



CORTES GENERALES  
**DIARIO DE SESIONES DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

**COMISIONES**

Año 2017

XII LEGISLATURA

Núm. 326

Pág. 1

**CONSTITUCIONAL**

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JESÚS POSADA MORENO**

Sesión núm. 8

celebrada el miércoles 27 de septiembre de 2017

Página

**ORDEN DEL DÍA:**

Inclusión en el orden del día:

Elección de vacantes. Mesa Comisión:

- Elección de la Vicepresidencia Primera de la Comisión. (Número de expediente 041/000010) ..... 2
- Comparecencias en relación con la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes. Por acuerdo de la Comisión Constitucional. (Número de expediente 122/000022):
  - De la señora Rodríguez-Medel Nieto, magistrada y asesora de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. (Número de expediente 212/000981) ..... 2
  - Del señor Villoria Mendieta, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. (Número de expediente 219/000807) ..... 18
  - Del señor Burillo Pacheco, inspector de la Hacienda del Estado. (Número de expediente 212/000982) ..... 31
  - Del señor Betancor Rodríguez, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. (Número de expediente 219/000808) ..... 43
  - Del señor Segura de Oro-Pulido, miembro de la Plataforma X la Honestidad. (Número de expediente 219/000809) ..... 53
  - Del señor Jover Padró, abogado especialista en Derecho Europeo. (Número de expediente 219/000810) ..... 59

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 2

Se abre la sesión a las cuatro de la tarde.

**INCLUSIÓN EN EL ORDEN DEL DÍA:**

**ELECCIÓN DE VACANTES. MESA COMISIÓN:**

— **ELECCIÓN DE LA VICEPRESIDENCIA PRIMERA DE LA COMISIÓN. (Número de expediente 041/000010).**

El señor **PRESIDENTE**: Buenas tardes. Vamos a comenzar la sesión de la Comisión.

Les comunico que se ha producido una vacante en la Vicepresidencia Primera de la Comisión por renuncia de doña Meritxell Batet, a quien agradecemos el servicio que ha prestado a la misma. Por eso, conforme al artículo 68.2 del Reglamento, propongo la modificación del orden del día para incluir como primer punto la elección de la vicepresidenta primera. ¿Lo acuerda así la Comisión? (**Asentimiento**). Se aprueba por asentimiento.

En este punto del orden del día, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, se ha propuesto a doña Sofía Hernanz como vicepresidenta primera. Propongo que su elección se haga por asentimiento si ningún grupo se opone a ello. (**Asentimiento**). Doña Sofía Hernanz queda elegida vicepresidenta primera de la Comisión. (**Aplausos**). Enhorabuena y le ruego que se acerque a la Mesa y ocupe su puesto en ella. (**Así lo hace el nuevo miembro de la Mesa**).

**COMPARECENCIAS EN RELACIÓN CON LA PROPOSICIÓN DE LEY INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL. (Número de expediente 122/000022):**

— **DE LA SEÑORA RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, MAGISTRADA Y ASESORA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. (Número de expediente 212/000981).**

El señor **PRESIDENTE**: Siguiendo punto del orden del día, relativo a las comparecencias en relación con la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciados. En primer lugar, comparecerá doña Carmen Rodríguez-Medel Nieto, a quien ruego que ocupe su lugar. El acuerdo de Mesa y portavoces ha sido que durante veinte minutos —no es un tiempo tasado— cada uno de los comparecientes haga su exposición. Después intervendrán durante cinco minutos cada uno de los grupos, de mayor a menor, comenzando el Socialista y terminando el Popular, y finalizarán los comparecientes interviniendo diez minutos para contestar. Insisto en que el tiempo es indicativo.

Tiene la palabra doña Carmen Rodríguez-Medel.

La señora **RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO** (Magistrada y asesora de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia): Muchas gracias y buenas tardes.

En primer lugar, me siento muy honrada por comparecer hoy ante ustedes y espero ceñirme a los veinte minutos que ha indicado el presidente. Comparezco básicamente en mi condición de magistrada. Soy magistrada titular del Juzgado de Instrucción número 51 de Madrid y actualmente soy asesora en la Secretaría de Estado de Justicia, pero si he aceptado comparecer hoy aquí es por mi experiencia como magistrada, sobre todo por los años que estuve en el Juzgado de Instrucción número 1 de Marbella, donde tuve la oportunidad de llevar a cabo varias investigaciones por corrupción, y por los años en los que desempeñé la jefatura del Servicio de Relaciones Internacionales del Consejo General del Poder Judicial, donde pude ayudar a muchos compañeros en materia de cooperación internacional en causas de corrupción. Lo que les voy a transmitir, por tanto, en estos veinte minutos es mi opinión técnica y absolutamente personal sobre la propuesta presentada por el Grupo Ciudadanos en materia de lucha contra la corrupción y protección de los denunciados. Lo hago desde la más absoluta independencia y les repito que es exclusivamente mi opinión personal y técnica.

Me voy a ceñir a los aspectos penales de la propuesta. Se trata de una propuesta muy ambiciosa, que abarca otro conjunto de materias —bastantes de derecho administrativo— en relación con las cuales en absoluto me siento autorizada a opinar, puesto que mi experiencia en derecho administrativo es inexistente. Me voy a limitar, pues, únicamente al ámbito penal. En cuanto a la metodología, voy a intentar seguir el orden del articulado. Me parece que es la manera más eficaz de, en veinte minutos, apuntar aquellas cuestiones que más preocupación me han suscitado.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 3

Quiero trasladar, en primer lugar, una idea nuclear. Comparto plenamente la preocupación de que necesitamos mejores instrumentos legislativos en la lucha contra la corrupción. Esta premisa la comparto plenamente, así como que es necesario proteger de manera más eficaz a los denunciantes en este tipo de delitos. En lo que discrepo es en el enfoque de esta propuesta legislativa. La idea nuclear que les quiero trasladar es que contamos con instituciones muy eficaces en la lucha contra la corrupción, singularmente con la Fiscalía Anticorrupción, que, desde mi punto de vista, desarrolla un trabajo absolutamente excepcional. La línea de actuación para ser más eficaces en la lucha contra estos delitos pasa siempre por reforzar legislativamente —también en medios, pero sobre todo con instrumentos legales— la actuación de la Fiscalía Anticorrupción. Voy a intentar dedicar al menos los dos o tres últimos minutos a hacer una serie de propuestas constructivas en esta línea, pero, sin más, voy a entrar en lo que es estrictamente el texto de la propuesta.

