sinonimia con trueque o cambalacheo. Se entiende por tráfico en particular el que no es lícito, el que es irregular o el que no se hace a la luz del día y «traficante» es quien trata de obtener un provecho, ventaja o beneficio personal con motivo de un negocio.

Al acuñar la expresión «tráfico de influencias» el poder en que consiste la influencia adquiere una connotación peyorativa o reprobatoria, precisamente por el hecho de la obtención de una ventaja personal en los casos en que la misma no es considerada decorosa o decente en la estimación del conjunto de la conducta de una persona dada. En último término, tráfico de influencias comprende conductas perfectamente correctas en el ejercicio de los propios intereses particulares que pueden vincular al influyente y al influido, como también conductas dotadas de cierta perversión de lo correcto y de lo que es fiel, en beneficio de lo incorrecto, indecente o no moral, sin incurrir por ello en infracción legal. Precisamente la incidencia del tráfico de influencias en asuntos de carácter público, sometidos por tanto a las exigencias del interés general, es lo que suscita el problema de cómo evitar o mitigar su inflexión en tales asuntos.

Como consecuencia de todo lo expuesto, cabe concretar el concepto de tráfico de influencias de una manera operativa y abierta de la siguiente forma: actos o conductas no delictivas ni incursas en ilegalidad que pueden generar beneficio, ventaja o provecho particular, presente o futuro, de carácter económico o

no, para sí o para terceros, producido con ocasión del mandato parlamentario o del desempeño de un alto cargo, por medio del uso del prestigio social, las relaciones personales, el ejercicio de facultades que dimanen de las propias competencias o la información obtenida o recibida por cualquier otro medio que el mandato o el cargo proporcionen.

Concebido de esta manera el tráfico de influencias, se suscita la cuestión de cómo atajar sus efectos perjudiciales para el interés general o, lo que es lo mismo, cómo evitar que se genere provecho particular con motivo del desempeño de un mandato o cargo público. Si se tratara de sancionar estos actos o conductas por vía penal o por vía administrativa, se haría tan rígido el desarrollo de la función pública correspondiente, que probablemente ni siquiera podrían obtenerse los cometidos asignados a la persona que desempeña el mandato o cargo público. Generaría tal clima de desconfianza de la ley respecto de sus servidores y tal clima de temor en éstos, que se propiciaría una situación de caza de brujas. En este clima las personas que desempeñan cargos públicos difícilmente podrían actuar con la debida información, con conocimiento de causa y con objetividad para la gestión de los intereses generales.

Ahora bien, la preocupación que comparten los grupos parlamentarios al llevar a la Cámara el acuerdo de crear una Comisión de investigación sobre el tráfico de influencias indica que la imposibilidad o grave dificultad de tipificar por vía sancionadora el tráfico de influencias, no permite permanecer impasibles ante un problema de enorme trascendencia social y política. Sin perjuicio de considerar las incompatibilidades, que en el fondo tienden a dificultar la producción de tráfico de influencias en el sentido indicado, es preciso plantearse si resulta posible y en qué medida un régimen, más que sancionador, preventivo del tráfico de influencias. A este respecto existen ya medidas en nuestro propio ordenamiento y también ofrece datos de interés el derecho comparado.

4. *Medidas para evitar o dificultar el tráfico de influencias*

Dos problemas van a abordarse en este apartado: el de la relación entre incompatibilidades y tráfico de influencias, y el de las declaraciones de intereses por quienes ejercen determinadas funciones públicas.

Por lo que se refiere a la relación entre tráfico de influencias e incompatibilidades, es preciso reconocer que en algunos supuestos no existe relación directa. Así, las incompatibilidades legales del ejercicio de dos o más actividades profesionales pueden responder a uno de los siguientes motivos:

1. Protección del empleo, ya sea en favor del trabajador (por ejemplo, no exceder la jornada máxima legal) o en favor del pleno empleo, lo cual también afecta a las personas que desempeñan funciones públicas.

2. La naturaleza de ciertas actividades privadas que responden a intereses contrapuestos (el notario o el juez no pueden ser comerciantes, el farmacéutico no puede ejercer la medicina y el constructor no puede desempeñar la profesión de arquitecto); en cambio, por no darse tal contraposición el trabajador o empleado puede ser directivo de la empresa o entidad a que pertenece.

3. La prohibición del ejercicio sumultáneo de dos puestos públicos salvo autorización.

4. La independencia que debe presidir el ejercicio de determinados cargos gubernamentales o parlamentarios, como condición de su eficacia, de manera que mediante la división de poderes exista una diferenciación entre quien controla políticamente y quien ejerce la actividad controlada.

Por el contrario, existen otras incompatibilidades legales que precisamente están destinadas a impedir o dificultar el tráfico de influencias. El supuesto más típico es el que prohíbe a los altos cargos pertenecer a consejos de administración de compa-

ñas, empresas o sociedades que tengan contratos con el Estado o intervención en algún servicio público. Este criterio inicial ha sido objeto de nuevas especificaciones en la legislación más reciente de los distintos sistemas, de manera que la incompatibilidad se extiende desde las funciones directivas a las de defensa, asesoramiento o mera gestión de entidades privadas que tengan relaciones de cierta intensidad económica con las administraciones públicas. El criterio es expansivo y cada vez acoge nuevos supuestos; por ejemplo, se declara también la incompatibilidad del mandato parlamentario con cualquier función dependiente del Gobierno o de designación del mismo; se limita la participación en el capital de las sociedades que desarrollan negocios de gran volumen, como es el caso de las constructoras, inmobiliarias, entidades de crédito y financieras y otras. A las expresadas incompatibilidades destinadas a evitar o contener el tráfico de influencias, hay que añadir determinadas prohibiciones de análogo significado; es el caso de la prohibición de usar el nombre unido a la condición de diputado en actividades publicitarias y de sociedades mercantiles.

Sin embargo, el ámbito propio del tráfico de influencias viene determinado por la confluencia de intereses públicos y privados. No cabe duda de que existe una relación de cooperación entre la actividad pública y la actividad privada en general, cooperación que es preciso articular de modo que se satisfagan tanto los intereses públicos como los legítimos intereses privados. Ahora bien, también es cierto que esa articulación de intereses presenta frecuentes problemas y origina numerosas disfuncionalidades. Concretamente, el tráfico de influencias en el sentido antes señalado se produce de manera insidiosa y apenas perceptible, muchas veces sin dejar rastro de que se ha producido un beneficio o provecho particular a costa del interés público o de que el mismo responde a una desviación en el uso del poder. Inversamente, en numerosas ocasiones quien tiene una responsabilidad directiva o asesora de carácter público precisa, por un lado, información de una situación de hecho o de las condiciones en que se encuentra un problema que sólo pueden proporcionar parcialmente los implicados, a la vez que mantener su imparcialidad y objetividad en el momento de adoptar la decisión

que le incumbe, sujeta lógicamente a responsabilidad en la medida en que existan medios de prueba al efecto.

Las incompatibilidades examinadas como más estrechamente vinculadas al tráfico de influencias, responden a una técnica jurídica por completo distinta a la que preside las declaraciones de intereses por parte de quienes ejercen mandato parlamentario o alto cargo público. Quizá las declaraciones de intereses constituyen el medio de mayor significación y eficacia para evitar el tráfico de influencias en la medida de lo posible. Parece que la experiencia de los países que mayor tradición tienen en la adopción de medidas que ponen coto a la ilegítima intromisión de intereses privados en la gestión pública, pone de relieve la mayor eficacia de la técnica preventiva de obligar a formular declaración de intereses que la técnica que proporciona remedio mediante una sanción por infracción de prohibiciones penales o de incompatibilidades. Por lo demás, ambas técnicas, lejos de ser contradictorias, resultan concurrentes y aun complementarias.

Hoy la declaración de intereses es una obligación habitual de los parlamentarios y altos cargos de la Administración de los principales países democráticos. La declaración se efectúa unas veces al tomar posesión del cargo u ocupar el escaño y, otras ocasiones, a veces cuando hay variación en los bienes o en las actividades susceptibles de proporcionar ingresos económicos, e incluso en ocasiones también con motivo del cese o la expiración del mandato. Las variedades a que se sujeta son muy diversas, como puede comprobarse en el estudio de derecho comparado presentado a la Comisión. Hay que subrayar que nada tiene que ver la declaración de intereses de los altos cargos y parlamentarios con las demás declaraciones que se formulan ante la administración por diversos motivos y especialmente para la liquidación de ciertos impuestos periódicos, como la renta o el patrimonio. En determinados supuestos se superponen deberes de una y otra naturaleza, como es el caso de Italia, donde una ley vigente obliga a presentar anualmente ante el Parlamento copia de las declaraciones sobre la renta y sobre el patrimonio.

Ahora bien, el aspecto de mayor relevancia en materia de declaración de intereses por quienes ocupan responsabilidades políticas, es el relacionado con la publicidad de las mismas. Cuando los registros que contienen tales declaraciones son secretos se desconfía de su utilidad para evitar el tráfico de influencias. El problema del secreto en la democracia ha sido recientemente tratado por Barile («Democrazia e Segreto» en *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 1987, pág. 29 y ss.), quien observa que rigen normas opuestas en el ámbito público y en el privado. La democracia tiene por norma la transparencia y el secreto constituye la excepción. Los derechos constitucionales garantizados al sujeto privado en la democracia (que comprende la consecución de los intereses particulares y el libre desarrollo de la personalidad) tienen como norma la intimidad y la reserva y por excepción la publicidad. En cambio la democracia es el gobierno del «poder visible» o como ha dicho Bobbio el «gobierno del poder público en público». Es cierto que el Derecho protege la intimidad personal y familiar, el secreto industrial, bancario y profesional; el secreto de la correspondencia y del voto, y el del sumario penal; el carácter secreto de determinadas sesiones parlamentarias y de ciertas votaciones, en función de la libertad de opinión del parlamentario. Sin embargo, el secreto se prohíbe en el ejercicio de la libertad de asociación respecto de sus fines, como está prohibida la prensa clandestina en función de la defensa del Estado y del régimen democrático contra la subversión. No obstante, Barile considera que la Constitución italiana impone luchar contra los «poderes ocultos» que se forman en el Estado y recuerda que determinadas regiones italianas han impuesto a los miembros de los Consejos regionales el deber de declarar después de su elección la pertenencia a asociaciones, con especificación de las mismas, para que los electores puedan conocer los ligámenes existentes entre sus representados y las asociaciones portadoras de intereses públicos o privados.

Las expresadas consideraciones explican el régimen de creciente publicidad a que se someten las declaraciones de intereses de los diputados y altos cargos. Con frecuencia lo que es invisible es también ilegal y antidemocrático. Sin embargo, algunos sistemas establecen limitaciones a la publicidad de las de-

claraciones de bienes patrimoniales y de actividades profesionales de los diputados y senadores, en consideración a evitar el conocimiento de datos que pueden conducir al secuestro y a la extorsión.

Por último y para terminar, es conocido que en los Estados Unidos se regula además de la declaración de intereses de los parlamentarios, la contabilidad y las actividades de determinados grupos de presión que actúan políticamente. Una ley de 1946 regula en este sentido los «lobbies» y Barile propugna la adopción de medidas análogas adecuadas a la realidad italiana en esta materia. La sumisión a un amplio sistema de disposición por el público de datos y actividades que muchas veces se presentan de manera vergonzante y son lícitos conforme al ordenamiento, comporta sin duda un medio de dificultar gravemente cuando no de impedir el tráfico de influencias.

IV. CONCLUSIONES

Como consecuencia de las consideraciones expuestas, cabe establecer algunas conclusiones acerca de los puntos que podrían ser objeto de estudio por parte de la Comisión de investigación a que se dirigen.

Primera. Está pendiente la adecuación de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado a lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley de Régimen Electoral General. Se trata del régimen de las declaraciones de bienes y actividades susceptibles de proporcionar ingresos por parte de los diputados y senadores. Los preceptos de la Ley son extraordinariamente breves. Los temas implicados son los siguientes: determinación del tipo de declaración a efectuar y el grado de especificación de sus datos; momento o momentos para efectuar la declaración; régimen de acceso al Registro de intereses y de conocimiento total o parcial de las declaraciones; y sistema sancionador por infracción de las obligaciones relacionadas con esta materia.

Segunda. Extensión o no de la obligatoriedad de formular declaración de intereses (bienes y actividades) a los que desempeñan altos cargos de la Administración, así como régimen de publicidad, en su caso, de los Registros correspondientes.

Tercera. Oportunidad o no de establecer incompatibilidades ulteriores a la expiración del mandato parlamentario o al cese en un alto cargo. Esto suscita asimismo la determinación del régimen de tales incompatibilidades en cuanto al tiempo de duración de la incompatibilidad, en función del rango y del cometido asignado al mandato o al puesto desempeñado; asimismo, la delimitación del ámbito o amplitud de las incompatibilidades llamadas ulteriores, respecto de determinados departamentos o servicios de la Administración, o en relación con todo el sector público.

Cuarta. Conveniencia o no de regular la actuación de los grupos de interés, y de cualquier grupo social organizado, ante los poderes públicos, esto es, ante los parlamentarios y los altos cargos de la Administración, de manera que la libertad de acción y de información, así como de defensa de las propias opiniones e intereses, pueda producirse de manera pública y no de modo oculto, con todas las garantías que de la publicidad se deducen.

Quinta. Delimitación en su caso de las condiciones en las cuales los parlamentarios y los altos cargos pueden llevar a cabo actividades de intermediación de intereses particulares, cuando los mismos están condicionados por la actuación de los poderes públicos.

Sexta. Reconsideración o no del régimen de incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos en cuanto a actividades relacionadas con negocios privados. En este punto se plantea la pertenencia a los órganos directivos de sociedades con gran volumen de negocios o la realización de funciones asesoras o de información respecto de las mismas.

Séptima. Un problema que sin duda preocupará a la opinión pública, a la cual estrechamente está siempre vinculada la activi-

dad parlamentaria, es el de la aplicación y efectividad de las normas que se propongan y de las medidas que se consideren. El cumplimiento de las normas depende hasta cierto punto del estudio anticipado de las dificultades de su aplicación o que se espera que su aplicación genere, así como de las técnicas que para evitarlas se arbitren en las propias normas.

Palacio del Congreso, 25 de mayo de 1988.

B) INFORME SOBRE DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES Y TRAFICO DE INFLUENCIAS

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

I. INTRODUCCIÓN

La legislación federal está contenida en cuatro textos: el Código Penal (*Strafgesetzbuch*), en sus artículos 331 al 335, bajo el epígrafe *Sección 29. Delitos en el ejercicio de cargos públicos*; la Ley de 27 de julio de 1971, sobre Régimen Jurídico de los Miembros del Gobierno Federal, también conocida oficialmente con el título abreviado de *Ley de Ministros Federales (Bundesministergesetz)*; en tercer lugar, el Reglamento de la Dieta Federal (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*), es decir, de la Cámara Baja del Parlamento Federal, en su Anejo I (*Anlage I*), bajo el epígrafe *Normas de conducta de los diputados (Verhaltensregeln der Mitglieder des Deutschen Bundestages)*, y, por último, la Ley de 18 de febrero de 1977, por la que se da nueva regulación al régimen jurídico de los miembros de la propia Dieta Federal (*Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*).