El título es: proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes. Las primeras objeciones están ya en el enunciado. Es una proposición de ley y no de ley orgánica; desde el momento en que se modifica el Código Penal, la propuesta tendría que ser de ley orgánica. A este respecto hay numerosas sentencias del Constitucional y dictámenes del Consejo de Estado. Me permito adjuntar solamente uno: dictamen 401/2015, de 13 de mayo de 2015, en relación con el anteproyecto de ley de seguridad nacional. Desde el momento en que afecta a normas con rango orgánico, la propuesta tiene que ser de ley orgánica, sin perjuicio de que algunos de los preceptos tengan carácter de ley ordinaria. Esta es una primera objeción de carácter técnico, pero muy importante en lo que se refiere a la modificación del Código Penal. Dicen que es una proposición de ley integral en la lucha contra la corrupción y entiendo que cuando la califican de integral es porque reforma distintos cuerpos legales: la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Código Penal y la Ley reguladora del indulto. Sin embargo, desde mi punto de vista, deja huérfanos un montón de aspectos que son cruciales en la lucha contra la corrupción, básicamente el ámbito de la cooperación penal internacional. Fíjense, España no tiene una ley de cooperación penal internacional. Cuando queremos embargar o decomisar bienes en Panamá, en Suiza o en Andorra, tenemos que acudir a convenios de asistencia judicial, pero no tenemos una ley que articule cómo los jueces de Instrucción y los tribunales a la hora de ejecutar sentencias tienen que instar el decomiso o el embargo de bienes en otros Estados. Es una carencia puesta de manifiesto por la doctrina, por la fiscalía, por el Consejo Fiscal, por el Consejo General del Poder Judicial, y es crucial en la lucha contra la corrupción. Es excepcional el caso en el que el dinero producto de este tipo de delitos es hallado en un domicilio o en una finca de una localidad española; normalmente, está en el extranjero, en paraísos fiscales y necesitamos medios eficaces para incautar estas ganancias del delito. Esta ley no hace ninguna referencia a este aspecto y, como eso, a otros a los que me referiré en los dos últimos minutos, en esta línea de intentar dar alguna idea constructiva o aportar algo que no sea simplemente criticar la propuesta presentada. En mi opinión, por tanto, esta ley no es una ley integral. Para que lo fuera, tendría que incidir en cinco ámbitos: la prevención, la adecuada penalización, la adecuada persecución, la cooperación internacional, que es el que he desarrollado mínimamente, y fundamentalmente tener instrumentos más eficaces para recuperar activos procedentes del delito de corrupción. En este sentido, la ley no es realmente una proposición integral.

Dice la segunda parte del título que es de protección a los denunciantes. Aquí la objeción es que no es para todos los denunciantes, solo de aquellos denunciantes que son funcionarios públicos o que trabajan vinculados a la Administración pública, pero no protege al denunciante particular. A un señor que está trabajando en una empresa y que constata que dentro de la empresa se están pagando comisiones a funcionarios públicos para obtener adjudicaciones o cualquier otro tipo de beneficio, a este denunciante en la empresa privada no se le protege en modo alguno. El artículo 3, que define claramente lo que debemos entender por denunciante, lo circunscribe al personal, funcionario o no, vinculado a la Administración pública. Entiendo, en este sentido, que el ámbito se queda pequeño y no protege realmente a los denunciantes. Desde luego, tampoco contempla medidas de protección respecto a testigos, que también pueden ser objeto de represalias. Por tanto, esta sería una objeción en cuanto al título.

Entrando ya en la exposición de motivos, quiero destacar que se menciona en el epígrafe primero que se intenta fomentar que se presenten denuncias por corrupción. Aquí el catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra, Ramón Ragués i Vallès, en un artículo fantástico sobre esta proposición que se publicó que en el diario *La Ley* en junio de 2017, señala —y yo coincidí plenamente con él— que se está olvidando que para los funcionarios públicos es un deber formular la denuncia. Está previsto así en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que, sorprendentemente, no se propone que sea

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 4

reformado. Por tanto, es contradictorio que se fomente algo que ya está establecido como un deber en la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal y que, además, tal y como está hoy día en el artículo 262, prevé que se haga a través de unos cauces que no son los contemplados en la propuesta. Aquí apreciamos cierta incoherencia en la propuesta del grupo parlamentario.

Se invaden las competencias del ministerio fiscal en algunas cuestiones. El artículo 3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal contempla expresamente que es competencia del ministerio fiscal la protección de los testigos y de los peritos y promover los mecanismos adecuados para que estos puedan actuar en el procedimiento penal sin injerencias. Esta labor del ministerio fiscal de alguna manera se ve afectada por las nuevas funciones o atribuciones que se dan a esta autoridad independiente de integridad pública.

Entrando ya en cuestiones del propio articulado, la mayor objeción que al menos yo, como juez de instrucción, veo en esta propuesta es que crea un organismo que se interpone entre el hecho delictivo, el lugar donde se pueden encontrar las pruebas y quien está llamado a investigar este delito, que es la fiscalía o el juez de instrucción. Este ente, esta autoridad independiente de integridad pública que se interpone en el medio, en mi opinión, ralentiza el procedimiento penal, lo dificulta y puede tener el efecto contrario al que se pretende, es decir, perjudicar la calidad de la prueba que se incaute o, en definitiva, el éxito de la investigación penal. En este sentido, creo que lo ideal sería que la propuesta no incidiera en modo alguno en hechos que tuvieran entidad delictiva. Sin embargo, por ejemplo, el artículo 4, cuando habla de los derechos de los denunciantes, empieza ya diciendo que se recogen una serie de derechos cuando se formule la denuncia ante el superior jerárquico, la autoridad administrativa o la autoridad judicial. Este ámbito, que es estrictamente procesal, de proceso penal, es el que entiendo que no debiera ser objeto de regulación, en modo alguno, en esta propuesta.

El hecho de crear esta autoridad independiente como autoridad receptora de denuncias puede tener, como ya he mencionado y voy a desarrollar, efectos distorsionadores en el proceso penal, pero también otro tipo de consecuencias; por ejemplo, la impunidad del que denuncie un hecho inexistente. El artículo 457 del Código Penal tipifica el delito de simulación de delito, pero para que hablemos de un delito de simulación de delito es necesario que dé lugar a actuaciones procesales. Si se denuncia un hecho inexistente ante un fiscal o un juez, da lugar a que se cometa un delito si se está faltando a la verdad y ese hecho nunca se ha cometido; sin embargo, si se hace ante esta autoridad independiente, salvo que se reforme el artículo 457 del Código Penal, no generaría consecuencia alguna. Esto distorsiona el sistema y genera una nueva incoherencia.

El artículo 5, al mencionar a los denunciantes que son susceptibles de esta protección, señala que excluye las denuncias anónimas. Esto es algo sorprendente, porque muchísimos casos de corrupción tienen su origen en una denuncia anónima. El hecho de que sea anónima no la invalida totalmente, no hace que no tenga efectos. Exigirá tener especial cautela, por ejemplo, en el análisis de la documentación que aporta, pero una denuncia anónima que venga respaldada por documentación que evidencie que, efectivamente, se puede estar ante un determinado hecho delictivo debiera motivar abrir una investigación y no ser descartada *per se*. Tampoco admite denuncias que no puedan sostenerse en documentos o informaciones contrastadas. Aquí estamos en el otro extremo. Hay veces que el propio testimonio de un funcionario o de un particular es suficiente para abrir una investigación y puede ser decisivo para el curso de la misma. Excluir ya de entrada al denunciante que no venga con documentación o que no pueda corroborar su testimonio con informaciones contrastadas nos parece que limita notablemente la eficacia de esta institución.