El Código Penal se refiere específicamente a los titulares de cargos públicos (*Amsträger*) y empleados al servicio de la Administración *lato sensu (ein für den öffentlichen Dienst besonders*

Verpflichteter) en el ejercicio o desempeño de las funciones del cargo o empleo, mientras que la *Ley de Ministros Federales* se reduce, como su nombre indica, a una categoría muy concreta y muy corta de sujetos, a saber, los componentes del Gobierno Federal o Gabinete, como tal órgano colegiado previsto por la Ley Fundamental, y finalmente, el Reglamento de la Cámara y la Ley citada sobre el estatuto de los diputados se destinan únicamente a las normas de comportamiento de éstos.

II. PRECEPTOS DEL CÓDIGO PENAL EN LA MATERIA

Son cinco, como queda dicho, los artículos que tratan de los delitos cometidos en el ejercicio de funciones públicas (*Straftaten in Amte*), a saber:

- el 331, titulado *aceptación de ventajas*;
- el 332, titulado *cohecho* (*Bestechlichkeit*);
- el 333, titulado *concesión de ventajas* (*Verteilsgewährung*);
- el 334, titulado *corrupción* (*Bestechung*) o, si se prefiere cohecho activo, es decir, el acto de corromper mediante soborno a un funcionario o al titular de un cargo (mientras que el recién citado artículo 332 sería el *cohecho pasivo*, es decir, el hecho de que un funcionario o titular de cargo público se deje sobornar), y
- finalmente, el artículo 335, que, bajo el título *omisión del acto debido* (*Unterlassen der Diensthandlung*), equipara escueta y categóricamente la no adopción del acto administrativo o, en su caso, de decisión judicial a la comisión de los actos a que se refieren los cuatro artículos anteriores.

El contenido de estos preceptos coincide *grosso modo* con el de los artículos 385 a 393 (Libro Segundo, Título 7.º, Capítulo IX) de nuestro Código Penal bajo la rúbrica *Del cohecho*. Hay, por lo demás, un dato digno de mención y es que en cada uno de los cuatro artículos del Código germano-occidental se dedica

primero un párrafo al caso del funcionario en general o del titular de un cargo público, también en sentido genérico, y a continuación un segundo párrafo al caso de los jueces (*Richter*) o árbitros (*Schiedsrichter*), con unas penas netamente superiores para éstos, y correlativamente, superiores también para los sobornantes o autores de dádivas o *ventajas* a jueces y árbitros.

Resumamos ya el contenido de cada uno de los preceptos. El 331, sobre *aceptación de ventajas* (en la terminología del Código Penal español *aceptación de ofrecimiento o promesa*) castiga (apartado 1) con pena de prisión hasta dos años o multa (*Geldstrafe*) al funcionario o titular de cargo público que exija, acepte o reciba en promesa una *ventaja* a cambio de un acto ya ejecutado en el desempeño de su función o del compromiso de ejecutarlo en el futuro. La pena se eleva a un máximo de tres años (no se especifica, en cambio, cuantía para la multa, como tampoco en el caso anterior) cuando el autor del delito sea un juez o un árbitro y se trate, respectivamente, de una decisión judicial o arbitral. Sin embargo, el artículo añade (apartado 3) que no habrá delito cuando el autor haya aceptado o permitido que se le ofrezca una *ventaja* sin haberla exigido, a condición de que la autoridad competente haya autorizado previamente la aceptación o de que el autor, una vez aceptada la ventaja, lo haya puesto inmediatamente en conocimiento de dicha autoridad y ésta la haya autorizado.

El artículo 332 trata, como queda dicho, del *cohecho* en sentido pasivo, es decir, del funcionario o titular de cargo público que acepta o recibe de un tercero una *ventaja* (*dádiva o presente* en la terminología de nuestro Código Penal) a cambio de un acto ya pasado o bien futuro en el desempeño de su cargo o función, cuando la ejecución de ese acto constituya *infracción de su deber*, especificación ésta que no se formula, en cambio, en el artículo precedente. La pena es de prisión de seis meses a cinco años o multa, y en los casos *menos graves* de prisión hasta un máximo de tres años (no se establece mínimo) o multa. Para jueces y árbitros, la sanción es de uno a diez años de prisión, que se reducen, respectivamente, a seis meses y tres años en los casos *menos graves*. Hay una diferencia importante respecto al artícu-

lo 331, y es que para los jueces y árbitros no se prevé la opción o alternativa de cárcel o multa, sino que la pena es siempre de cárcel. Se añade, por otra parte (apartado 3) que hay ya delito desde que el infractor se hubiere declarado dispuesto frente a la otra parte, bien a infringir sus deberes en la ejecución del acto (*bei der Handlung seine Pflichten zu verletzen*), bien, si se trata de una decisión discrecional (*soweit die Handlung in seinem Ermessen steht*), a dejarse influir por la *ventaja* ofrecida en el ejercicio de esa discrecionalidad. Otra diferencia es que en este precepto no hay cláusulas de exoneración por autorización o consentimiento expreso de la superioridad, precisamente por tratarse, como hemos indicado, de actos o decisiones administrativas que en sí mismas constituyen infracción del deber o de las obligaciones del cargo.

Los artículos 333 (*concesión de ventajas*) y 334 (*soborno*) tienen menos interés para nuestros fines, porque se refieren, respectivamente, al tercero que concede o promete la *ventaja* o la dádiva y no al funcionario o a la autoridad. Señalemos de todos modos que el 333 establece pena de prisión hasta dos años o bien multa para quien ofrezca, prometa o conceda la *ventaja*, aumentando la pena de prisión a tres años (o bien multa), si se trata de corromper a un juez o un árbitro, y que el 334 prevé una pena de tres meses a cinco años de prisión o multa, y en los casos menos graves de prisión hasta dos años (de nuevo con la posibilidad alternativa de multa), penas que aumentan a un máximo de cinco años de prisión, y sin posibilidad alternativa de multa, si se trata de sobornar a un juez o a un árbitro. Hay, pues, correspondencia casi simétrica con las penas impuestas a los corrompidos o sobornados, y hay también simetría en que el artículo 333 prevé una causa de exoneración idéntica a la del artículo 331, es decir, que la autoridad competente jerárquicamente superior al funcionario autorice el ofrecimiento o promesa, y en que el artículo 334 establece que hay delito, en el supuesto de tentativa, cuando el funcionario o el juez viole efectivamente sus deberes al tomar la decisión de que se trate o bien cuando, siendo la decisión de índole discrecional, el juez se deje influenciar por la dádiva en el ejercicio mismo de su discrecionalidad.

El artículo 335 se limita a declarar equiparable la remisión del deber de actuar o de decidir a los *actos en el sentido de los artículos 331 a 334*. Aunque el Código no lo dice, hay que suponer, por imperativos elementales de lógica jurídica y sobre todo de equidad, que lo que se equipara no es la simple remisión, sino la omisión a cambio de dádiva, promesa u ofrecimiento. De otro modo, resultaría que se castiga la simple omisión por negligencia con las mismas penas que una acción positiva adoptada por cohecho o con soborno, interpretación que sería inaceptable moral y jurídicamente.

Hagamos unas observaciones de signo comparativo con los preceptos correlativos del Código Penal español, a saber, como se recordará, los artículos 385 a 393. Hay coincidencia fundamental en los supuestos básicos; si acaso, cabría individualizar como figura aparte el supuesto del artículo 390 de nuestro Código, que es la del funcionario público que admita *regalos* en consideración a su oficio o para la consecución de *un acto justo que no deba ser retribuido*, y que será castigado con las penas de suspensión y multa de 30.000 a 150.000 pesetas. El Código alemán no hace esta subdistinción, con lo que el supuesto queda englobado genérica e indistintamente en el ámbito del artículo 331.

Otro aspecto digno de mención es la mayor severidad de las penas previstas en España, al menos en cuanto a límites máximos, ya que la *prisión menor* en España puede llegar a los seis años (mínimo seis meses), mientras que el máximo previsto en el Código alemán es de cinco años, excepto en el caso concreto del soborno a un juez, caso en el cual, como vimos, se prevé la posibilidad de hasta diez años. Además, mientras en el Código alemán se habla de cárcel o multa en términos alternativos, en la ley española se emplean cumulativamente los términos *prisión menor y multa* (se dice, en efecto, *tanto al triplo de la dádiva*), es decir, que se imponen las dos sanciones al mismo tiempo. Bien es verdad que, a cambio de esto, el legislador nacional rebaja la pena para el caso de la simple abstención u omisión, a cuyo efecto sólo prevé pena de arresto mayor (o sea, de un mes a seis meses) y multa del tanto al triplo del valor de la dádiva, así como para el caso ya mencionado de la simple admisión de

regalos en consideración a la realización de actos justos que no deban ser retribuidos, para lo cual sólo hay pena de suspensión y multa de 30.000 a 150.000 pesetas. De todos modos, queda en pie la impresión general de un mayor rigor punitivo en la letra del Código español.

III. RÉGIMEN APLICABLE A LOS MINISTROS FEDERALES

La norma específica la establece en el artículo 5.º de la citada Ley de ministros federales, artículo que en sustancia prohíbe a los miembros del Gobierno Federal el ejercicio de cualquier profesión u oficio retribuido mientras desempeñan su cargo, así como la pertenencia al Consejo de dirección (*Vorstand*), de vigilancia (*Aufsichtsrat*) o de administración (*Verwaltungsrat*) de empresa alguna de fin lucrativo y la confección de dictámenes extrajudiciales o la realización de actividades arbitrales retribuidas. Bien es verdad que se añade expresamente que la Dieta Federal (*Bundestag*) podrá autorizar *excepciones* (*Ausnahmen*) a la prohibición de pertenencia a un Consejo de vigilancia o a un Consejo de simple administración, de lo que se deduce, *a sensu contrario*, que no puede en cambio exceptuar ni excusar en ningún caso la pertenencia a consejos de dirección ni la realización de actividades profesionales o arbitrales por cuenta propia.

Los miembros del Gobierno Federal *no deben*, por otra parte, desempeñar ningún otro cargo oficial, si bien se prevé expresamente la posibilidad de que el propio Gobierno Federal autorice *excepciones*. Aquí la norma es, pues, algo menos severa que en el caso anterior.

Finalmente, se impone a los miembros y también a los exmiembros (*ehemalige Mitglieder*) del Gobierno Federal la obligación de dar conocimiento al Gabinete de cuantos regalos (*Geschenke*) reciban *en relación con su cargo*, y se dispone que sea el Gobierno Federal quien decida sobre la aplicación de esos regalos.

IV. NORMAS APLICABLES A LOS DIPUTADOS DEL BUNDESTAG

La materia se contiene, como queda dicho en el Anejo I (Normas de conducta) del Reglamento del *Bundestag* y en la Ley de 18 de febrero de 1977, sobre Régimen Jurídico de los diputados, texto revisado de 16 de enero de 1987. En realidad, habría que invertir el orden de la cita, pues el Anejo I ha sido profundamente modificado en diciembre del citado año 1987, precisamente como consecuencia de la reforma de la Ley, en la cual se encomendaba a la propia Cámara que dictara disposiciones sobre las normas de comportamiento de sus miembros. Como consecuencia del cumplimiento de este mandato, el Anejo I es ahora mucho más largo y pormenorizado y más rigurosas sus normas. El Anejo I consta ahora de nueve artículos, cuyo contenido iremos describiendo, pero después de hacer una breve referencia a la Ley que le ha servido de base y fundamento.

A) *Ley de Régimen Jurídico de los Diputados*

Sólo hay un artículo, el 44, que se dedique concretamente a la materia objeto en de la presente nota, artículo que constituye la Sección Décima, bajo el epígrafe *Independencia de los Diputados (Unabhängigkeit der Abgeordneten)*.

El apartado 1 dice lacónicamente: *La Dieta Federal establecerá normas de conducta para sí misma*. Precisamente en virtud de este precepto se añadió en 1980 un breve Anejo I, con el título ya indicado. Ahora bien, el paso decisivo ha sido la añadidura de un apartado 2 por la citada reforma de enero de 1987. Efectivamente el apartado 2 establece con cierto detalle el contenido obligatorio de las reglas de conducta, en los términos siguientes.

«1. *Las normas de comportamiento deberán contener disposiciones sobre:*

1. *El deber de los diputados de indicar su profesión, así como sus actividades económicas o de otra naturaleza susceptibles de revelar relaciones de intereses (Interessenverknüp-*

fungeren) significativas para el ejercicio de su mandato, diferenciándolas según actividades antes y después de la asunción del mandato, con inclusión de las alteraciones que se produzcan en el transcurso del mismo.

2. Los casos en que surja la obligación de indicar el importe y la naturaleza de los ingresos, cuando se haya sobrepasado un importante mínimo previamente fijado (ein festgelegter Mindestbetrag).

3. La obligación de llevar contabilidad y de revelar las donaciones (Spenden), cuando se sobrepase un importe previamente fijado.

4. La ilicitud de la aceptación de entrega que el diputado sin haber prestado los servicios debidos por ellas, reciba únicamente en consideración a que se espera de él en el ejercicio de su mandato, que represente y en lo posible consiga imponer en la Dieta Federal los intereses del pagador.

5. La publicación de datos en el Manual Oficial de la Dieta Federal (Amtliches Handbuch).

6. El procedimiento, así como las competencias y las obligaciones del Presidente en caso de infracciones a las normas de conducta.»

He aquí una lista bastante completa, aun no siendo aparentemente muy minuciosa, de los datos e informaciones cuya publicidad oficial se considera indispensable por el legislador para garantizar un mínimo de transparencia y de honradez en la actuación de los diputados. Cabe observar que, salvo en el punto 4, no se contiene norma prohibitiva alguna, sino únicamente, la obligación categórica de informar a la Cámara sobre la profesión que se ejerce, los ingresos que se perciben y los intereses que se representan y defienden. Lo único que se prohíbe es aceptar asignaciones sin contraprestación profesional aparente o convencional únicamente porque se es diputado y se supone que el receptor va a defender en la Cámara los intereses de quien las paga, y aun así, tampoco se puede hablar aquí de prohibición tajante y categórica, sino únicamente de la posibilidad

explicita de que en las normas reglamentarias del Bundestag se establezca finalmente esa prohibición.

B) *Normas concretas del Anejo I al Reglamento del Bundestag*

Contienen una regulación muy detallada, que en ciertos puntos va incluso, como se verá, hasta regular algunos aspectos o manifestaciones externas, por así decir, del comportamiento del diputado, es decir, su modo de actuar fuera de la Cámara. Los puntos principales son, en primer lugar, la obligación de indicar o dar a conocer a la Cámara la profesión y una serie de actividades e ingresos a las que en seguida nos referiremos; en segundo lugar, unas reglas especiales para los diputados que sean abogados de profesión (*Rechtsanwälte*); en tercer lugar, el régimen especial de las donaciones a diputados; en cuarto lugar, la declaración obligatoria de toda representación de intereses en el ámbito de las Comisiones; en quinto lugar, la prohibición de recibir cierta clase de sumas o entregas, y, por último, la obligación de que se publiquen en el Manual Oficial de la Dieta Federal algunas de las actividades profesionales o económicas que el diputado debe poner en conocimiento de la Cámara. Hay, además, normas en materia de procedimiento, a las que se hará breve referencia al final.