El artículo 5, en su apartado 3, menciona una serie de plazos. Si se formula la denuncia ante la autoridad independiente hay un plazo inicial de quince días, luego un plazo máximo de tres meses y se amplía a otros seis meses más. Esto puede suponer, de hecho, que el procedimiento penal se ralentice seis meses y medio más, porque mientras esta denuncia se tramita ante la autoridad independiente, estamos retardando la intervención de quien tiene las competencias para investigar el hecho si es delictivo. También digo que me sorprende que se prevean estos plazos cuando, por otra parte, se insta a la supresión de los plazos de instrucción en el procedimiento judicial. Yo, personalmente, soy partidaria de los plazos de instrucción y considero que, de existir este procedimiento, es razonable que tenga un plazo, pero no deja de ser sorprendente que se prevean para la autoridad y no luego para el procedimiento judicial.

Articula una serie de medidas de protección. Antes de entrar en ellas, simplemente quiero mencionar que el artículo 5, en el punto 6, señala que, en caso de que se vea que el hecho es delictivo, se dará

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 5

traslado de lo actuado al ministerio fiscal. Aquí se olvida al juez de instrucción, cuando puede ser que ya haya un juez de instrucción investigando este hecho. Pero lo que es más importante es que no se dice cuándo se dará este traslado. ¿Y si la autoridad independiente tarda tres meses en dar traslado al fiscal? ¿No debiera añadirse que dará traslado inmediatamente al ministerio fiscal o al juez de instrucción? Sin embargo, el artículo 5.6 habla de dar traslado sin más, y señala que la autoridad independiente podrá intervenir en el procedimiento para ejercer la acusación particular. Esto entendemos que es una deficiencia técnica, puesto que, en todo caso, podría ejercitar la acción popular, nunca la acción particular que, por definición, está reservada a quien sea perjudicado por el delito.

Respecto a las medidas de protección, que son a las que se refiere el artículo 5.5, realmente parecen útiles; por ejemplo, que el denunciante sea protegido y no sea objeto de un traslado provisional a otro puesto de trabajo o que se le pueda conceder un período de excedencia. Lo que, desde mi punto de vista, es llamativo —probablemente, por mi deformación profesional como magistrada— es que estas medidas no estén a disposición de los jueces y de los fiscales. Estas medidas que sí se dan a la autoridad independiente son medidas que, hasta donde yo sé, un juez o un juez de instrucción —desde luego, un fiscal no— tendrían muy difícil poderlas articular en la práctica. No tiene ningún sentido que demos esta potestad a esta autoridad independiente cuando no la tiene ni siquiera el juez de instrucción que puede estar investigando este hecho delictivo. Es más, el artículo 5.5 *in fine* señala que estas medidas de protección podrán continuar incluso más allá del procedimiento judicial. ¿Qué significa esto exactamente, que si el procedimiento judicial se archiva porque se entiende que no hay delito se mantienen las medidas de protección? Hay de nuevo una colisión entre estas facultades que se da a la autoridad independiente de integridad pública y las que tiene el juez de instrucción o el ministerio fiscal.

En el artículo 5.9 se menciona que el archivo del procedimiento se comunicará al denunciante. También habrá que comunicar al denunciante el hecho de que puede formular denuncia ante el juez o ante el fiscal, es decir, que esto no tiene efectos de cosa juzgada. El hecho de que la autoridad independiente entienda que no hay nada no es obstáculo para que pueda denunciarlo. Puede entenderse lo contrario. Me imagino a un denunciante que acude ante la autoridad independiente y se archiva. Se le puede informar de lo que ha hecho la autoridad independiente, pero habrá que advertirle expresamente que queda incólume su derecho a acudir ante el juez de instrucción o ante el fiscal.

Respecto a las decisiones de la autoridad independiente, simplemente quiero apuntar aquí, aunque sea dar un salto en el articulado, que el artículo 25 contempla que puedan ser objeto de recurso administrativo. ¿Pero también la decisión de remitir la causa al fiscal o al juez porque veamos que hay indicios de delito? Si esta remisión es a su vez objeto de un recurso administrativo, creemos de nuevo que se puede estar ralentizando la eficacia del procedimiento penal. Lo que realmente me parece más preocupante es que a la hora de incautar la prueba que puede ser útil para el procedimiento penal, la interferencia de la autoridad administrativa puede contaminar de alguna manera esa prueba. Me refiero, por ejemplo, al artículo 11, cuando habla de potestades y procedimiento de actuación de esta autoridad independiente. Dice que podrá llevar a cabo actividades de inspección, como personarse en una oficina y solicitar documentación, comprobar el expediente... Esto es algo realmente inquietante. Una de las ventajas de hacer un registro en una investigación por corrupción es no solo incautar el expediente, sino saber dónde está ese expediente, si tiene pólisis... Ese tipo de información puede ser extremadamente útil para el procedimiento penal. Si ese expediente ya ha sido incautado por la autoridad independiente y le llega al juez o al fiscal seis meses después, a saber en qué condiciones ha sido incautado. ¿Se ha garantizado la cadena de custodia? ¿Dónde se encontró? Realmente, ¿en qué convertimos a esta autoridad independiente, en una especie de delegado que actúa *ex ante* del juez o del fiscal y que recaba pruebas para ellos? Yo creo que con la Policía judicial y con los medios y actores del proceso penal tenemos más que suficiente y no es necesario interponer un organismo nuevo.

Habla también el artículo 11, en el apartado 2.b), de que se realicen entrevistas personales, pero ¿qué tipo de entrevistas? ¿Con qué garantías? ¿Con asistencia de letrado? ¿Sin asistencia de letrado? Es decir, vemos que en la obtención de la prueba por parte de esta autoridad independiente puede ponerse en peligro tanto la cadena de custodia de la prueba recabada como las garantías con que la misma se haya hecho.

Hay otras cuestiones preocupantes en el artículo 12. Se menciona, por ejemplo, que la autoridad independiente informará al afectado y, en todo caso, puede diferir la información al afectado pero lo comunicará al responsable del órgano o entidad correspondiente. Claro, pero es que aquí le está alertando de una posible investigación, es que a lo mejor el responsable del órgano de la entidad está también

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 6

implicado en el hecho delictivo. El hecho de informarle de que se está llevando a cabo una determinada investigación puede de nuevo perjudicar el proceso penal porque haga que el responsable sustraiga elementos probatorios de eficacia para el procedimiento penal.

En definitiva, esta regulación por mucho que tenga cuestiones interesantes, como medidas de protección que se puedan adoptar para los denunciantes, consideramos que es perniciosa porque perjudica el procedimiento y de alguna manera es prematura. La Unión Europea tiene ahora mismo sobre la mesa la regulación y la protección de los denunciantes. Hay varias iniciativas tanto en materia de protección de intereses financieros de la Unión Europea como de protección de denunciantes en general, los *whistleblowers*, que está siendo objeto de una opinión en el Parlamento Europeo para que la Comisión legisle sobre esta materia. Adelantamos creando esta autoridad independiente, nos parece cuando menos precipitado. Además, es una autoridad independiente cuya creación no va a ser barata, y ningún partido político —creo yo— va luego a suprimir una vez creada por mucho que se demuestre que no es eficaz, porque tendría un coste político altísimo. Y además, en la propuesta no se prevé un especial mecanismo de revisión de su eficacia, con lo cual va a ser una inversión económica importante con unos efectos, desde mi punto de vista al menos, dudosos.

Respecto a las otras disposiciones finales y adicionales que contiene la proposición, voy a hacer varias observaciones. Primero, la disposición transitoria segunda —debe ser una errata— habla del artículo 30 de esta ley. Creemos que es una errata porque habla de los plazos de instrucción del procedimiento penal y no hay ningún artículo 30 en este punto. Yo creo que esto es una errata que no tiene mayor importancia pero que conviene poner de manifiesto.

Las disposiciones finales primera y segunda instan la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, y a la 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Aquí hay varias cuestiones. Cuando se habla de que son inelegibles o que tienen que dejar su cargo aquellas personas que estén encausadas judicialmente —se dice— desde que sea firme la resolución que acuerde la apertura de juicio oral. El auto de apertura de juicio oral es firme por definición, porque el artículo 783 de la LECrim prevé que contra el auto de apertura de juicio oral no cabe recurso alguno. Respecto al procesamiento, es verdad que ahí tiene su sentido exigir que sea firme. También dice: hasta que finalice la causa por todos sus trámites sin incidentes y sin recursos. ¿Pero esto significa que entonces alguien es inelegible aunque haya sentencia absolutoria en primera instancia, hasta que acabe todo el procedimiento? Porque puede haber recursos de apelación. Quizá si hay sentencia absolutoria parecería razonable restituirle en su derecho a ser elegible. La misma objeción entonces respecto al alto cargo.

Sobre este punto también, respecto al alto cargo, en el apartado octavo se pretende la modificación del artículo 23 y dice que cuando en la declaración de patrimonio que hace un alto cargo haya indicios de que ha cometido un delito de enriquecimiento ilícito, se le dará audiencia y luego traslado al fiscal. Sí si la audiencia es muy garantista pero también aquí estamos de nuevo entrando en la posibilidad de perjudicar el procedimiento penal, porque si nosotros al alto cargo al que se le descubre que tiene una sociedad o bienes en un paraíso fiscal le damos audiencia, probablemente estamos facilitando que distraiga esos bienes que tiene en el paraíso fiscal para que cuando llegue el procedimiento penal los mismos no se incauten. Es decir, la audiencia al afectado que prevé esta modificación del artículo 23 es también peligrosa para la eficacia del procedimiento penal.

Se insta también la modificación del Código Penal en cuanto a la tipificación del delito de enriquecimiento injustificado. Este es uno de los aspectos más interesantes de la reforma porque este es un tema jurídicamente muy controvertido. Habrán oído que el fiscal general del Estado en la memoria ha instado a que, efectivamente, se tipifique este delito. Esta es una cuestión muy controvertida. Por ejemplo, Italia lo hizo y fue declarado inconstitucional, Portugal también, por el Tribunal Constitucional. Hay países que lo tienen tipificado, sobre todo en el ámbito iberoamericano, y en el ámbito europeo quizá el ejemplo más útil, desde mi punto de vista, es el Código Penal francés que sí tipifica esta conducta. Yo, personalmente, soy partidaria de tipificarlo, pero con unas garantías y con unas premisas que no contiene esta redacción que se pretende dar en el artículo 440 bis. Porque fíjense que, tal y como viene propuesto, habla de autoridad o funcionario público que durante el ejercicio de su cargo o responsabilidad —o sea, no después; podría ser razonable establecer un plazo de un par de años en el que si se enriquece después pero es fruto de su condición de alto cargo anterior pueda tener responsabilidad— experimente un incremento de sus bienes o patrimonio. Bueno, un incremento que al menos deberá ser significativo, ¿o estamos hablando de un incremento de 1000 euros, de 500 euros? Vamos a cuantificarlo o vamos a decir un incremento significativo de su patrimonio. Dicho así, queda claro; si no, resulta problemático.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 7

Este tipo penal siempre genera problemas con respecto a la presunción de inocencia y a la inversión de la carga de la prueba. Parece ser que aquí el alto cargo o funcionario público tiene que demostrar la licitud de este enriquecimiento, y esto por parte de la doctrina penalista ha sido duramente cuestionado diciendo que supone una inversión de la carga de la prueba y que en este sentido sería inconstitucional. Parece que se puede mitigar este efecto reforzando unas condiciones en el tipo, que es lo que hace por ejemplo el Código Penal francés, que prevé que se demuestre que esta persona, este alto cargo o funcionario público, está en contacto habitual con personas que han sido condenadas por un delito. Pero así, sin más, parece que puede vulnerar el principio de presunción de inocencia, porque si este funcionario se acoge a su derecho a no declarar y el ministerio fiscal demuestra que ha tenido un incremento de su patrimonio —ya ni siquiera significativo, un incremento—, automáticamente resultaría condenado. Es decir, la idea de tipificar el enriquecimiento injustificado, desde mi punto de vista, es loable, pero esto requiere una revisión técnica que haga que no tengamos problemas de constitucionalidad

Más cuestiones respecto a la modificación del Código Penal. Se pretenden ampliar los supuestos de decomiso ampliado —valga la redundancia—, incluyendo el delito de prevaricación. El delito de prevaricación, por definición, no tiene un contenido patrimonial. Dictar una resolución injusta no tiene un contenido patrimonial; es reprobable, desde luego, penalmente y execrable, como la apología del terrorismo, pero no tiene un contenido patrimonial. Entonces, hablar del decomiso ampliado de un delito de prevaricación es un contrasentido, desde mi punto de vista, en sus propios términos. Otra cosa es que la prevaricación vaya siempre al lado de un cohecho, al lado de una malversación, pero es que ya el cohecho y la malversación están en estos delitos que permiten el decomiso ampliado.

Respecto a otras cuestiones por las que se interesa, está la modificación de la Ley del indulto. En este punto yo, personalmente, coincido con algún autor doctrinal. Recientemente, por ejemplo, un abogado del Estado, López-Medel, ha publicado un libro sobre la necesidad de reformar la Ley del indulto íntegramente. Yo soy más de esa opinión. Pero considero que alguno de los aspectos que se incluyen en la reforma realmente es problemático. Por ejemplo, el hecho de que en el artículo 5 se establezca que se tenga que señalar no solo el delito objeto del indulto sino también el grado de ejecución, el título de imputación, el estado de ejecución de la pena impuesta, el origen de la solicitud del indulto, la motivación que justifique su concesión; pero lo importante es que se prevé que se publique en el *Boletín Oficial del Estado*. Es decir, se da una publicidad al indulto, desde mi punto de vista y con toda mi humildad, absolutamente excesiva. Es claro que el indulto tiene que ser transparente, es loable que tenga que comparecer, como se dice en la modificación de 2015, alguien del Ministerio de Justicia que explique los indultos que se han dado, pero publicar en el BOE no solo el delito cometido sino todas las circunstancias que han motivado la concesión de ese indulto —en el *Boletín Oficial del Estado*, donde queda ahí para siempre—, es dar una publicidad, desde mi punto de vista, desmedida a datos muy personales que quizá tienen que ser transparentes pero no publicados en el *Boletín Oficial del Estado*.