1. *Deber de notificación a la Cámara (Anzeigepflicht)*. Es la norma más extensa y detallada, con gran diferencia, del Anejo I (artículo 1.º), y su rango más llamativo es que establece dos categorías o dos clases de actividades entre las incluidas en la obligación de notificar (la notificación se hace en todo caso por escrito dirigido al Presidente de la Cámara); por un lado, las que se estaban ejerciendo en el momento de ser elegido diputado, y por otro, las que se ejercen o se empiezan en el transcurso del mandato parlamentario, es decir, después de su elección.

- a) *Actividades anteriores a la elección*. Hay que comunicar concretamente la última profesión que el diputado estuviese ejerciendo, las actividades que desempeñase como miembro de Consejos de dirección, de vigilancia o de ad-

ministración de sociedades privadas o, en general, de empresas, sea cual fuere su forma jurídica; las actividades como miembro de la dirección o administración de corporaciones o entes de derecho público, y los *acuerdos (Vereinbahrungen)* por los cuales a un diputado se le encomiendan *determinadas actividades* o se le conceden *ventajas patrimoniales (Vermögensvorteile)* en el transcurso o bien después del desempeño de su mandato parlamentario.

- b) *Actividades simultáneas o posteriores a la elección.* Aquí la lista es bastante más larga. Comprende, en efecto, los cuatro primeros conceptos enumerados en el párrafo antecedente (profesión, dirección o gestión de empresas privadas, dirección o gestión de entes públicos, y acuerdos de encomienda de actividades o concesión de ventajas patrimoniales) y otros cinco, a saber: actividad como miembro de asociaciones o fundaciones de significación «no exclusivamente local», funciones en federaciones (*Verbände*) profesionales o económicas; contratos sobre asesoramiento, representación o actividades análogas; actividades que se ejerzan aparte de la profesión y del propio mandato parlamentario, en particular la emisión de dictámenes (*die Erstattung von Gutachten*), así como actividades publicísticas y de conferencias, y, por último, la posesión y la adquisición de participación en sociedades de capitalistas o de personalistas, cuando en virtud de dicho acto se obtenga un grado esencial de influencia económica (*ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss*) sobre la empresa. En relación con los ocho primeros conceptos se prevé, además (párrafo 3), la posibilidad de que el Presidente fije un importe o suma mínima, por encima de la cual habrá obligación de especificar la cuantía de los ingresos que se reciban por cualquiera de esos conceptos.

2. *Publicidad de los datos anteriores.* Según el artículo 3.º se publicarán en el Manual Oficial que la Cámara edita al comienzo de cada legislatura (es decir, cada cuatro años en principio), sin perjuicio de dos o tres suplementos al año, los datos de las cua-

tro categorías del apartado a) y de las cinco primeras del b), o sea, profesión, actividades de dirección, vigilancia en empresas privadas, las mismas actividades en entes públicos, actividades de dirección en asociaciones o fundaciones de interés no exclusivamente local y funciones en federaciones u organizaciones similares. No se publican, en cambio, a *sensu contrario*, los datos relativos a contratos de asesoramiento, representación y actividades similares, ni la emisión de dictámenes, ni los acuerdos de concesión de ventajas patrimoniales o de encargo de actividades a diputados estipulados después de su elección ni, por fin, la posesión y adquisición de participaciones societarias. Considerando que, según queda dicho, cada año se hacen dos o tres suplementos mediante hojas intercambiables para mantener al día el Manual Oficial, no se entiende a primera vista la razón de estas exclusiones, cuya significación, desde el punto de vista de la independencia y la objetividad del diputado, es cuando menos tan importante como la de los datos inscribibles.

3. *Donaciones (Spenden)*. Los diputados tienen la obligación de *llevar cuenta por separado (gesonderte Rechnung zu führen)* de cuantas donaciones y otras dádivas de naturaleza gratuita (*andere unentgeltliche Zuwendungen*) sean puestas a disposición de ellos en atención a su actividad política.

Además se deberán comunicar al Presidente de la Cámara todas las donaciones cuyo valor supere en un año natural los diez mil marcos, con indicación del nombre y la dirección del donador, así como el importe total de la donación.

4. *Relaciones con grupos de intereses y actuación del diputado en las Comisiones*. El artículo 4.º dispone que todo diputado que se esté ocupando, a cambio de la percepción de honorarios (*auf Honorarbasis*) o a título profesional, de una materia que vaya a ser objeto de discusión en el seno de una comisión, deberá declarar como tal miembro de la comisión su interés en el caso antes de que empiece el debate, si es que no se ha hecho pública ya esta relación en virtud de lo dispuesto con carácter general en el artículo 3.º

Se trata de un precepto interesante, pues va destinado a salvaguardar la transparencia de la situación del diputado precisamente en los debates donde más directa y más intensa puede ser la relación con grupos de intereses, y más fuerte, por lo tanto, la tentación de dejarse influir por éstos a la hora de votar, como son los debates de comisiones, más técnicos y más específicos que los debates en el Pleno de la Cámara.

5. *Normas especiales para los abogados.* Los diputados que actúen judicialmente o extrajudicialmente en nombre y representación de la República Federal alemana a cambio de una remuneración, deberán comunicar al Presidente de la Cámara el momento en que asuman dicha representación, siempre que los honorarios sobrepasen el importe fijado por el propio Presidente (artículo 2.º, apartado 1).

Los diputados que actúen judicial o extrajudicialmente, a cambio de una retribución, contra la República Federal de Alemania y a favor de intereses extranjeros, deberán comunicar al Presidente el momento en que hayan asumido la defensa de estos intereses, cuando los honorarios superen la cifra fijada por el Presidente mismo (artículo 2.º, apartado 2).

Las mismas normas se aplicarán a los diputados que actúen judicial o extrajudicialmente a favor o en contra de corporaciones federales, entidades o fundaciones de derecho público.

6. *Alusión final a las normas de procedimiento.* Si existen indicios racionales de que un diputado está infringiendo sus obligaciones según el Anejo I, el Presidente de la Cámara hará las indagaciones oportunas, después de haber oído al diputado de que se trate; y podrá exigir en este caso al diputado que le suministre los datos complementarios que juzgue necesarios para que quede completa su declaración de intereses. Podrá asimismo el Presidente recabar la opinión del presidente del grupo parlamentario al que pertenezca el interesado (artículo 7.º, apartado 1).

Si el Presidente comprueba que un diputado está infringiendo sus obligaciones según el Anejo I, dará cuenta a la Mesa (*Prä-*

sidium) y a los presidentes de los grupos en sesión conjunta secreta, si bien los presidentes de grupo podrán hacerse representar por el respectivo vicepresidente. Si alguien impugna la declaración del Presidente, éste iniciará un procedimiento formal de averiguación, y contra la declaración final del presidente como conclusión, no se dará recurso alguno (artículo 7.º, apartado 2).

La declaración del Presidente de que el diputado está efectivamente infringiendo sus obligaciones se imprimirá como documento oficial de la Cámara. Si la declaración es de que no se ha comprobado infracción, el Presidente «podrá» publicarla, si bien «deberá» hacerlo en caso de que así se lo solicite el diputado (artículo 7.º, apartado 3).

Si el diputado contra quien hay sospechas fuere miembro de la Mesa o presidente de alguno de los grupos, no podrá tomar parte en la reunión conjunta secreta en que se discuta el caso, en cuyo caso se oirá al respectivo presidente o vicepresidente de grupo. Si es contra el Presidente mismo contra quien existen las sospechas, deberá hacer las veces de Presidente en el procedimiento el Vicepresidente.

V. CONCLUSIÓN

La regulación alemana es la más precisa y extensa de todas las de Europa Occidental, y ante la alternativa de prohibición absoluta o tolerancia, pero con inscripción registral y publicidad, ha optado decididamente por la segunda opción, entendiéndose con bastante realismo que la prohibición es muy difícil de hacer efectiva en la práctica y abocaría a menudo a situaciones clandestinas que resultarían de hecho peores aún que la existencia declarada y conocida de relaciones de intereses o dádidas u otras ventajas patrimoniales. Por eso se ha preferido un sistema de inscripción registral y de contabilidad separada, completado hasta cierto punto —es decir, no en todos los casos, pero sí en los más importantes— por una fórmula de publicidad oficial. Finalmente, es digno de relieve el papel que desempeña la

figura del Presidente de la Cámara en la aplicación del sistema. Al Presidente es a quien hay que dirigir las notificaciones, el Presidente es quien establece los importes o sumas a partir de los cuales hay obligación de notificar, el Presidente es el que inicia las pesquisas o indagaciones y el Presidente es quien toma la decisión final. Bien es verdad que en los casos de impugnación tiene que oír en sesión secreta a la Mesa y a los presidentes de grupos, pero es él, quien adopta la medida definitiva, sin que pueda oponerse a ésta apelación ni recurso alguno.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

I. INTRODUCCIÓN

En el presente informe se circunscribe a la *legislación federal* de los Estados Unidos en la materia, pues sería imposible analizar las disposiciones que existen al respecto de los Estados federales y administraciones de ámbito inferior.

Desde un punto de vista general, la normativa que regula lo que en la terminología anglosajona se conoce como *conflicts of interest* está constituida por los siguientes textos:

- 1.º *Crimes and Criminal Procedures: Bribery, Graft and Conflicts of Interest* (USCA Title 18, 201-224) y correspondiente actualización (Cumulative Annual Pocket Part 1986).
- 2.º *Regulation of Lobbying* (USCA Title 2, 261-270).
- 3.º *Government Organization and Employees: Office of Government Ethics* (USCA Title 5, Appendix 5, 401-404).
- 4.º *Government Organization and Employees: Suitability, Security and Conduct* (USCA Title 5, 7301) y correspondiente actualización (Cumulative Annual Pocket Part 1986).

o induzca a cualquier fraude o tenga la posibilidad de cometerlo en los Estados Unidos o

3. *Induzca a las personas que han sido seleccionadas para ocupar un cargo público a que hagan u omitan cualquier acto en violación de sus obligaciones legales.*

Más simple es la definición que da el Black's Law Dictionary (St. Paul Minn, West Publishing Company, 1979) que conceptúa el *conflict of interest* como:

Término que se utiliza en conexión con las funciones públicas o fiduciarias y sus relaciones con intereses privados. Los problemas éticos relacionados con el tráfico de influencias se encuentran regulados en la mayoría de los Estados de la Unión, así como en las leyes federales. Generalmente, se usa este término para proponer la descalificación de un cargo público por actuar en contra de su deber, es decir, la incompatibilidad entre el interés público y los concretos intereses económicos individuales.

Por otra parte, el régimen de incompatibilidades de los miembros del Congreso se establece ya en la Constitución de 1787, artículo 1, sección VI, párrafo 2, al que aludirá más detenidamente el apartado siguiente.

Fiel al principio de estricta separación de poderes, la norma constitucional es terminante: un *public officer* no puede ser a la vez miembro del Congreso, teniendo que optar por una u otra condición. Además, aunque la propia Constitución se refiere únicamente a los empleos públicos de naturaleza federal, la mayor parte de los cargos estatales –gobernador, por ejemplo– resultan igualmente incompatibles.

En función de las normas reseñadas, parece clara, en la legislación americana, la diferencia entre *tráfico de influencias* e *incompatibilidad*. Mientras esta última determina el impedimento legal para ejercer dos o más cargos públicos a la vez, el *conflict of interest* es un concepto más sutil, que supone una relación, éticamente improcedente y jurídicamente inadmisibile, entre intereses públicos y privados.

- 5.º *Ethics in Government Act of 1978* (Public Law 95-521, de 26 de octubre de 1978, 92, Stat. 1824).
- 6.º *Standing Rules of the Senate* (Pursuant to the Adoption of S. Res. 274 and S. Res. 389, 96th Cong. Nov. 14, 1979 and Mar. 1980, respectively).
- 7.º *Rules of the House of Representatives* (Second Session, Ninety-seventh Congress).

En realidad, las disposiciones que tienen mayor relevancia para el asunto objeto de informe son las tres últimas, por lo que van a constituir el cuerpo fundamental de la presente nota.

A efectos de sistemática nos referiremos primero al concepto mismo de *conflict of interest* en la legislación americana, para después analizar su regulación en relación con los miembros del Congreso (*members of Congress*) y altos cargos y funcionarios del Ejecutivo. Por último, se analizará la reglamentación de los *lobbies*, que, si bien es un fenómeno jurídicamente distinto al *conflict of interest* propiamente dicho, se encuentra muy relacionado con el mismo.

II. EL CONCEPTO DE *CONFLICT OF INTEREST*

La legislación americana, tremendamente casuística si se compara con los ordenamientos jurídicos de origen latino, contiene distintas definiciones del término *conflict of interest*; quizá la más completa es la que se establece en la sección 201, capítulo 11 (Bribery, Graft and Conflicts of Interest, título 18 del United State Code -USCA-), que dice textualmente:

La donación, oferta o promesa, directa o indirecta, de cualquier cosa o bien de valor o contraprestación de la naturaleza que sea a una persona que ostente responsabilidades públicas, o que haya sido seleccionada para desempeñarlas, con la intención de:

1. *Influir en su actuación pública oficial.*
2. *Influir en dicha persona para que cometa o ayude a cometer*

Ningún senador o representante podrá, mientras dure el término de su mandato, ser nombrado para ningún empleo civil dependiente de la autoridad de los Estados Unidos que hubiese sido creado o cuyos emolumentos hubiesen sido aumentados durante dicho mandato, y nadie que ocupe puesto dependiente de la autoridad de los Estados Unidos podrá ser miembro de ninguna Cámara mientras desempeña tal cargo.

Ahora bien, considerando específicamente las normas concretas sobre prevención de tráfico de influencias, éstas se encuentran en el Reglamento de la Cámara de Representantes en las *Rules XLIII (Code of Official Conduct)* y *XLIX (Financial disclosure)* y en el Reglamento del Senado en las *Rules XXXIV (Public Financial disclosure)*, *XXXV (Gifts)* y *XXXVII (Conflict of Interest)* que se analizan a continuación.

1. Cámara de Representantes

Las *Rules of the House of Representatives* contiene en su *Rule XLIII* un conjunto de normas que constituyen un auténtico código de conducta pública; así lo determina expresamente esta disposición al señalar que *se establece para la Cámara de Representantes el siguiente código de conducta que llevará el nombre de Código de Conducta Oficial («Code of Official Conduct»)*, Código que es de aplicación no sólo a los miembros de la Cámara sino también a los funcionarios y empleados de la misma.

Las normas del Código de Conducta Oficial de la Cámara de Representantes cubren un amplísimo abanico de supuestos de hecho, que comprenden desde declaraciones de carácter general, como la prevista en el número 1, que obliga a los representantes a guardar un comportamiento *ejemplar* en su calidad de miembros de la Cámara, a disposiciones mucho más concretas e incluso casuísticas, como la contenida en el número 4 de la misma *Rule XLIII*, donde se establece la prohibición de aceptar cualquier regalo o donación cuyo valor en el mercado sea de 35 dólares o más.

Más concretamente, y centrándonos en la definición reseñada del USCA, se podría pensar que el *conflict of interest* se encuentra muy próximo a la institución penal del cohecho prevista en los códigos de los países con ordenamientos jurídicos fundados en el sistema romano-germánico. Ahora bien, la figura del tráfico de influencias no puede identificarse propiamente con el cohecho; se trata de un concepto más amplio que englobaría esta institución típicamente penal, pero también otras que sólo dan lugar a responsabilidad civil. En efecto, el tráfico ilegal de influencias comprende supuestos que conllevan, en unos casos, mera responsabilidad civil y otros que se tipifican como delitos. Así, por ejemplo, el incumplimiento de la obligación de dar publicidad a todas las actuaciones de naturaleza económica de las personas que ostenten mandato representativo o cargo público produce responsabilidad civil que puede sancionarse con multa de hasta 5.000 dólares; por otra parte, la percepción de ingresos por los parlamentarios o cargos públicos fruto de un tráfico ilegal de influencias conlleva responsabilidad penal que puede castigarse con penas de hasta dos años de prisión y multa de hasta 10.000 dólares.

III. LOS MIEMBROS DEL CONGRESO

Como es bien sabido, el Congreso de los Estados Unidos está constituido por la Cámara de Representantes y el Senado.

Aunque ambas Cámaras tienen su propio reglamento (Rules of Procedure), donde se regulan los *conflicts of interest* de sus respectivos miembros, la *Ethics in Government Act of 1978* contiene normas de aplicación para todos los congresistas en su Título I, a las que, evidentemente, se remiten los reglamentos tanto del Senado como de la Cámara de Representantes.

Asimismo, como ya hemos señalado, el régimen de incompatibilidades de los miembros del Congreso viene determinado en la Constitución, artículo 1, Sección VI, párrafo 2, que dice textualmente:

Pasando a examinar en detalle este Código de Conducta Oficial, se establecen las siguientes normas:

1.º Todo miembro de la Cámara de Representantes se comportará siempre de forma que refleje la honestidad y el decoro de la Cámara.

2.º Todo miembro cumplirá estrictamente *el espíritu y la letra* de las normas de la Cámara y las que establezcan sus comisiones.

3.º Ningún miembro podrá recibir compensación alguna, cualquiera que fuera su procedencia, que aumente su interés personal por un asunto del Congreso, ni beneficio alguno que sea consecuencia de la influencia *impropia* que pueda ejercer derivada de la posición que ocupe en el Congreso.

4.º Ningún miembro podrá aceptar regalos o donaciones (otros que los propios de la hospitalidad o cuyo valor de mercado sea superior a 35 dólares) que superen los 100 dólares anuales de ninguna persona (distinta de sus familiares) que tenga interés directo en la legislación que se encuentre debatiendo en el Congreso o de agente o persona extranjera.

5.º Ningún miembro podrá recibir o aceptar honorarios por conferencias, trabajos, publicaciones o cualquier otra actividad similar de ninguna persona u organización que exceda el usual y tradicional valor de estos servicios.

6.º Todo miembro deberá mantener en cuentas separadas sus fondos de campaña electoral y los de su patrimonio personal. No podrá transformar sus fondos electorales en fondos personales en el exceso del reembolso legítimo y verificable de los gastos de la campaña electoral. No podrá gastar, asimismo, ningún fondo para su campaña que no haya sido atribuido, de acuerdo con el principio de *bona fides*, al propósito de las elecciones.

7.º Todo miembro debe incluir en sus fondos electorales todos los gastos procedentes de cenas oficiales y otros acontecimientos públicos.

8.º Ningún miembro podrá contratar a personal de su equipo, que no realice funciones proporcionadas a la compensación económica que reciba.

9.º Ningún miembro, al contratar a las personas que formen su equipo, podrá rechazar o discriminar a individuos, en relación con sus emolumentos, condiciones de jornada laboral o privilegios en el trabajo, por razón de raza, color, religión, sexo o nacionalidad.

10. Todo miembro que hubiere sido condenado, por un tribunal ordinario, a pena de dos o más años de prisión, se abstendrá de participar en los asuntos de la comisión de la que fuese miembro y de votar cualquier cuestión en una sesión de la Cámara o del *Committee of the Whole House*, hasta que el Tribunal de apelación establezca su inocencia o fuera reelegido para la Cámara después de la fecha de su condena.

11. Ningún miembro podrá autorizar a una persona no perteneciente a la Cámara, a un grupo u organización para que utilice los términos *Congress of the United States* o bien *Official Business* o combinaciones de estas expresiones en cartas o sobres.

Por su parte, la *Rule XLIV* del Reglamento se refiere al carácter obligatorio de la declaración económica que deberán realizar los miembros de la Cámara de Representantes conforme a la *Ethics in Government Act* de 1978.

Una copia de esta declaración deberá remitirse al Secretario General de la Cámara (*Clerk*), el cual la enviará, a su vez, para su estudio y comprobación al *Committee on Standards of Official Conduct*, comisión parlamentaria permanente encargada no sólo de realizar esta función anualmente sino, además, de velar por el decoro y respetabilidad de la Cámara.

La declaración económica de los representantes debe hacerse con carácter anual. Tal y como prescribe la citada *Rule XLIV*, entre el 1.º de enero y el 15 de mayo de cada año, los miembros de la Cámara deberán prestar dicha declaración, con inclusión pormenorizada de los extremos a los que se refiere el Título I de

la mencionada *Ethics in Government Act* de 1978, que se remitirá a la Cámara en la forma que hemos descrito con anterioridad. Una vez examinada por la comisión competente, se publicará el 1 de julio de cada año *como documento oficial de la Cámara de Representantes, el cual podrá ser conocido por el público.*

La *Ethics in Government Act* de 1978 no regula únicamente la conducta pública de los miembros del Congreso y personal del Poder Legislativo (Título I) sino que su ámbito comprende, además, a los altos cargos y personal gubernamental (Título II) y al personal judicial (Título III). Se crea una Oficina dependiente del Ejecutivo encargada de supervisar y controlar el tráfico de influencias de los miembros del Gobierno (Título IV) y, por último, se establece un sistema de incompatibilidades sobrevenidas, así como las penas y sanciones pecuniarias por incumplimiento de sus normas (Título V).

Concretamente, el Título I, de aplicación a los miembros del legislativo, regula pormenorizadamente la declaración económica y de bienes que antes del 15 de mayo de cada año deben hacer todos los parlamentarios de una u otra Cámara.

Conforme a la Sección 102 (a) de la ley, esta declaración deberá incluir una completa relación de los siguientes extremos:

- Cualquier cantidad percibida como sueldo, remuneración o de cualquier otra procedencia superior a los 100 dólares, así como fecha exacta en que se recibió.
- Cualquier renta, capital, valores o bienes percibidos durante el año, cuyo valor sea superior a los 100 dólares.
- Identidad de la procedencia del dinero, así como dietas, viáticos, gastos de transporte, alojamiento y comida que superen los 250 dólares recibidos por cualquier medio.
- Rentas de bienes inmuebles, inversiones y negocios de cualquier tipo que excedan de 1.000 dólares.
- Bienes inmuebles de cualquier clase.

– Créditos, hipotecas o cualquier otra obligación crediticia superior a los 10.000 dólares.

– Vehículos, bienes muebles, etc.

La descripción es hasta tal punto minuciosa que sería imposible recogerla en su totalidad; lo que sí queda claro es que se trata de una declaración exhaustiva del patrimonio y de las rentas obtenidas por el miembro del Congreso a lo largo del año. ⁶

Esta declaración es, asimismo, preceptiva para todos los candidatos a la Cámara de Representantes y al Senado [Sección 101 (a)].

Como ya se ha señalado, las declaraciones se remiten a las comisiones competentes de cada una de las Cámaras por mediación del Secretario General de las mismas [Sección 104 (f)], publicándose como documento oficial antes del 1 de julio de cada año [Sección 104 (a)].

Realizado el examen de las declaraciones por las comisiones parlamentarias respectivas, podrán remitirse al Fiscal General (*Attorney General*) que *emprenderá acción contra cualquier persona que hubiere falsificado u omitido cualquier información en la declaración*. El tribunal ordinario que conozca del asunto podrá imponer una sanción pecuniaria que no excederá de 5.000 dólares.

2. Senado

El Reglamento del Senado (*Standing Rules of the Senate*) contiene normas muy similares a las de la Cámara de Representantes.

Así, la *Rule XXXIV* declara de aplicación *las disposiciones del Título I de la Ethics in Government Act* de 1978.

La *Rule XXXV* viene a establecer las mismas prohibiciones que el Reglamento de la Cámara de Representantes contiene en su Código de Conducta Oficial.

Por su parte, la *Rule XXXVII* (Conflict of interest) regula pormenorizadamente el tráfico de influencias en que pudieran incurrir los senadores. De su contenido se pueden destacar como normas más relevantes las siguientes:

1.^a *Ningún senador, funcionario o empleado del Senado puede recibir compensación alguna por la influencia que puede ejercer debida a su cargo, posición o empleo en la Cámara.*

2.^a *No se puede estar vinculado a negocios o actividades profesionales que entren en conflicto con su actuación oficial o su deberes públicos.*

3.^a *No puede obtener compensaciones económicas superiores a 25.000 dólares al año como contraprestación de servicios profesionales a cualquier tipo de empresa, asociación o corporación.*

4.^a *No puede ejercer funciones ni pertenecer a ningún consejo de administración de empresas de publicidad, instituciones financieras o de negocios por una contraprestación superior a 25.000 dólares. Esta prohibición está sujeta a determinadas excepciones.*

5.^a *Concluido su mandato, un senador no podrá integrarse en un lobby regulado conforme a la *Federal Regulation of Lobbying* de 1946 hasta transcurrido un año desde la expiración de dicho mandato.*

Por último, las *Rules XXXVIII* y *XXXIX* regulan determinados aspectos económicos y autorizaciones a los que están sometidos los senadores.

La *Rule XXXVIII* (*Prohibition of unofficial Office Accounts*) prohíbe a todo senador mantener una cuenta personal con cargo a fondos oficiales, entendiéndose por tales *toda cantidad percibida en su calidad de miembro de la Cámara, así como aquellas que perciba para su gabinete personal*; tampoco podrán los senadores mantener en cuentas privadas *los reembolsos de los gastos que se reciban como consecuencia de las campañas electorales.*

La *Rule XXXIX* prohíbe a los senadores todo desplazamiento fuera de los Estados Unidos sin la previa autorización del Senado.

Como ya hemos señalado, el Reglamento de la Cámara declara de aplicación el Título I de la *Ethics in Government Act* de 1978, por lo que están sometidos a la obligación de realizar la misma declaración económica de bienes que los miembros de la Cámara de Representantes a la que hace referencia el epígrafe anterior.

IV. LOS MIEMBROS DEL EJECUTIVO

La mencionada *Ethics in Government Act* de 1978 declara en su escueta exposición de motivos que su propósito es «organizar determinadas agencias federales, que afectan a la reorganización del Gobierno federal, establecer determinadas reformas en las actuaciones del Gobierno federal y *preservar y promover la integridad de los funcionarios e instituciones federales...*»

Pues bien, en función de este objetivo general, esta norma regula, en el Título II, las actividades públicas del *personal gubernamental*.

La Sección 201 de dicho Título establece que, en el plazo de treinta días posterior a la toma de posesión, toda persona que ostentare un cargo o empleo público, incluido el Presidente y el Vicepresidente de los Estados Unidos y altos cargos del Ejecutivo federal, deberán realizar una declaración económica de bienes cuyo contenido se asemeja a la realizada por los miembros del Congreso.

Estas declaraciones se envían al Director de la Oficina de Ética del Gobierno (*Office of Government Ethics*), que las examinará y las hará públicas.

Como en el caso de los congresistas, el Fiscal General podrá iniciar acción contra cualquier persona que incumpla esta obli-

gación. El tribunal que conozca del asunto podrá imponer una sanción económica de hasta 5.000 dólares (Sección 204).

Según la Sección 205, las agencias gubernamentales están sujetas a la obligación de emitir anualmente un informe económico de sus actividades, con excepción de la *Central Intelligence Agency*, *Defense Intelligence Agency*, *National Security Agency* o cualquier persona vinculada con actividades de inteligencia en cualquier agencia de los Estados Unidos.

Como ya se ha adelantado, la *Ethics in Government Act* de 1978 crea y regula, en su Título IV, la Oficina de Etica Gubernamental (*Office of Government Ethics*), cuyo director es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, nombramiento que debe ser ratificado por el Senado.

Por último, el Título V establece y regula las incompatibilidades o inhabilitaciones de los cargos públicos que hubieran cesado de sus funciones. Se prevén dos tipos o clases de inhabilitaciones:

a) Inhabilitación, sin límite de tiempo, de antiguos cargos públicos y funcionarios para intervenir, formal o informalmente, en asuntos en los que sea parte el Gobierno federal, siempre que dicha persona haya participado *personal y sustancialmente en la toma de decisiones, asesoramiento o investigación* del asunto en cuestión.

b) Inhabilitación de dos años, desde que se hubiera producido el cese, para intervenir en asuntos en los que sea parte el Gobierno federal, cuando los mismos se encontraran pendientes de resolución en el momento en que ocupaba el cargo.

El incumplimiento de estas disposiciones produce responsabilidad penal que puede ser castigada con pena de hasta dos años de prisión y multa de hasta 10.000 dólares.

V. LOS GRUPOS DE PRESIÓN (LOBBIES)

Esta nota quedaría incompleta sin una referencia al régimen jurídico de los grupos de presión en los Estados Unidos.

El 2 de agosto de 1946 se promulgó una extensa y detallada Ley bajo el rótulo *Ley de Ordenación Federal de los Grupos de Presión (Federal Regulation of Lobbying Act)*, que, si bien es en realidad una Ley autónoma, formalmente se encuentra integrada como Título III de la Ley de Reorganización del Poder Legislativo de ese mismo año.

El propósito fundamental del texto es someter a los grupos de presión que actúan ante el Congreso a un régimen de rigurosa publicidad, que comprende tanto a las personas que los integran como a los gastos e ingresos que perciben. Se establece, al efecto, un Registro Oficial, dependiente de las Secretarías Generales de ambas Cámaras, en el que han de inscribirse esta clase de grupos y se prevén las sanciones penales para el caso de omisión o inexactitud deliberada en el cumplimiento de las obligaciones registrales.

La *Federal Regulation of Lobbying Act* prescribe la obligación de todo gestor, director o responsable de los grupos de interés de llevar una rigurosa contabilidad de cualquier contribución, donación o regalo, cualquiera que sea su naturaleza y que supere los 500 dólares, así como el nombre de la persona y la fecha en que se hubieren realizado. Igualmente, se han de hacer constar los gastos de organización, siempre que sean superiores a 10 dólares, y las personas a que fueren destinados.

Por su parte, todo grupo de presión que recibiere cantidades superiores a 500 dólares para la gestión de una actividad propia de *lobbying*, a saber, *la influencia, directa o indirecta, para la aprobación o el rechazo de cualquier texto legislativo por el Congreso de los Estados Unidos* debe *rendir cuenta* detallada de este hecho en un plazo máximo de cinco días. De este modo se pretende evitar que los *lobbies* o sus gestores actúen sin control, no dando cuenta del empleo exacto de los fondos.