Se interesa también la modificación del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con los plazos de instrucción. Yo, desde luego, creo que el 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal debe ser reformado en el sentido de que es técnicamente de difícil entendimiento. Pero quiero traer a colación el hecho de que el Tribunal Constitucional en un pleno de julio de 2017, hace un par de meses, ya ha inadmitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad sobre este precepto señalando que se adecua perfectamente a la Constitución el hecho de tener plazos de instrucción. Es la resolución con número de registro 363 de 2017, de 4 de julio de este año. Creo que habiéndose pronunciado el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de los plazos de la instrucción, lo que procedería sería reformar el 324 para que tenga una redacción más clara, unas consecuencias más previsibles, pero no su supresión, porque la existencia de plazos en la instrucción, desde mi punto de vista, es algo esencial para que también el investigado tenga unos derechos claros y no esté sometido *sine die* a un procedimiento penal. El hecho de posibilitar las prórrogas por causas justificadas, como expresamente se prevé hoy día, facilita que haya un plazo de instrucción razonable y también garantista para los intereses del investigado.

Acabo, como había anunciado, con un par de minutos relativos a propuestas que podrían contemplarse para luchar de verdad de manera más eficaz contra la corrupción. Creo que es razonable contemplar como medida cautelar, por ejemplo, la suspensión de los cargos públicos investigados por delitos de corrupción, una medida cautelar con especiales garantías. Por ejemplo, que la pida, que no quede a criterio solo del juez de instrucción, sino que sea necesariamente pedida por alguna de las partes que ejercite la acusación, por ejemplo, el caso de la prisión preventiva, es decir, sometida al principio acusatorio, pero que sea una medida cautelar que se acuerde caso por caso. La propuesta del Grupo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 8

Parlamentario Ciudadanos contempla que sea automáticamente en el auto de apertura de juicio oral, que además, si no hay plazos de instrucción, puede tener lugar cinco años después de cometido el delito. Parece más razonable que nada más abrir la investigación, si lo pide el ministerio fiscal o alguna de las partes que ejercite la acusación y resuelta motivadamente por el juez de instrucción, caso por caso se pueda acordar la suspensión cautelar. Recuerdo, cuando era juez de Instrucción en Marbella, que gran parte de los cargos electos del ayuntamiento acabaron en prisión preventiva. A lo mejor es razonable tener mecanismos menos drásticos, pero que sí eviten la reiteración delictiva o la cercanía con el foco del delito.

Respecto a la adecuada penalización de estos delitos de corrupción, sugeriría una reforma del 426 del Código Penal, la prohibición de suspensión de penas, por ejemplo, aunque sean inferiores a dos años de prisión si estamos ante un delito de corrupción.

En cuanto a la adecuada persecución, vuelvo a la idea inicial de que hay que fortalecer a la fiscalía y fundamentalmente a la Fiscalía Anticorrupción. Me parece sorprendente que un ayuntamiento pueda embargar bienes por una multa administrativa y el fiscal no pueda embargar bienes. El fiscal no puede embargar una cuenta bancaria. Tenemos unas diligencias de investigación de fiscalía, descubren que hay una cuenta donde hay ganancias de delito y no puede ser objeto de embargo por el fiscal, tiene que judicializar la investigación. Creo que esta es una facultad que se le puede dar perfectamente al ministerio fiscal.

Las diligencias de investigación de la fiscalía, que tienen una importancia trascendental en los delitos de corrupción, están realmente huérfanas de regulación. El artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal las menciona prácticamente de pasada. Se refiere a ellas la circular 4/2013 y ya está. A lo mejor conviene que regulemos las diligencias de investigación de fiscalidad. Fíjense en que no hablo ya de una reforma del proceso penal que les dé la instrucción, sino que hablo de regular lo que está hoy día llevándose a cabo, que es la tramitación de diligencias de investigación por la Fiscalía Anticorrupción. Pero creo que sería buena idea crear un cuerpo de peritos judiciales en materia económico-financiera, suprimir los aforamientos, suprimir la petición de suplicatorios, ampliar, por ejemplo, los plazos de prescripción de los delitos de corrupción, hacer que no sean objeto de enjuiciamiento por el jurado —esa es mi opinión personal—, dar una tramitación preferente a las causas de corrupción, suprimir los recursos en las resoluciones interlocutorias durante la instrucción, que ralentizan muchísimo la misma, la tramitación por tribunales especializados... Es decir, hay un montón de medidas, si me permiten decirlo así, mucho más baratas que crear un organismo diferente, como este de la autoridad independiente de integridad pública, que creo que serían más eficaces.

Y en materia de cooperación internacional, recuerdo brevemente lo que les había apuntado: tener una ley de cooperación penal internacional, una nueva regulación de los equipos conjuntos de investigación. La ley que tenemos hoy día, la Ley 11/2003, está claramente obsoleta. En cuestiones quizá más rústicas, como los magistrados de enlace, Francia tiene un montón en un montón de países, de manera que cuando una autoridad judicial francesa necesita practicar diligencias en otro Estado tiene un magistrado francés destinado en ese Estado que agiliza la cooperación. España tiene muy pocos magistrados de enlace y son elegidos por el Ejecutivo. Quizá hay medidas, pero la Ley 16/2015, que es la que regula los magistrados de enlace, no prevé un sistema, por ejemplo, de elección por el Consejo General del Poder Judicial, que sin duda redundaría en mayor independencia de estos magistrados de enlace que juegan un papel clave, sobre todo a la hora de incautar ganancias procedentes del delito. En este sentido, por ejemplo, un magistrado de enlace, se me ocurre en Suiza o en Panamá, podría ser de una extraordinaria utilidad.

Acabo con una nota —un minuto más, señor presidente, y perdone que me estoy excediendo—, porque he tenido la ocasión de ver la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos en materia de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y quiero acabar diciendo que me ha parecido absolutamente magnífica y que va exactamente en la dirección correcta, porque refuerza la independencia del ministerio fiscal, hace a la fiscalía una auténtica Fiscalía General para el Estado y dota de mucha mayor eficacia a la institución. Personalmente, creo que la línea de esa propuesta de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal traerá muchísimas más ventajas en la lucha contra la corrupción que esta que ahora nos ocupa.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Rodríguez-Medel, por su exposición. Comenzamos con los grupos. Por el Grupo Socialista, tiene la palabra el señor Campo.

El señor **CAMPO MORENO**: Gracias, presidente.

Muchas gracias a la compareciente y compañera. La verdad es que en cinco minutos no sé si me es posible, con la cantidad de información...



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 9

El señor **PRESIDENTE**: Quiero decir una cosa antes de que comience: he dicho cinco minutos, pero esto es puramente indicativo. (El señor Yllanes Suárez: ¡No haga usted eso porque es una temeridad!).

El señor **CAMPO MORENO**: Presidente, a un juez no le diga eso que emplea veinticinco.