Ahora bien, una mayor relevancia, desde el punto de vista de nuestro estudio, constituye la obligación del gestor o director del grupo de presión de realizar una declaración de carácter trimestral ante el Secretario General de la Cámara, en la que se haga constar el nombre y dirección de toda persona que hubiere entregado cantidades superiores a 500 dólares. Se prescribe, asimismo, el deber de remitir a la Cámara, también trimestralmente, una relación exhaustiva de la contabilidad del *lobby*.

Es también preceptivo que los agentes o directores de los *lobbies* se registren ante la Cámara, acto que ha de hacerse por escrito y bajo juramento, especificando el tiempo durante el que se va a ejercer esta actividad, sus honorarios y gastos. Por último, deben hacer constar en su declaración los nombres de periódicos, revistas o publicaciones en los que hubiesen insertado artículos o editoriales en defensa de sus intereses, así como los proyectos de ley en los que han pretendido influir.

Toda esta información, una vez recibida y compilada en la Cámara, se publicará en su Diario Oficial.

Las penas que se imponen por infracción de cualquiera de las obligaciones a que resumidamente hemos hecho referencia pueden alcanzar hasta doce meses de prisión y 5.000 dólares, de manera alternativa o acumulativa. Toda persona condenada por este delito queda inhabilitada, por un término de tres años, para el ejercicio de esta actividad. La violación de dicha inhabilitación se castiga con multa de 10.000 dólares y prisión hasta cinco años.

FRANCIA

I. PLANTEAMIENTO

El régimen de incompatibilidades de los parlamentarios de los miembros del Gobierno en Francia recoge en términos generales no sólo los *supuestos de incompatibilidad* propiamente di-

chos, sino también determinadas prohibiciones de ejercicio de actividades que son muy próximas al concepto de difícil aprehensión de *tráfico de influencias*, así como al de uso de *informaciones privilegiadas*. Ambos conceptos, tráfico de influencias y uso de información privilegiada, son de fácil comprensión intuitiva, pero de difícil delimitación.

El sistema francés se basa en dos presupuestos de partida: por una parte, la libertad de trabajo y de empresa que autoriza a los ciudadanos y, en principio, a los parlamentarios y a los miembros del Gobierno el ejercicio de toda actividad profesional que no se encuentre expresamente prohibida y, por otra parte, el principio de separación de poderes y de independencia en el ejercicio del mandato representativo que corresponde a los miembros del Parlamento. Este último aspecto se traduce en la incompatibilidad establecida por el artículo 23 de la Constitución entre la calidad de miembro del Gobierno y la condición de diputado de la Asamblea Nacional, situación singular en un régimen que se califica de parlamentario o de colaboración de poderes, modelo que interpreta de manera flexible el principio de división de poderes y, en consecuencia, erige el Gobierno sobre la confianza parlamentaria.

En la exposición de las normas de aplicación en materia de incompatibilidades se mencionarán sumariamente los supuestos establecidos y se marcarán con especial relieve aquellos que son diferenciales respecto del sistema que rige en España.

En cuanto al concepto de tráfico de influencias parece que procede partir de una definición pragmática para facilitar la operatividad de los estudios y trabajos de la Comisión. Constituyen tráfico de influencias los actos o actuaciones realizados por un parlamentario o por un miembro del Gobierno, haciendo o no uso del prestigio social, de las relaciones personales o de la información que reporta el cargo público, que, sin ser infracción de carácter penal en España, pueden producir beneficios particulares, presentes o futuros, de carácter económico o no, para sí o para terceros.

Por consiguiente, el tráfico de influencias se diferencia de las conductas penales constitutivas de cohecho o corrupción, pero

también de conductas no penales y de carácter informativo que se mantienen con quienes desempeñan un cargo gubernamental o un mandato parlamentario. En realidad se trata de contactos de los particulares y los grupos de interés con los gobernantes para informar de situaciones de hecho relevantes en el momento de la adopción de medidas legislativas o de gobierno y que, sin constituir necesariamente influencias perniciosas y negativas para el interés público, pueden contribuir por el contrario a conocer mejor los supuestos que requieren una medida legislativa o gubernamental.

II. REFERENCIAS LEGALES Y DOCUMENTALES

Son de interés para el objeto del presente informe las siguientes referencias:

1. Constitución de la República Francesa de 1958, artículo 25.
2. Código Penal, artículos 175 a 183.
3. Código Electoral, artículos L. 46, L.O. 140, 141, 152, 153, y L. 106 a L. 115.
4. Ordenanza n.º 58-998 relativa a la Ley Orgánica de condiciones de elegibilidad y a las incompatibilidades parlamentarias, completada por las Ordenanzas n.º 58-1027, 59-224, 61-1447 y 72-64, artículos 9 a 20.
5. Ordenanza n.º 67-833 por la que se establece una Comisión de operaciones de Bolsa y sobre información de los titulares de títulos valores y publicidad de ciertas operaciones bursátiles, artículo 10.
6. Ley 66-537 sobre Sociedades Mercantiles, artículo 483.
7. Documentación de la *Guide Juridique Dalloz*, con referencia a los términos *corruption*, *cumul d'activités* y *informations privilégiées*, vols. I y II.

8. Número monográfico sobre *incompatibilités parlementaires* de la publicación *Notes et Etudes Documentaires*, números 4106-4107, CNRS, París, 1974, que comprende estudios relativos a las incompatibilidades parlamentarias en Francia y en otros 19 países extranjeros.

9. Ley 83-634 de 13 de julio, sobre los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios.

III. DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS Y PARTICULARES CON MOTIVO DE LA GESTION DE ASUNTOS PÚBLICOS

Los tipos penales que delimitan por arriba el tráfico de influencias son los que en España reciben el nombre de *cohecho*, que la doctrina penalista francesa denomina generalmente *corrupción* (*corruption*) y la doctrina inglesa *soborno* (*bribery*). Naturalmente, los tipos penales aun cuando coinciden en buena medida con otros ordenamientos, presentan importantes diferencias.

El *Código penal* francés regula en sus artículos 175 a 183 la corrupción de los funcionarios públicos, entendido el concepto de funcionario público en su sentido más amplio, y por tanto de aplicación a quienes ejercen funciones parlamentarias y gubernamentales. De modo sucinto, los tipos penales son los siguientes:

1. Todo funcionario público que por sí o por medio de persona interpuesta haya tomado o recibido interés en actos, adjudicaciones o empresas públicas o privadas cuya administración o inspección tenga o haya tenido, es castigado con prisión de seis meses como mínimo a dos años como máximo y multa que no podrá exceder de la cuarta parte de la responsabilidad económica que origine ni bajar de la doceava parte; además se le inhabilita para el ejercicio de cualquier función pública (artículo 175). No obstante, la Ley 86-29 de 9 de enero de 1986, establece la si-

guiente excepción: en los ayuntamientos cuya población no rebase los 1.500 habitantes, los alcaldes, adjuntos y consejeros municipales delegados o que sustituyen al alcalde, podrán celebrar negocios con los ayuntamientos que representan para la ejecución de pequeños trabajos o el suministro de bienes corrientes, siempre que su montante global no exceda en un año de 75.000 francos; pero las expresadas autoridades municipales deberán abstenerse de asistir y participar en la deliberación del Consejo municipal que acuerde o apruebe la adquisición de los servicios o suministros de referencia.

2. El funcionario encargado del control de una empresa privada, de la celebración de contratos en nombre del Estado con una empresa privada o de la emisión de informe sobre la celebración de contratos con una empresa privada, y que, dentro del plazo de cinco años desde su cese en la función, adopte o reciba una participación laboral, asesora o de capital en tales empresas, es castigado con la misma pena de prisión y con multa de 360 a 15.000 francos. Este tipo es también de aplicación a los agentes de establecimientos públicos, empresas nacionalizadas y sociedades de economía mixta con capital público superior al 50 por 100 (artículo 175-1).

3. Todo comandante de una división militar, departamento, plaza o ciudad, y todo prefecto o subprefecto, que en el ejercicio de su autoridad comercie en granos, harina, sustancias harinosas, vino o bebidas, distintas de las procedentes de sus propiedades, es castigado con multa de 1.800 a 60.000 francos y la confiscación de los productos objeto de comercio (artículo 176).

4. Se castiga con prisión de dos a diez años y multa proporcionada a la infracción a quien solicite o acuerde ofertas o promesas o reciba regalos o presentes en los siguientes casos:

- estar investido de mandato electivo, ser funcionario público del orden administrativo, judicial, militar o asimilado;
- ser árbitro o experto nombrado por un tribunal o por las

partes de un juicio para decidir o emitir parecer favorable o desfavorable a una de las partes;

– ser médico, cirujano, dentista o comadrona y certificar en falso o disimular la existencia de enfermedades o la situación de embarazo o proporcionar falsas indicaciones sobre el origen de una enfermedad o la causa de un óbito (artículo 177).

5. También se castiga con prisión de uno a cinco años y multa proporcional a quien solicite o acuerde ofrecimiento o promesa o reciba regalos o presentes por obtener o intentar obtener condecoraciones, medallas, distinciones o recompensas, puestos, funciones o empleos o cualquier favor concedido por una autoridad pública o, en general, una decisión favorable de una autoridad administrativa con abuso de una influencia real o supuesta (artículo 178).

6. Quien para obtener la adopción o la abstención de un acto, o los favores o ventajas previstos en los artículos 177 y 178, use de vías de hecho o amenazas, promesas, ofrecimientos, regalos o presentes, o ceda a solicitudes que tiendan a la corrupción, será castigado, aun cuando no hubiera adoptado la iniciativa y hubiere tenido o no resultado la amenaza o la corrupción, a las mismas penas de los artículos precedentes (artículo 179).

Junto a los tipos penales generales del Código penal, el ordenamiento francés establece tipos especiales en otras leyes, como es el caso del *Código electoral*, cuyos artículos L. 106 a L. 115, configura los siguientes delitos:

1. Quien mediante donaciones o liberalidades en dinero o especie o mediante promesa de liberalidades, favores, empleos públicos o privados u otras ventajas, hechos con el propósito de influir sobre el voto de uno o varios electores haya obtenido o intentado obtener su sufragio o su abstención, es castigado con tres meses a dos años de prisión y multa de 1.800 a 30.000 francos (artículo L. 106).

2. Quienes mediante el empleo de vías de hecho, de violencia o de amenazas contra un elector, haciéndole temer la pérdida de su empleo o quedar expuesto a un daño en su persona, su familia o su fortuna, le obliguen o intenten obligar a abstenerse de votar o influir sobre su voto, son castigados con prisión de un mes a dos años, y multa de 720 a 30.000 francos (artículo L. 107).

3. Si el culpable del supuesto previsto en el artículo L. 107 es funcionario público, la pena será doble (artículo L. 109).

4. Quienes cometan actos de violación o intenten violar el secreto de voto, o la sinceridad del mismo, y quienes impidan o intenten impedir las operaciones de escrutinio, o cambiar su resultado, son castigados con multa de 360 a 15.000 francos. Además, puede ser privado de sus derechos civiles durante un período comprendido entre dos y diez años (artículo L. 113) [cfr. BARATON-HOEFFINGER en *Guide Juridique Dalloz*].

Por último, el Derecho francés, ha tipificado el *delito de uso de informaciones privilegiadas (delito de los iniciados)*, castigado con prisión de dos meses a dos años y multa, bien de 6.000 a 5.000.000 de francos o bien de importe que puede alcanzar hasta el cuádruple del beneficio obtenido. El delito consiste en realizar o permitir conscientemente la realización en el mercado bursátil, directamente o por persona interpuesta, de una o varias operaciones para explotar informaciones antes de que el público tenga conocimiento de las mismas. Se consideran informaciones privilegiadas aquellos datos precisos relativos a las perspectivas o a la situación de un emisor de títulos valores o a las perspectivas de evolución de un título valor, que todavía no son conocidos por el público, sino solamente por los dirigentes de una sociedad o por otras personas con ocasión del ejercicio de su profesión o de sus funciones (intermediarios financieros, interventores de cuentas, etc.). El delito se recoge en la Ordenanza de 28 de septiembre de 1967, artículo 10-1, en relación con el artículo 483 de la Ley de Sociedades Mercantiles, n.º 66-537 de 24 de julio de 1966 [cfr. PHILIPPE GOSLEY en *Guide Juridique Dalloz*].

IV. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS, PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES Y OBLIGACIÓN DE FORMULAR DETERMINADAS DECLARACIONES

El régimen al que están sometidos los diputados y los senadores en Francia se encuentra establecido en el artículo 25 de la Constitución, determinados preceptos del Código electoral y de la Ley Orgánica sobre condiciones de elegibilidad y sobre incompatibilidades de 1958, modificada esta última en los años 1959, 1961 y 1972.

Incompatibilidades

En primer lugar, las incompatibilidades son muy numerosas, aunque quizá no tanto como en el Derecho español. A continuación se enumeran sucintamente las incompatibilidades legales:

1. El artículo 23 de la Constitución declara incompatible el mandato de diputado y la condición de miembro del Gobierno.
2. El militar de carrera es incompatible con determinados mandatos electivos, entre los cuales se encuentra el parlamentario (artículo L. 46 del Código electoral).
3. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre el Estatuto de la Magistratura, el ejercicio de funciones de magistrado es incompatible con el ejercicio del mandato parlamentario en la Asamblea Nacional (artículo L.O. 140 del Código electoral).
4. De conformidad con lo dispuesto en la Ley de 1871 sobre los Consejos Generales de los Departamentos, las funciones de miembro de la Comisión departamental son incompatibles con el mandato de diputado (artículo L.O. 141 del Código electoral).

5. La Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional, aprobada por Ordenanza n.º 58-1067, dispone la incompatibilidad de las funciones de miembro del Consejo Constitucional con las de diputado; el artículo L.O. 152 del Código electoral establece la presunción de que los diputados designados miembros del Consejo Constitucional optan por esta última función pública en caso de que no expresen su voluntad en contrario dentro de los ocho días siguientes a la publicación de su nombramiento.

6. Por lo que se refiere a la incompatibilidad entre el mandato de diputado y la condición de miembro del Gobierno, el artículo L.O. 153 del Código electoral dispone que la incompatibilidad tiene efecto después de la expiración del plazo de un mes a computar desde el nombramiento como miembro del Gobierno, pero prohíbe que el diputado miembro del Gobierno tome parte en ninguna votación durante ese tiempo.

7. La Ley Orgánica de Inelegibilidades e Incompatibilidades prohíbe la acumulación del mandato de diputado y del mandato de senador, y establece un mecanismo automático de cese en la Cámara de la que anteriormente se formaba parte con intervención en supuestos dudosos o conflictivos del Consejo Constitucional. En cualquier caso, se dispone de modo preciso que *nadie puede en ningún caso tomar parte en los trabajos de las dos Cámaras* (artículo 9).

8. Se establece asimismo la incompatibilidad entre la condición de suplente de diputado o senador y la de diputado o senador, de tal modo que llegado un suplente a diputado o senador, pierde necesariamente la condición de suplente (artículo 10).