El señor **PRESIDENTE**: No, porque siempre habrá un momento en que le diga: yo creo que ya va.

El señor **CAMPO MORENO**: Se lo agradezco, señor presidente. Muchas gracias, señora compareciente.

Les decía que creo que hay demasiada información, cosa que es de agradecer, por supuesto, y me gustaría entrar en muchos puntos de debate. Voy a intentar centrar mi exposición en aquellos puntos que el Grupo Socialista considera nucleares en orden a la hipotética redacción de este cuerpo normativo que permita una mayor protección y, sobre todo, un estímulo a la presentación de denuncias.

Por empezar por algún sitio, hablaba de la concreción del artículo 5, en uno de sus párrafos, en orden al tiempo. Realmente eso, con la coonestación necesaria del ordenamiento jurídico, con el 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal estaría establecido, porque de lo que estamos hablando es de que cuando alguien, por razón de su cargo, tenga noticia de algún delito público, estará obligado a denunciarlo inmediatamente. Soy de pueblo, pero en mi pueblo más rápido que inmediatamente no hay nada, con lo cual intuyo que eso está salvado.

Hay elementos que vienen concatenados, y voy siguiendo. El concepto de autoridad independiente se refiere a alguien que pueda establecer estos mecanismos, porque el *leitmotiv* de este cuerpo normativo sería precisamente estimular y proteger al que denuncia, por los graves riesgos que supone en esas estructuras, que todos conocemos, la posibilidad de delatar. Me interesa muchísimo la opinión de la compañera, en la medida en que me interesa mucho esa parcela de Instrucción Número 1 de Marbella, me parece que ha dicho —que es un buen sitio para todas estas materias; conozco bien la situación de esos juzgados—, porque no es lo mismo el denunciante que está involucrado de una manera o de otra en la propia corrupción que el que es un testigo en el sentido más procesal, es decir, ajeno a los hechos, porque la propia aplicación de la Ley de Protección de Testigos y Peritos iría en el segundo caso, pero no el primero. Ahí tenemos un vacío normativo que es necesario complementar y eso es lo que más me interesa, porque realmente lo que estamos buscando —insisto por tercera vez— es esa potenciación de la denuncia, pero, claro, ¿cómo protegemos?, porque ahí podemos establecer desde una excusa absoluta a unos mecanismos de justificación; creo que lo suyo sería de atenuación de la culpabilidad, estableciendo mecanismos de atenuantes vía normal o cualificada en el sentido de que ya existe la consideración. Creo que en esto hemos avanzado muchísimo a través del concepto italiano de los *pentiti*, que dio lugar, primero, a la entrada en el ámbito de mayor trascendencia, que era el ámbito terrorista, pero con esa manía de los legisladores de generalizar las excepciones, hoy ya es para todos los delitos de organizaciones criminales, criminalidad internacional y cibercrimen, de tal manera que la colaboración de aquel que ha transgredido el ordenamiento jurídico y transmuta ese comportamiento antijurídico por un comportamiento loable necesita una recompensa en el propio orden, de tal modo que también le dé seguridad. Esa es la excusa que pedimos para la descripción fáctica normativa y también para las circunstancias que atenúan su responsabilidad. Me gustaría conocer su parecer.

En cuanto a la idea del falso denunciante, seguramente es que o no he estado demasiado atento o realmente necesitamos un poco más de explicación. Respecto al falso denunciante, bastan unos elementos de verosimilitud, pero igual que si yo denuncio que me han robado la cartera. Si no doy unos elementos mínimos de verosimilitud, esa denuncia no prosperará y posiblemente no pase el primer trámite. ¿Por qué? Porque hace falta una descripción de los hechos y es precisamente eso lo que se está pidiendo con la entrada de la autoridad, que pueda coonestar y pueda recopilar todo ese material, que pueda formular una denuncia y ponerlo en conocimiento de los jueces o fiscales.

Estoy completamente de acuerdo en la capacitación, sea del ministerio fiscal o sea del Poder Judicial —de los jueces individualmente considerados—, para tramitar todo esto, pero esto enlaza directamente con la crítica, intuyo que severa, que ha hecho a los límites del 324. Nadie puede dudar de que las instrucciones no pueden ser eternas, el problema es que no basta con ponerlo nominalmente en un artículo para que eso sea así, porque el gran problema —y lo estamos viendo con aplicación diaria del 324— es que todos los jueces en una mínima instrucción compleja necesitan implorar la prórroga legal, porque realmente no les da tiempo. ¿Por qué? Porque se carece de medios, hay una estructura, una alta litigiosidad y ese juez tiene otros 20 000 asuntos. Por tanto, es necesario articular y armonizar esos

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 10

mecanismos, de tal modo que mientras no esté así, ¿cuál debemos sacrificar? Sin duda, hemos de sacrificar aquel que permita hacer menos daño a la cosa pública, y en la cosa pública, desde luego, el daño queda más restringido cuando no establecemos límites, que son los que lo hacen. Yo he pensado siempre —y estoy seguro de que este comentario también lo ha hecho la compareciente— que los jueces no prorrogan por capricho las causas, lo hacen porque realmente no tienen todos los elementos que establece la Ley de Enjuiciamiento Criminal para que el ministerio fiscal o las partes acusadoras puedan pedir la apertura de juicio oral y, por tanto, focalizar una determinada sospecha, que no es otra cosa que lo que la apertura del juicio oral ha de decir, es decir, los indicios racionales de criminalidad vertidos sobre una persona, sobre la comisión de un hecho y su participación en el mismo. Por tanto, es necesario articular esto y por eso se articula este mecanismo. Ahora mismo todavía no está el horno para estos bollos, por tanto, no limitemos la actuación del ministerio fiscal.

Me gustaría abordar el tema de las medidas cautelares, pero antes de agotar la paciencia del señor presidente, prefiero quedarme con un par de matices sobre el enriquecimiento injusto —el 440, es decir, la aparición del nuevo 40—, las medidas cautelares y, sobre todo, la idea de la suspensión de las condenas. Efectivamente, es un artículo complejo, porque introduce eso que los penalistas han llamado siempre el delito de sospecha, pero hay que articularlo bien. El Código Penal francés lo articula de una manera absolutamente irreprochable, porque lo que establece es algo tan simple como el no poder acreditar ni de modo significativo de dónde procede este elevado patrimonio, este desmesurado patrimonio cuando uno empieza en el cargo público y cuando lo termina. La redacción, como todas, podrá ser pulida, pero creo que la descripción práctica normativa no es mala, cuando dice: cuya procedencia no pueda ser acreditada en relación con sus ingresos legítimos. Creo que es entendible y *a priori* no creo que se le pueda hacer reproche alguno; es más, creo que la compareciente se ha pronunciado diciendo que es partidaria incluso de dar un paso más y hacer por lo menos la valoración jurídica en sede parlamentaria de si es necesario incorporar el delito de enriquecimiento injusto al margen de la condición de autoridad o cargo público de la persona que se enriquece, porque, evidentemente, es una relación bilateral, y siempre que hay un funcionario público o un alto cargo corrompido es generalmente porque alguien del sector privado está colaborando en ese menoscabo de la cosa pública y, en suma, en la corrupción.

No estoy de acuerdo —lo digo así claramente, pero en términos absolutamente académicos— con la imposibilidad de indultar. Me parece que la figura del indulto es una figura atendible, excepcional, pero desde luego no desproporcionada, sobre todo viendo que puede haber error judicial. Además, existe un problema, y es que nuestros jueces están obligados a aplicar la ley bajo sanción de delito, de tal modo que uno puede tener conciencia de que es desmesurado con la pena y cabe esa petición de indulto, que también juega —es verdad, que de una manera más restringida— en este tipo de delitos. Este es el mismo razonamiento que se utiliza, por ejemplo, para no permitir —me parece que le he oído decirlo a la compareciente— las suspensiones de condena. Y yo digo: Dependerá. De hecho, ¿por qué vamos a establecer una nueva excepción si ya el «podrá» aparece en la parte general del Código Penal cuando establece la suspensión de condena? El «podrá» vale para todos; si es una cuestión facultativa, será una cuestión facultativa para todos, porque no todas las corrupciones son iguales, ni siquiera podríamos ponernos de acuerdo en cuáles son todos y cada uno de los tipos que se incluyen en este género de corrupción.

Muchísimas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Campo.  
Por el Grupo Podemos, tiene la palabra el señor Yllanes.

El señor **YLLANES SUÁREZ**: Muchas gracias, presidente. Quiero dar las gracias a la compareciente, a la que no tenía el gusto de conocer personalmente a pesar de que seamos compañeros. Es un placer.

Estaba intentando tomar notas, pero al final, debido a esa velocidad propia de nuestro gremio, he dejado de anotar, y he dejado de hacerlo por la sencilla razón de que nosotros tenemos parte del trabajo anticipado porque ya hemos presentado nuestras enmiendas al texto y, por lo tanto, muchas de esas inquietudes que usted ha manifestado durante su exposición, nosotros también nos las hemos planteado y hemos intentado resolverlas. En el fondo, entendemos que, incluso cambiando la denominación del texto legal, probablemente le descargamos de esa especie de contenido o de norma parapenal que de alguna forma ha ido usted ilustrando durante toda su exposición. ¿Por qué? Porque en el fondo lo que estamos buscando no es una autoridad penal diferente de los juzgados y tribunales y del ministerio fiscal, sino una autoridad capaz de diagnosticar posibles conductas constitutivas de corrupción, capaz de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 11

establecer criterios para su prevención sin llegar a los juzgados y tribunales. De ahí que incluso hayamos cambiado la denominación de la ley y no hablemos tanto de una autoridad de lucha contra la corrupción de esta manera. También hemos cambiado una serie de conceptos dentro de la ley que la descargan de este contenido penal.

No me atrevo a entrar en disquisiciones sobre el 324, y que conste una cosa: nosotros proponemos como enmienda la derogación absoluta del 324, porque creo —y es cierto que dejé hace mucho tiempo de ser juez de Instrucción— que tanto la norma equivalente en el procedimiento ordinario como en el procedimiento abreviado prevén que la instrucción no se eternice y no se prolongue en el tiempo. Evidentemente, podemos poner cara de escepticismo y pensar: ¿qué nos estamos contando?, pero que al final las juezas y los jueces nos veamos obligados a acelerar los tiempos de instrucción por el hecho de que la ley marque plazos quizá forme parte de nuestra responsabilidad.

Cuando escuchaba su exposición me preguntaba una compañera del grupo parlamentario dudas que se han originado en la subcomisión del pacto de Estado por la justicia, por lo que creo que sería enormemente interesante que acudiera usted, porque andan con problemas de ejecución de sentencia, y ahí sí que los problemas se eternizan mucho más que en la fase de solución. Dictamos sentencias y luego no somos capaces de ejecutarlas, y eso creo que sí que es un problema.

Me alegra también que tenga usted experiencia en cooperación internacional, porque creo que nos va ayudar. Yo le voy a hacer dos preguntas muy concretas porque me quiero ceñir a los tiempos; si no, estas sesiones de comparecencias se nos alargan enormemente en el tiempo. La primera es que vamos a olvidarnos de la palabra denunciante y vamos a hablar de un término que le gusta mucho a la Unión Europea, que es el término alertadores. Creo que en el momento que cambiamos el término denunciante por el término alertadores descargamos de contenido penal a la proposición de ley, y creo que eso es enormemente interesante. Esa es una primera cuestión. Quiero decir, vamos a pensar no tanto en denunciante como en alertadores; además, a la hora de pensar en alertadores quitamos el concepto de funcionario público de la ley y nos ocupamos de que cualquier particular pueda ser alertador de corrupción. Por lo tanto, me gustaría que me dijera si le parece que utilizar esa nomenclatura —que además es una nomenclatura generalmente aceptada en el derecho comparado— descarga de contenido penal la ley y de alguna manera son salvables muchos de esos inconvenientes a los que usted ha hecho referencia durante su exposición.

La segunda cuestión es enormemente interesante; se refiere a la apariencia suficiente de veracidad. Una de las enmiendas que hemos introducido nosotros es que cuando el alertador actúa de buena fe y absolutamente convencido de que la alerta que está poniendo en conocimiento de esta autoridad independiente es una alerta con fundamento porque así lo cree, ¿hasta dónde podría llegar esa apariencia suficiente de veracidad para que no nos encontremos, por ejemplo, ante un delito de denuncia falsa? El caso de los funcionarios es uno de los temas que a mí me preocupa de la ley y usted lo ha tratado, pero solo de refilón. Los funcionarios, en el caso de que conozcan que se está cometiendo una actividad delictiva, están obligados a denunciarla, pero también nos podemos encontrar con el problema de que al recabar esa información se pueda incurrir en un delito de revelación de secreto. Este es un tema que a mí también me preocupa dentro de la proposición de ley.

Hay otro tema enormemente interesante. Ha hablado usted de la Ley de protección de peritos y testigos, pero aquí lo que intentamos es, de alguna manera, reforzar la protección de los alertadores. Ese refuerzo de la protección de los alertadores tiene para nosotros dos puntos esenciales: el primero, que lo ha dicho usted —además estoy absolutamente de acuerdo con lo que ha manifestado—, es huir de la prevención hacia el anonimato de las alertas —no quiero hablar de denuncias—. ¿Por qué una alerta anónima tiene que ser rechazada de plano cuando el grupo que ha propuesto el texto legislativo, en la Ley de morosidad por ejemplo, no tiene ningún problema en que haya alertas o denuncias anónimas? Creo que es importante el hecho de que la alerta sea anónima si efectivamente tiene esa apariencia de veracidad que puede justificar de alguna manera que actúe la autoridad independiente. El problema sería delimitar a qué nos referimos cuando hablamos de esa apariencia de veracidad que permita, de alguna manera, poner en funcionamiento la actividad de la autoridad independiente.