9. Otra causa de incompatibilidad es la de miembro del Consejo Económico y Social (primer párrafo del artículo 11).

10. Igualmente la condición de diputado o senador es incompatible con la calidad de miembro del Consejo de Gobierno de un territorio de ultramar (párrafo segundo del artículo 11).

11. Una causa de incompatibilidad de gran alcance, debido a su formulación genérica, es la del mandato de diputado o senador con el ejercicio de funciones públicas no electivas. El artículo 12 de la Ley Orgánica se está refiriendo en este supuesto sobre todo a los funcionarios de las Administraciones Públicas dependientes del Gobierno, pero también a los funcionarios de la Administración de Justicia incluso los que no son magistrados, pues éstos son incompatibles por una mención específica, recogida anteriormente. La Ley Orgánica en su artículo 12 establece un procedimiento de sustitución del funcionario en el supuesto de que sea elegido para el Parlamento, así como de intervención del Consejo Constitucional en el supuesto de que se impugne la elección.

12. Asimismo es incompatible el ejercicio del mandato de diputado o senador con funciones atribuidas por un Estado miembro de la Comunidad, por un Estado extranjero o por una organización internacional a cuyo cargo corra su retribución.

13. El régimen de incompatibilidades se extiende incluso al supuesto de misiones oficiales de carácter temporal para las que designa el Gobierno. En efecto, las personas encargadas por el Gobierno de una misión de carácter temporal sólo pueden acumular el ejercicio de tal misión con su mandato parlamentario cuando no excede de seis meses (artículo 13).

14. La incompatibilidad del mandato parlamentario con funciones ejercidas en empresas nacionales y en establecimientos públicos nacionales alcanza a la calidad de Presidente, miembro del Consejo de Administración, Director General o Director General Adjunto de las expresadas entidades.

15. Por último, es incompatible el mandato parlamentario con la función de empresario o Jefe de empresa, Presidente del Consejo de Administración, Administrador delegado, Director General, Director General Adjunto o gerente en determinadas sociedades que responden a diversas categorías:

– sociedades, empresas o establecimientos que gozan de subvenciones, garantías o ventajas concedidas por el Estado o una Administración Pública, con la salvedad de las que se desprendan de la aplicación automática de normas de carácter general;

– sociedades cuyo exclusivo objeto sea financiero y recurran públicamente al ahorro o al crédito;

– sociedades o empresas cuya actividad consista principalmente en la ejecución de obras públicas, servicios o suministros por cuenta o bajo el control del Estado o de una Administración o establecimiento público o, en fin, de una empresa nacional cuyo capital sea público en más de la mitad;

– sociedades o empresas con fines lucrativos cuyo objeto consista en la compra o venta de inmuebles destinados a construcciones o a la promoción inmobiliaria, o a la construcción de inmuebles para su venta;

– sociedades en las que más de la mitad del capital social esté constituido por participaciones de sociedades, empresas o establecimientos contemplados en los apartados anteriores de este mismo artículo (artículo 15).

Es preciso señalar que las disposiciones del último artículo mencionado son de aplicación a todas las personas que directamente o por persona interpuesta ejercen de hecho la dirección de los establecimientos, sociedades o empresas a que se refieren.

A tal cúmulo de incompatibilidades, apenas se aplican *excepciones*, las cuales en realidad quedan reducidas a las siguientes:

1. En el supuesto contemplado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de inelegibilidades e incompatibilidades (n.º 11 de los apartados mencionados anteriormente) relativo a la incompatibilidad del mandato de diputado o senador con el ejercicio de

funciones públicas no electivas, los apartados finales del mismo precepto establecen dos excepciones:

– Los profesores universitarios que en la fecha de su elección sean titulares de cátedras obtenidas mediante oposición o encargados de la dirección de investigaciones (esta excepción también figura en el artículo L.O. 142 del Código electoral).

– Los ministros de cultos del Alto Rin, del Bajo Rin y de Mosela y los delegados del Gobierno en la administración de los cultos religiosos (esta excepción figura igualmente en el artículo L.O. 142 del propio Código electoral).

2. La incompatibilidad del mandato parlamentario con las funciones rectoras de empresas nacionales y establecimientos públicos nacionales a que se refiere el artículo 14 de esta Ley Orgánica de Incompatibilidades, no es de aplicación a los parlamentarios que son designados precisamente por su calidad de tales como miembros de Consejos de Administración de empresas públicas o de establecimientos públicos nacionales en función de las normas que rigen la organización de tales empresas o establecimientos.

Prohibiciones

Una vez examinadas las causas de incompatibilidad y las excepciones a las mismas, procede mencionar las *prohibiciones de actividades que se establecen respecto de los parlamentarios en Francia*. Las prohibiciones se definen como supuestos de una extraordinaria amplitud y por consiguiente se reducen a un número limitado de categorías:

1. Queda prohibido a todo parlamentario aceptar durante su mandato la función de miembro del Consejo de Administración o de vigilancia, o cualquier otra función ejercida de manera per-

manente en calidad de consejero, en los establecimientos, sociedades o empresas contempladas en el artículo 15 de la Ley Orgánica sobre elegibilidad y sobre incompatibilidades (se trata de las entidades que figuran en el número 14 anterior) según el artículo 16. El artículo 17 establece una limitada excepción a la prohibición indicada, en cuanto autoriza que el diputado o el senador miembro de un Consejo general o de un Consejo municipal puedan ser designados por tales Consejos para representar al departamento o al ayuntamiento en organismos de interés regional o local, pero con la doble condición de que tales organismos no tengan por objeto la consecución ni la distribución de beneficios y de que no obtengan por ello remuneración alguna.

2. Se prohíbe, en segundo lugar, a los diputados y senadores el ejercicio de la abogacía, directamente o por medio de otra persona, salvo ante el Tribunal Supremo de Justicia, con motivo de asuntos relacionados con procesamientos por crímenes o delitos contra el interés público, en materia de prensa o que afectan al crédito y al ahorro; asimismo se prohíbe el ejercicio de funciones de asesoramiento jurídico por cuenta de las sociedades, empresas o establecimientos contemplados en los artículos 14 y 15 siempre que el asesoramiento no fuera habitual con anterioridad a su elección o en la medida en que se ejerzan en contra del Estado, sociedades nacionales, colectividades o establecimientos públicos (artículo 18).

3. Finalmente, se prohíbe a todo diputado o senador hacer figurar su nombre, o dejar que figure, seguido de su condición de parlamentario en cualquier tipo de publicidad relacionada con una empresa financiera, industrial o mercantil. El artículo 19 de la Ley Orgánica sobre Inelegibilidades e Incompatibilidades castiga incluso la contravención de esta prohibición con privación de libertad de uno a seis meses y multa de 2.000 a 10.000 francos, a los fundadores, directores o gerentes de sociedades o establecimientos con fines de carácter mercantil, industrial o financiero que hayan hecho figurar el nombre de un parlamentario, o que lo hayan consentido, con mención de esta condición en cualquier publicidad hecha en interés de la empresa que diri-

gen o que se proponen fundar; en caso de reincidencia, tales penas se amplían hasta un año de privación de libertad y 20.000 francos de multa.

La contravención de las prohibiciones del ejercicio de la abogacía en las condiciones expresadas y de la constancia en actividades publicitarias en la forma expuesta, permite, a instancia de la Mesa de la Cámara interesada o del Ministerio de Justicia, la declaración de oficio por el Consejo Constitucional de la renuncia al escaño parlamentario.

Obligaciones

Para terminar este apartado sobre régimen de actuación de los parlamentarios en el ámbito público y en el privado, resulta indispensable hacer referencia a las *obligaciones* a que les somete la ley como garantía del cumplimiento del sistema legal establecido. Estas obligaciones las establece el artículo 20 de la Ley Orgánica sobre Inelegibilidades e Incompatibilidades. Cabe reducirlas a dos categorías:

1. El diputado o senador que en el momento de su elección se halle en un caso de incompatibilidad legal, debe dimitir de las funciones incompatibles con el mandato parlamentario dentro de los quince días siguientes al comienzo del ejercicio de sus funciones o, caso de impugnación de la elección, de la decisión del Consejo Constitucional que la resuelva. En el supuesto de que sea titular de un empleo público, solicitará su pase a la situación especial prevista en el estatuto del organismo al que pertenecía.

2. Todo diputado o senador tiene la obligación de declarar ante la Mesa de la Cámara a que pertenece, en el mismo plazo establecido en el supuesto anterior, cualquier actividad profesional que se proponga continuar, así como declarar, durante su mandato, cualquier actividad profesional nueva que se propon-

ga ejercer. La Mesa de la Cámara examina tales declaraciones y, en caso de duda sobre la compatibilidad de las expresadas actividades profesionales, se plantea recurso ante el Consejo Constitucional, el cual resuelve soberanamente si el parlamentario afectado se encuentra o no en un supuesto de incompatibilidad. En caso afirmativo, el parlamentario está obligado a regularizar su situación en el plazo de quince días, de modo que, de no hacerlo, el Consejo Constitucional declara de oficio la renuncia al mandato parlamentario.

V. REGIMEN DE COMPATIBILIDAD DE ACTIVIDADES
POR QUIENES EJERCEN FUNCIONES PÚBLICAS
SIN TENER LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO

El sistema de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración del Estado y de las Corporaciones locales, así como de los organismos y establecimientos públicos en Francia, es extraordinariamente heterogéneo, de tal modo que cada sector de la Administración Central, incluso cada una de las áreas en que se divide un departamento ministerial, posee estatutos jurídicos diferenciados para las distintas categorías de funcionarios.

Sólo hace pocos años se han dictado por primera vez normas generales, dotadas todavía de cierta vaguedad, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. La Ley 83-634 de 13 de julio de 1983, aprobada hace ahora apenas cinco años, ha establecido con cierta generalidad los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos de las Administraciones civiles del Estado. El artículo 2.º dispone la aplicación de la ley a los funcionarios civiles de las Administraciones del Estado, las regiones, los departamentos, los ayuntamientos y sus diversos establecimientos públicos (Administración indirecta no territorial), con exclusión de los funcionarios de las Cámaras parlamentarias y de los Magistrados del Poder Judicial; en cuanto a los establecimientos públicos de carácter industrial o comercial, sólo se aplica a los agentes dependientes de los mismos que tienen la condición de funcionarios. Por otra parte, el artículo 3.º especifica que el sistema de derechos y obligaciones se aplica a quienes sirven em-

pleos civiles permanentes en las administraciones públicas enumeradas antes, incluso en el supuesto de que quienes ocupen tales empleos civiles sean funcionarios de las Cámaras parlamentarias, Magistrados del Poder Judicial o militares, con arreglo a las condiciones establecidas en sus respectivos estatutos. Es preciso también poner de relieve lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 11 de la propia ley: «la Administración pública (cualquiera de las mencionadas) está obligada a proteger a los funcionarios contra las amenazas, violencias, vías de hecho, injurias, difamaciones o ultrajes de que pudieran ser víctimas con ocasión del ejercicio de sus funciones, así como de reparar en su caso el perjuicio que les ocasione».

Pues bien, por lo que se refiere a las obligaciones, la Ley establece el principio general de que los funcionarios consagran la integridad de su actividad profesional a los cometidos que se les confían, con una doble consecuencia en materia de incompatibilidades:

1. Los funcionarios no pueden ejercer a título profesional ninguna actividad privada lucrativa de cualquier naturaleza que fuere, salvo excepción adoptada por decreto en Consejo de Estado (párrafo primero del artículo 25).

2. Los funcionarios no pueden tomar, por sí mismos o por persona interpuesta, en una empresa sometida al control de la Administración a la que pertenecen o en relación con ella, ningún tipo de interés que pueda comprometer su independencia (párrafo segundo del artículo 25).

En cualquier caso, los agentes públicos, el personal al servicio de empresas públicas y los funcionarios en sentido estricto del Estado y de las Administraciones locales, así como las personas privadas investidas de funciones de servicio público, se encuentran en general sometidas a un estricto régimen de incompatibilidades. Este régimen establece tanto la prohibición de acumular dos empleos públicos, salvo supuestos excepcionales (la docencia, especialmente la de nivel universitario, y la participación en organismos administrativos de índole corporativa y

carácter representativo) como limitaciones a la concurrencia de retribuciones públicas (por ejemplo, la percepción de una pensión y una retribución por servicio activo). En algunos de los estatutos de quienes desempeñan funciones públicas se prohíbe también acumular el empleo público con una actividad profesional privada lucrativa, aun cuando sea con carácter ocasional o temporal (Cfr. HUBERT CHARLES en la voz *Cumul d'activités* de la guía jurídica Dalloz).

Por el contrario, el sistema francés admite con carácter general la compatibilidad del desempeño de una función pública con la realización de trabajos de carácter científico, literario o artístico o el concurso para la realización de obras de interés general, ya sea como ayuda benévola o con la percepción de compensaciones por los gastos que comporte. En realidad, se trata del reconocimiento de la libertad de creación cultural. Quizá sea éste el trasfondo en que se apoya la compatibilidad de un cargo público con el ejercicio de la investigación y la docencia, incluso en el sector público, previa la autorización administrativa correspondiente.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo expuesto acerca del régimen que ordena el ejercicio de funciones públicas y privadas por diputados y senadores en Francia, cabe deducir una serie de consideraciones que quizá resulten de interés para los trabajos encomendados a la Comisión de investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias.

1. La tipología de los delitos de corrupción y de cohecho es extraordinariamente amplia tanto por lo que se refiere a las personas que los pueden cometer (funcionarios públicos en el sentido de toda persona que ejerce funciones públicas de todo orden, parlamentarias o ejecutivas, de la Administración central o local, del ámbito judicial o de la administración indirecta del Estado y de las corporaciones locales) como en cuanto al alcance de los tipos penales. En general no se trata de delitos de resultado, sino que la corrupción se comete por el mero intento de influir

en la adopción de medidas políticas o administrativas, siempre que medie una donación o regalo, o aun la mera promesa u oferta de hacerlo. El delito se consuma, pues, incluso en el caso de que la pretendida medida política o administrativa no llegue a adoptarse.

2. Las penas son en todo caso más graves cuando el delito de corrupción se comete por funcionarios que cuando son autores de los mismos los particulares.

3. Ocasionalmente aparece en la regulación penal una referencia al ejercicio de *influencias* o a la existencia de *interés particular*. Así, el artículo 178 del Código penal tipifica el ejercicio abusivo de influencias reales o supuestas para la consecución de negocios o beneficios resultantes de contratos celebrados con autoridades públicas, o bien asimismo, para la obtención de condecoraciones, medallas, recompensas o empleos. Esto explica que la doctrina francesa utilice la denominación de *delito de tráfico de influencias* para calificar la corrupción pasiva, ya sea por actos cometidos por particulares o cometidos por funcionarios a causa del uso de su influencia sobre la autoridad pública o una administración para obtener la concesión de una ventaja o beneficio para sí mismo o para un tercero (Cfr. BARATON-HOEFFINGER en la voz *Corruption* de la guía jurídica Dalloz).

4. Por lo que se refiere al *interés*, que ha de entenderse como tomar *interés particular*, con motivo de la gestión de asuntos públicos, constituye un elemento del tipo de corrupción establecido en el artículo 175 del Código penal. Esa intromisión del interés particular que beneficia a alguien en contra o al margen del interés general es un elemento relacionado con el tráfico de influencias. Resulta relevante incluso para configurar conductas penales posteriores al ejercicio de una función pública, pero facilitada por haberla desempeñado. Así, el artículo 175-1 del Código penal francés pena al funcionario que en el plazo de los cinco años siguientes a su cese perciba beneficios u obtenga ventajas de empresas que hayan tenido relación con el ejercicio de sus funciones públicas.

5. La protección del ejercicio de funciones públicas está además garantizada penalmente mediante la condena de las llamadas *vías de hecho* (hecho consumado, fuerza, violencia o intimidación mediante amenazas) ante los funcionarios públicos para obtener ventajas particulares o beneficios (artículo 179 del Código penal). Es decir, que con independencia de la tipificación genérica del *delito de coacciones*, se configura un tipo de coacción especial con motivo de la regulación del delito de corrupción, lo cual significa básicamente una agravación de las penas a la vez que un medio más enérgico de impedir la intromisión indebida de intereses particulares en el ejercicio de funciones públicas.

6. Por lo que se refiere a las incompatibilidades, hay que destacar la minuciosidad y concreción con que se regulan mediante la determinación de los siguientes elementos: supuesto de hecho, plazo para efectuar renunciaciones u opciones, posibilidad de impugnación o de intervención del Consejo Constitucional y especificación de las sanciones. Dentro de éstas se encuentra la de la pérdida del mandato parlamentario por resolución del Consejo Constitucional mediante la declaración de oficio de la renuncia al escaño, en sustitución del diputado infractor del régimen de incompatibilidades o de prohibiciones.

7. El sistema francés muestra una clara desconfianza hacia los nombramientos efectuados por el Gobierno para que diputados o senadores desempeñen ciertas funciones públicas. Conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica de Inelegibilidades e Incompatibilidades, prohíbe todo nombramiento para una misión de carácter permanente y solamente autoriza misiones temporales compatibles con el mandato parlamentario cuando su duración no exceda de seis meses. Por consiguiente, el principio de separación de poderes se mantiene con carácter general y sólo admite excepciones de limitada duración en el tiempo.

8. Los parlamentarios franceses tienen el deber de declarar sus actividades profesionales, tanto las desarrolladas en el momento de ocupar el escaño como aquéllas que puedan acometer una vez iniciado el desempeño del mandato parlamentario (artículo 20). No se trata propiamente de una declaración de bienes

ni tampoco de una declaración de intereses, puesto que queda restringida la declaración a actividades profesionales que conceptualmente comportan cierto grado de habitualidad y permanencia en el ejercicio de las funciones de que se trata. Si existiera duda sobre la compatibilidad de la actividad profesional privada con el mandato parlamentario, cuestión de cierta complejidad dado el abultado número de supuestos de incompatibilidad especificados por la ley, se abre la posibilidad de pronunciamiento por el Consejo Constitucional respecto de la autorización para compatibilizar o no ambas actividades, con la consecuencia en su caso de la pérdida del escaño, en las condiciones que han sido expuestas con anterioridad. Por lo que afecta a los bienes patrimoniales de los parlamentarios no existe ninguna exigencia en Francia de formular declaración ni por consiguiente de publicar datos personales en esta materia, lo cual puede resultar superfluo en función de normas de carácter fiscal que obliguen a ello.

9. En la legislación francesa se percibe asimismo la preocupación de alejar a los diputados y senadores de fuertes compromisos con sociedades o entes que representan grandes intereses económicos, como lo prueba la prohibición de desempeñar puestos de administración o de gerencia de ciertas sociedades privadas, especialmente las dedicadas a la actividad financiera, de crédito y de ahorro, o a la actividad inmobiliaria y de construcción (artículo 15, 16, 18 y 19). El estricto régimen de constancia de cargos directivos en el Registro mercantil facilita, sin duda, la efectividad de las incompatibilidades establecidas al respecto.

10. El mismo propósito de alejar al parlamentario, y en general a cuantos ejercen funciones públicas, de entidades y medios en los que se gestionan y ventilan grandes intereses económicos, ha llevado al legislador francés a tipificar el delito de uso indebido de informaciones privilegiadas con motivo de operaciones bursátiles, según queda expuesto con anterioridad.

11. Para terminar, está claramente dispuesta la incompatibilidad entre el mandato parlamentario y el ejercicio de cualquier

otro tipo de funciones públicas, salvo las de carácter docente o algunas de índole representativa. Por una parte, la Ley 83-634 establece la consagración íntegra de su actividad profesional por los funcionarios a los cometidos que les encomiendan las Administraciones públicas de que dependen. Por otra parte, se permiten excepciones a este principio, sobre todo en el ámbito docente e investigador; la compatibilidad, tanto del mandato parlamentario como de la condición de funcionario con funciones docentes e investigadoras es una característica que el sistema francés comparte con otros países, acaso por el hecho de su estrecha relación con la libertad de creación científica, literaria y artística.

GRAN BRETAÑA

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES

Es preciso distinguir en rigor dos aspectos: por un lado, la regulación legal de los cargos que no se pueden ejercer o desempeñar cuando se es diputado (o cuando se pretende serlo mediante candidatura en las elecciones a la Cámara de los Comunes), y por otro, la situación en lo relativo a lo que se llama comúnmente *tráfico de influencias*, es decir, al comportamiento del titular de un alto cargo o de un diputado, consistente en favorecer especialmente con su palabra o con su voto a determinados grupos o sectores de intereses económicos a cambio de que dichos grupos concedan u otorguen a ese diputado en un futuro próximo, que puede ser incluso inmediatamente después de que finalice su mandato parlamentario, determinadas ventajas de naturaleza generalmente (aunque no forzosamente) económica y no constitutivas en sí mismas de actos o hechos delictivos ni ilegales. Como quiera que el segundo aspecto es el primordial para los actuales trabajos en el seno del Congreso de los Diputados, se procurará dedicarle mayor atención, si bien con la adverten-

cia desde ahora de que, según informaciones amablemente facilitadas por los servicios competentes de la Cámara de los Comunes, no existe legislación ni código más o menos preciso de costumbres o *convenciones* parlamentarias directamente aplicable en materia de tráfico de influencias (al contrario que en materia de incompatibilidades, para las cuales rige, en cambio, una legislación bastante detallada), aunque sí hay ciertas formas de ética parlamentaria que, como veremos, resultan eficaces en el sentido de que previenen en gran parte los abusos que de otro modo cabría temer.

Expondremos sucesivamente el régimen de incompatibilidades y el de tráfico de influencias.

II. INCOMPATIBILIDADES PARA LOS DIPUTADOS

Rige en este punto la Ley de Causas de Incompatibilidades para la Cámara de los Comunes de 1975 (*House of Commons Disqualifications Act 1975*), de la cual únicamente nos interesa, para los fines específicos del presente estudio, el Anejo I (*Schedule I*) en sus partes II y III, que contienen sendas y muy extensas listas, respectivamente, de *Organos cuyos miembros no pueden ser diputados* (*Bodies of which all members are disqualified*) y de *Otros cargos incompatibles* (*Others disqualifying offices*). La enumeración es tan larga y casuística que resulta difícil encontrar un hilo conductor o un eje de referencia común a los conceptos que incluye. No obstante, cabe resumir diciendo que los entes y cargos enumerados son todos organismos estatales o paraestatales, incluyendo las llamadas empresas públicas, cuyos puestos rectores son de nombramiento real (es decir, en la práctica gubernativo). En las listas se encuentran ejemplos tan dispares como los entes regionales de distribución de agua o de electricidad, los vocales del Consejo de Cinematografía, los jueces y vocales de tribunales especializados en materia de empleo o de trabajo, o los miembros de Consejos de Comercialización de Productos Agrícolas (*Agricultural Marketing Boards*).

Estas causas de incompatibilidad son también, por lo demás causas de inelegibilidad, de tal modo que el titular de uno de estos cargos no puede presentarse candidato a las elecciones si no se dimite o renuncia previamente.

No existe, en cambio, ninguna incompatibilidad con empresas privadas, ni tampoco con determinados organismos o empresas públicas o para-estatales con participación privada, en el supuesto de que la designación no se haga por el Gobierno, sino en representación de intereses o participaciones privadas (como el caso recién citado de los Consejos de Comercialización de Productos Agrícolas).

Finalmente, tampoco existe disposición alguna que prohíba al parlamentario ni, por lo demás, a ningún alto cargo del Gobierno o de la Administración pública en general, desempeñar puestos directivos o adquirir participaciones en empresas privadas, dentro de cierto período tras el cese en las actividades parlamentarias o en el cargo gubernamental o administrativo.

III. TRÁFICO DE INFLUENCIAS

Ya dijimos que no hay *strictu sensu* una regulación específica que defina y cubra directamente esta figura, pero también hay que señalar que existe desde mediados de la década de los setenta un sistema de Registro público de participaciones e intereses privados de los miembros de la Cámara, y una Comisión Especial sobre la materia que actúa en un sentido preventivo de las prácticas conocidas como tráfico de influencias, no mediante el procedimiento de la prohibición lisa y llana, muy difícil de aplicar en la práctica, es decir mediante la fórmula típicamente anglosajona (adoptada también últimamente por el *Bundestag* en la República Federal Alemana), de la declaración pública y oficial por el propio diputado, sin perjuicio, de un registro accesible a todo el mundo (no sólo a los demás diputados). A continuación se resumen sus rasgos esenciales.

A) Obligación de declarar intereses o participaciones financieras en la materia objeto de debate

Es una norma original desde el punto de vista del derecho parlamentario comparado y, como tantas otras de la Cámara de los Comunes, resulta o deriva de una larga práctica consuetudinaria que ha terminado por convertirse en norma escrita.

El 22 de mayo de 1974 la Cámara en Pleno aprobó, efectivamente, dos resoluciones en materia de intereses económicos o financieros de los diputados, una de las cuales disponía que *en cualesquiera debates o actuaciones de la Cámara o de sus comisiones o tratos o comunicaciones que un diputado puede tener con otros diputados o con ministros o con funcionarios del Estado (servants of the Crown), deberá revelar (he shall disclose) todo interés o beneficio pecuniario significativo de cualquier clase (any relevant pecuniary interest or benefit of whatever nature), ya directo, ya indirecto, que haya podido tener, tenga o espere en el futuro.*

Como se aprecia, la norma es bastante amplia, pues cubre los tres supuestos posibles de pasado, presente y futuro próximo. Lo esencial es, sin embargo, no tanto su formulación literal como el modo en que se aplica, y en este punto procede metodológicamente hacer una distinción: cómo se aplica en las actuaciones normales, entendiendo por normales la intervención ordinaria en el debate, la formulación de una pregunta o la presentación de un ruego o petición, y cómo se aplica en las demás actuaciones.

Por lo que se refiere a las actuaciones normales, no hay problema ni dificultad. El diputado suele indicar al comienzo de su intervención cuál es su relación financiera o económica concreta con el punto objeto de discusión (o, en su caso, de pregunta o de petición), y se deja, en principio, a su libre arbitrio el grado de detalle en la descripción, con tal que identifique suficientemente la clase de interés o participación y la entidad de que se trata. Es frecuente que el diputado se remita pura y simplemente

te al Registro al que luego nos referiremos, donde ya constan obligatoria y públicamente los datos en cuestión, con lo cual ahorra tiempo a la Cámara y a sí mismo. La norma vale igualmente para cualesquiera comisiones de la Cámara donde el diputado pueda intervenir.

Puede, en cambio, haber problemas en actuaciones de otro tipo, por ejemplo, la presentación de enmiendas, la formulación de preguntas suplementarias o simplemente el ejercicio del voto. El informe de la Comisión Especial sobre Intereses de los Diputados de diciembre de 1974 llamó la atención sobre este punto y llegó a proponer ciertas fórmulas especiales, algunas de las cuales implicaban la utilización de símbolos. Pero las dificultades administrativas que esto implicaba eran, al parecer, grandes, y la Cámara resolvió en consecuencia que la palabra *actuaciones (proceedings)*, tal como se había aprobado en la citada resolución de mayo del mismo año, se interpretara en el sentido de que *no incluye la presentación de un aviso por escrito ni la formulación de una pregunta suplementaria*. En consecuencia, la presentación de una pregunta, de una moción o de una enmienda no tiene por qué ir acompañada por declaración alguna de interés económico personal, y lo mismo vale cuando se añade el nombre de un diputado a una moción o enmienda que ya figura en el orden del día (*Order Paper*). La formulación de preguntas suplementarias es el único tipo de actuación oral que no requiere declaración o revelación de interés económico personal.

Por lo que se refiere a las votaciones tanto en el pleno como en las comisiones, se considera suficiente revelación el simple hecho de que el interés o la relación económica del diputado esté ya consignado en el Registro especial, según resolución expresada de la Cámara de 12 de junio de 1975.

B) Registro de Intereses de los Diputados

Por la citada resolución de 12 de junio de 1975, la Cámara, al aprobar el informe de la Comisión Especial, acordó crear un Re-

gistro especial cuya finalidad sería la *de proporcionar información sobre todo interés pecuniario u otra clase de ventaja material que un diputado puede recibir y que pueda considerarse susceptible de afectar a su conducta como tal diputado o influir en sus acciones, palabras o votos en el Parlamento.*

El registro enumera nueve clases de datos de inscripción obligatoria:

- 1) cargos remunerados de dirección en sociedades públicas o privadas;
- 2) empleos o cargos remunerados de cualquier clase;
- 3) oficios, profesiones o industrias remuneradas;
- 4) el nombre de los clientes cuando los intereses de referencia comprenden servicios de tipo personal prestados por el diputado y derivados de su condición de tal o relacionados de algún modo con su pertenencia a la Cámara;
- 5) apoyos financieros: a) al candidato al Parlamento, cuando, a sabiendas del diputado, el apoyo supere el 25 por 100 de los gastos electorales del candidato, o b) al diputado ya elegido por cualquier persona u organización, con indicación de si el apoyo incluye o no pagos al diputado u otras ventajas o beneficios materiales, ya sean directos o indirectos;
- 6) viajes al extranjero derivados de su condición de diputado o relacionados con ella, en caso de que los gastos del viaje no hayan sido sufragados totalmente por el diputado o con cargo al Tesoro;
- 7) cualesquiera pagos u otros beneficios o ventajas materiales recibidos de Estados, personas u organizaciones extranjeras o por cuenta de éstos;
- 8) tierras y propiedad inmueble de valor sustancial o que den origen a ingresos sustanciales;

- 9) los nombres de sociedades u otras entidades donde el diputado tenga a sabiendas, bien él mismo o en unión o en nombre de su cónyuge o hijos menores, una participación económica en el accionariado por valor nominal superior a una centésima parte del capital emitido.

Es curioso señalar, llegados a este punto, que la Cámara, tan minuciosa a la hora de enumerar los conceptos o fuentes de ingresos de declaración obligatoria, no ha considerado exigible, sin embargo, que se haga constar el importe de la remuneración, participación, beneficio o interés de que se trate en cada caso. Basta, repetimos, con indicar la fuente de origen.

El registro se compila sobre la base de las declaraciones hechas por los diputados para cada uno de los nueve conceptos enumerados, y corre a cargo de un registrador (*Registrar*), que es un funcionario de alta graduación de los servicios de la Secretaría General de la Cámara. Es obligación suya, entre otras, enviar los formularios a los diputados para que los rellenen al principio de cada legislatura, así como a los diputados recién elegidos en elecciones parciales durante el transcurso de una legislatura, una vez que hayan tomado posesión de su escaño. Por su parte, los diputados tienen la obligación de devolver relleno el cuestionario dentro de las cuatro semanas siguientes y tienen asimismo que notificar al registrador cualesquiera modificaciones en sus intereses registrables dentro de un plazo de cuatro semanas.

Una vez completo el Registro, el registrador, después de haber consultado a la Comisión Especial a que en seguida se hará referencia, ordena que se publique por la Imprenta Real de Su Majestad (*Her Majesty's Stationery Office*, el equivalente de nuestro Boletín Oficial del Estado) como documento oficial de la Cámara de los Comunes. Los datos del Registro se publican anualmente, con los cambios o alteraciones que hayan sobrevenido desde la publicación anterior.

Lo interesante, a nuestro juicio, desde el punto de vista de las garantías de eficacia del Registro, es que éste en primer lugar, es

accesible a cualquier persona, diputado o no, dentro de los locales del Registro mismo, previa petición de hora al registrador, en las condiciones que disponga cuando lo estime oportuno la Comisión Especial, y que los demás diputados pueden consultarlo en cualquier momento durante los días de sesión o previa petición de hora estando suspendidas las sesiones.

Finalmente la publicación con los datos del Registro puede ser comprada libremente en el citado *Her Majesty's Stationery Office*.

C) Comisión Especial de Intereses de los Diputados (Select Committee of Members' Interests)

Como consecuencia del ya citado informe de diciembre de 1974, se constituyó una Comisión Especial con este nombre, y con la misión de *examinar las medidas tomadas para la confección, mantenimiento y acceso del Registro de Intereses de los Diputados; examinar cualesquiera propuestas formuladas por los diputados u otras personas sobre la forma y contenido del Registro; examinar cualesquiera denuncias concretas hechas acerca del registro o declaración de intereses, e informar sobre estas materias o cualesquiera otras relacionadas con los intereses de los diputados* (se entendía, naturalmente, informar a la Cámara en Pleno).

La Comisión, que se designó por primera vez el 2 de febrero de 1976, se elige por el Pleno para toda la legislatura (es decir, en principio para cinco años, a menos que haya disolución anticipada de la Cámara, cosa por lo demás, frecuente) y está compuesta de 13 miembros con un quórum de 5. La Comisión está específicamente autorizada (artículo 107 del Reglamento –*Standing Orders*– de la Cámara) para citar testigos y recabar cualesquiera documentos y datos registrados, y para reunirse incluso en periodos de suspensión de las sesiones. El registrador a que ya nos hemos referido actúa como secretario de la Comisión.

D) Procedimiento de denuncia ante la Comisión

Existe un procedimiento bastante preciso en materia de denuncias contra diputados por presunta omisión o incumplimiento del deber de registrar sus intereses económicos, procedimiento en el que desempeñan un papel central el registrador y la propia Comisión, pero del que, como luego veremos, sólo en raras ocasiones se ha hecho uso.

Hay que distinguir dos casos fundamentales, según que la denuncia se haga por otro diputado o que se formule por una persona cualquiera (*by a member of the public*). En el primer caso, el denunciante tiene que dirigirse por escrito al registrador, quien debe a su vez remitir inmediatamente el asunto a la Comisión informando al diputado denunciado. La Comisión está facultada para oír a los diputados a la vez y para recabar las demás pruebas que juzgue oportunas, y para informar al Pleno, con una recomendación de lo que a su juicio proceda acordar. Al Pleno compete la decisión definitiva.

Si es una persona cualquiera la que hace la denuncia, tiene que dirigirla, igualmente por escrito, al registrador, quien tiene el deber de advertir inmediatamente al denunciante que ninguna de las alegaciones o acusaciones que formule está amparada por la *prerrogativa parlamentaria* (*is not covered by parliamentary privilege*), de tal modo que en caso de falsedad deliberada, el denunciante caerá automáticamente bajo el ámbito de las leyes sobre libelo y calumnia (bastante rigurosas en el Reino Unido). A continuación, el registrador tiene discrecionalidad para decidir si existen indicios racionales (*prima facie evidence*) de que la denuncia es correcta; si no los hay en su opinión, está facultado para archivar el caso sin más trámites. Si, por el contrario, existen a su entender indicios de que se ha incumplido una obligación registral, tiene que informar a la Comisión; la cual puede exigir una explicación al diputado y oír el testimonio de las personas que juzgue conveniente, incluyendo al propio diputado y a los testigos que, en su caso, presente. Finalmente, se eleva infor-

me con la recomendación que proceda al Pleno de la Cámara, el cual adopta en este caso la decisión definitiva.

Son bastante raras las denuncias, tanto del público como de otros diputados, y no se ha dado ningún caso de que el pleno haya tenido que pronunciarse. Únicamente en una ocasión, como consecuencia de una denuncia contra un diputado por omisión del deber de declarar en el Registro determinado interés económico, la Comisión llegó a celebrar procedimiento formal de audición de testigos, como consecuencia del cual al diputado, sin esperar a que el asunto se elevara al Pleno, hizo la inscripción, cerrándose así el caso.

IV. OBSERVACIONES FINALES SOBRE TRÁFICO DE INFLUENCIA EN GENERAL

Hasta ahora nos hemos ocupado de los diputados exclusivamente. Cabría preguntarse, pues, cuál es el régimen aplicable a los altos cargos en general. También en este punto tenemos información reciente, según la cual no hay ordenamiento específico de tipo legal ni tampoco costumbre o convención constitucional, si bien hay que añadir que la vigilancia constante de cada partido sobre los demás, incluso de cada partido sobre sus propios miembros que ocupen altos cargos, ha sido suficiente hasta ahora para mantener un clima de relativa independencia entre el ejercicio de funciones gubernamentales o de alta administración y el servicio a intereses privados. No se da, por ejemplo, apenas el caso de que un Ministro o Secretario de Estado recién cesado se incorpore a una empresa privada que por su actividad o negocio específico esté en relación especial y significativa con el Ministerio o Departamento que ocupaba el titular. La única excepción significativa que cabe registrar en este punto —y que dio lugar, por cierto, a fuertes protestas en la Comisión de Defensa de la Cámara— fue el paso hace dos años del ex-Secretario de Estado para la Defensa Frank Cooper a una firma que precisamente fabricaba armamento y material de guerra, pero se ha

tratado de un caso aislado. De todos modos, no se descarta en medios parlamentarios del Reino Unido la posibilidad de que en un futuro próximo, la Comisión de Defensa presione para que se adopte algún tipo de reglamentación de incompatibilidades *ex post*, es decir, de prohibición de que los altos cargos del Departamento de Defensa puedan ocupar puestos directivos o adquirir participaciones importantes en la industria de material de guerra, mientras no transcurra un plazo discreto desde la fecha del cese de aquéllos en sus funciones.

V. OBSERVACIONES ADICIONALES SOBRE EL ORDENAMIENTO PENAL

Se aprecian en este punto algunos rasgos que están bastante cerca de lo que se conoce comúnmente como tráfico de influencia. En efecto, amén de tres categorías que podríamos calificar de convencionales, una delitos de soborno o corrupción de funcionarios y cargos públicos en general, otra los mismos delitos referidos a jueces y magistrados y una tercera estos delitos tratándose de funcionarios de *entidades públicas* (*public bodies*) no estatales (o sea, corporaciones locales y organismos autónomos o paraestatales), existe una cuarta figura muy peculiar, e indicativa de lo original de las costumbres políticas británicas, que es el *cohecho en relación con el otorgamiento de distinciones* (*bribery in connection with grant of honours*), es decir, la oferta o, en su caso, aceptación de dinero, u otras ventajas o beneficios materiales como inducción para el otorgamiento (o la asistencia o cooperación en el otorgamiento) de distinciones honoríficas o como recompensa por el otorgamiento ya consumado (o por la asistencia o cooperación prestada para el mismo). La pena en estos casos, tanto para el sobornante como para el sobornado, es de prisión por un máximo de dos años o bien multa no superior a 500 libras (unas cien mil pesetas) o ambas sanciones a la vez, además del decomiso de la cantidad en su caso pagada (en casos de menor gravedad, se rebajan las sanciones a arresto hasta tres meses o multa de hasta 50 libras, es decir, diez mil pesetas, o ambas a la vez). Se trata de un supuesto hasta cierto

punto cercano o parecido a la figura del tráfico de influencias, en el sentido de que aquí no es una transacción ilícita de dinero o beneficios materiales a cambio, de ventajas también de tipo económico, sino una transacción de dinero o ventaja material por algo no económico, pero sí política y socialmente sustantivo, como es la obtención de honores, en un país como el Reino Unido, donde la atribución de títulos lleva aparejada una considerable estimación.

ITALIA

I. TIPIFICACIÓN MÁS AMPLIA DE LA FIGURA DEL COHECHO

En el ámbito del Derecho Penal merece resaltarse el artículo 324 del Código Penal Italiano en la medida en que se aparta de los supuestos vigentes en el Código español en cuanto a la figura del cohecho, ampliándolo a lo que un sector de la doctrina llama *interés innominado* y el propio Código rotula como abuso genérico en actos de oficio. El texto del citado artículo 324 es el siguiente: *el funcionario que directamente o por persona interpuesta o con simulación tiene intereses privados (prende interesse privato) en cualquier acto de una Administración pública en la que preste servicio será castigado con reclusión de seis meses a cinco años y con multa de 200.000 a 4 millones de liras.*

II. INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS

La regulación en cuanto a incompatibilidades es similar a la del Derecho español. Cabe destacar varios puntos de especial interés en los que se aparta o se amplían los supuestos de la legislación española.

1. Las incompatibilidades básicas vienen reguladas por la Constitución. Se trata de las incompatibilidades entre los miembros de ambas Cámaras, entre la condición de parlamentario y la de miembro del Consejo Supremo de la Magistratura, del Tribunal Constitucional o de las asambleas legislativas de las regiones (en esto se aparta del sistema español para el Senado). Existe también una reserva de ley en cuanto a la determinación de las incompatibilidades e inelegibilidades. Los artículos de la Constitución Italiana son los que llevan número 65, 84, 104, 122, 135.
2. La ley electoral determina las condiciones de inelegibilidad que son sustancialmente similares a las del derecho electoral español. Debe mencionarse que las situaciones de inelegibilidad se convierten en incompatibilidades cuando sobrevienen las circunstancias determinantes tras las elecciones. En tal caso el afectado debe optar por una u otra condición.
3. Según lo establecido en la propia ley electoral los funcionarios públicos que resulten elegidos como diputados o senadores pasan, de oficio, a la condición equivalente a la española de servicios especiales o de excedencia especial. Se consideran en servicio activo y el tiempo transcurrido se computa como tal no pudiendo, sin embargo, alcanzar promociones. Al término del mandato, se le repone en el escalón que habría conseguido de no haber estado desempeñando el cargo electivo.
4. Las incompatibilidades parlamentarias, además vienen reguladas por ley n.º 60 de 15 de febrero de 1953. De acuerdo con esta ley los miembros del parlamento no pueden asumir cargos de cualquier clase en entes públicos o privados cuyo nombramiento o designación se lleve a cabo por el Gobierno o por cualquier órgano de la Administración del Estado. Tal norma tiene algunas excepciones de carácter docente y similares, (Cfr. art. 4.1.). Tampoco pueden desempeñar cargo ni ejercer las funciones de administrador, presidente liquidador, comisario de cuentas, director ge-

neral, consejero jurídico en asociaciones de organismos que gestionen servicios de cualquier clase por cuenta del estado o de la administración pública o a las que el estado contribuya de forma habitual directa o indirectamente. Tampoco pueden actuar en establecimientos bancarios o sociedades por acciones, etc.

5. Las situaciones de posible incompatibilidad deben ser puestas en conocimiento de la Comisión de Elecciones de la asamblea que corresponda, sea la Cámara o el Senado. El funcionamiento de esta Comisión está regulado por un propio Reglamento interno de 12 de diciembre de 1962.
6. Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los consejos regionales (parlamentos autonómicos) están regulados en la ley 108 de 17 de febrero de 1968. Igualmente para los Consejos provinciales y para los órganos de la administración municipal.
7. La Comisión de elecciones de cada una de las Cámaras tiene amplias facultades en cuanto a la apreciación de incompatibilidades parlamentarias. Fruto de estas facultades es el pronunciamiento de la Comisión de la Cámara de Diputados de 31 de mayo de 1984 que declara incompatibles con el mandato parlamentario los cargos incluidos en una lista que se publica en la resolución (Cfr. nota 15 del punto 3 del Comentario della Costituzione art. 65, de Mario Midisi). Esta facultad no está exenta de dificultades ya que en ocasiones las decisiones de las Comisiones de una y otra Cámara no son coincidentes.
8. Finalmente debe hacerse mención de la ley 441 de 5 de julio de 1982 de disposiciones para la publicidad de la situación patrimonial de los titulares de cargos electivos y de los directivos de algunas entidades (artículo 1). Parece que la sociedad italiana, enfrentada a similares problemas a los que debe hacer frente la Comisión de Investigación española optó por un control difuso del posible abuso no penal de los cargos públicos al obligar a los titulares de cargos electivos y otros altos cargos a efectuar declaraciones muy completas de sus rentas, patrimonio y donativos elec-

torales. Las declaraciones son tres. La primera concierne a los bienes patrimoniales, la segunda es la copia de la última declaración del impuesto sobre la renta y la tercera se refiere a los gastos electorales. Deben ser actualizadas periódicamente con expresión de las variaciones experimentadas en la situación patrimonial del declarante. Tras el cese en el cargo deberá presentar declaración de variaciones patrimoniales y copia de la siguiente declaración del impuesto sobre la renta (artículos 2, 3 y 4).

Los ciudadanos tienen derecho a conocer estas declaraciones por medio de un boletín publicado por la Presidencia de cada Cámara en que se contiene para cada persona un resumen de la declaración del impuesto sobre la renta (artículos 8 y 9).

III. INCOMPATIBILIDADES DE ALTOS CARGOS Y FUNCIONARIOS

1. Existe un control parlamentario de los nombramientos efectuados por el gobierno en los entes públicos. Así el nombramiento de presidentes y vicepresidentes de instituciones y entes públicos, incluso los económicos, debe contar con el parecer del parlamento. Tal regulación se establece en la ley 14 de 24 de enero de 1978.
2. La ley de incompatibilidades parlamentarias indicada más arriba establece en su artículo 6 que quien haya desempeñado funciones de gobierno no puede desempeñar cargos de entes públicos, sociedades, o instituciones si no ha transcurrido al menos un año del cese de sus funciones gubernativas.
3. Por lo demás las incompatibilidades de funcionarios similares a las españolas, figuran en el Estatuto de los empleados civiles del Estado.