En relación con el tema de la protección de testigos y peritos, uno de los fundamentos de la proposición de ley es la protección de los alertadores y alertadoras. El problema es que quienes han actuado de esta manera —prefiero no utilizar la palabra denunciante, aunque quizás en este caso el concepto que tenemos es el de denunciante de corrupción— se han quejado de hasta qué punto pueden llegar a ser afectados en su vida cotidiana, en su vida laboral e incluso en su vida familiar y personal. Por eso uno de los puntos

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 12

fuerzas —esencialmente por la información que hemos recibido de los colectivos que agrupan a estas personas que han alertado de conductas de corrupción dentro de la Administración pública— ha sido poder contar con asistencia jurídica, incluso psicológica, de peritos especializados, para no verse fragilizadas de alguna manera durante todo el periodo de verificación de la sustancialidad de su alerta. Me resultaría muy interesante si nos pudiese ilustrar acerca de cómo podríamos arbitrar legalmente esa asistencia a estas personas que han alertado sobre corrupción, porque creo que es muy interesante.

Lo dejo aquí. Nosotros también hemos introducido dos tipos penales en el tema del enriquecimiento injusto, intentando salvar, primero, el problema de la inconstitucionalidad. Es cierto que los problemas de inconstitucionalidad en derecho comparado se han producido por la infracción del derecho a no declarar contra uno mismo. Creemos que con la redacción que le hemos dado al texto —bien asesorados por algún catedrático de Derecho Penal, esperamos— se salva esto. Además introducimos un segundo tipo penal, que consiste en las conductas de obstrucción u obstaculización de la información reclamada por la autoridad independiente, precisamente para que no sea un juez o tribunal y para que no pueda verse vulnerado el derecho de la persona a no declarar contra sí misma.

Si sigo, salen mil cuestiones. Únicamente quiero decir que tenemos la experiencia de que en algunas comunidades autónomas están funcionando oficinas y autoridades de lucha contra la corrupción, de protección de los alertadores que, de alguna manera, huyen de esa condición de órgano parapenal al que usted ha hecho referencia. Al final el objetivo que buscamos no es tanto establecer otra vía de represión penal de las conductas de corrupción, sino de alguna forma de prevención de futuras conductas, incluso de formulación de códigos éticos que nos permitan evitar conductas como las que usted ha visto en fase de instrucción y como las que he visto yo en enjuiciamiento; fíjese, Audiencia Provincial de Baleares, casi nada. Me he divertido enormemente desde el año 2006 con estas cosas.

De nuevo gracias por su intervención y espero que me pueda aclarar estas cuestiones.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Yllanes.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, presidente. Muchas gracias, doña Carmen, por su exhaustivo repaso a esta ley y muchas gracias por la manifestación con la que usted ha empezado, considerando que es una ley necesaria, aunque luego, a lo largo de su exposición, ha discrepado un poco del enfoque.

Voy a hacer simplemente una valoración general, porque con el tiempo que tenemos es absolutamente imposible entrar, uno por uno, en los detalles de todo lo que usted ha dicho. Fíjese, creo que hay una contradicción. Usted ha empezado diciendo en su intervención que considera que esta ley mejora los instrumentos de los que ya se dispone en estos momentos, pero que como ley integral se queda corta; ha dicho usted que lleva el nombre de ley integral, pero luego se queda corta. Luego, a lo largo de toda su intervención ha ido despiezando uno por uno los mecanismos y los instrumentos que esta ley crea y la mayoría de ellos le han parecido inadecuados, o sea, que ha ido pidiendo que se recorten los nuevos instrumentos que esta ley crea. Me parece una contradicción empezar el discurso diciendo que se queda corta pero luego ir recortándola usted mucho más, que es lo que parece que ha sucedido a lo largo de su intervención. Esto se produce porque creo que tenemos un enfoque diferente. También es verdad que yo intervengo ahora, después de que hayan hablado tres ilustres magistrados, con lo cual lo que es evidente es que el enfoque que se ha dado tanto en su comparecencia como en la intervención de los portavoces es un enfoque desde el punto de vista procesal penal exclusivamente. Pero es que si esta ley tiene el nombre de integral es porque trata de actuar no solo en el ámbito penal sino fundamentalmente en el ámbito administrativo, ya que lo que hacemos es crear una autoridad de carácter independiente, pero de carácter administrativo, que trata de crear un nuevo instrumento de protección, no insertarse en todos los mecanismos que tiene nuestro procedimiento penal, nuestro aparato judicial, la vía jurisdiccional. Ya le digo que estoy de acuerdo en una cuestión y es que tenemos que medir mucho, tenemos que establecer mecanismos suficientes de coordinación entre esta nueva autoridad y sus facultades y capacidades con los procedimientos jurisdiccionales, porque se trata de no invadir unos con otros y también de evitar lo que usted ha dicho de ralentización del proceso penal, de que aumenta los plazos y de que es un freno para una instrucción penal. No; es que es otro mecanismo distinto y diferente y este es el enfoque que nosotros queremos darle, es el enfoque desde el que está hecha la ley. Por otro lado, son instrumentos que existen en el derecho comparado; no estamos planteando nada que no exista en otros países de nuestro ámbito jurídico.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 13

Hablaba usted del ámbito subjetivo, de a quién va dirigida esta ley o a quién le da protección. Evidentemente, nosotros estamos dispuestos a mejorar ese ámbito e incluso a ampliarlo. Es verdad que hay una zona de fricción, una zona de colisión, que es la de aquellos empleados de una empresa privada que tienen algún tipo de relación con el ámbito público —en el ámbito de la contratación de los servicios públicos, de la gestión pública— y es verdad que ahí hay que ampliar la posibilidad de que acudan a este instrumento, pero como era una autoridad de carácter administrativo entendíamos que a quien iba dirigida era a los empleados públicos en su acepción más amplia. Sin embargo, estamos dispuestos a estudiar la posibilidad de incluir también a esos trabajadores privados que tienen algún tipo de relación con el ámbito de la Administración, bien por la gestión de servicios públicos o por la contratación. Ahí sí que se puede producir esa colisión entre la vía jurisdiccional y esta vía administrativa y por eso queremos tener mucho cuidado con eso.

También decía usted que no veía que no se admitiesen las denuncias anónimas. Como le digo, también estamos abiertos, con este espíritu de colaboración que creo que reina entre todos los partidos, a estudiar eso. Fíjese, lo que tratamos de hacer con esta ley es crear un estatus de protección de una persona que ha dado el paso de denunciar ante una autoridad administrativa; evidentemente, por la vía del 262 puede acudir siempre al fiscal o a la vía judicial, pero esto es algo añadido, más a más, como se suele decir, pero ese estatus especial de protección confiere una serie de derechos y una protección del principio de indemnidad laboral, de tal manera que no pueda ser sujeto de represalias en el ámbito laboral, y eso solo lo podemos hacer si tenemos una persona concreta identificada. Ese es el objeto esencial de esta ley, crear un estatus de protección para quien está dispuesto a poner en conocimiento de esta autoridad unos hechos posiblemente irregulares, bien en la vía administrativa bien en la vía penal, y ese estatus solo se lo podemos atribuir a una persona identificada. Pero también le digo que estamos dispuestos a que, además de este mecanismo, se puedan crear eso que se llaman canales éticos, unos canales de denuncia anónima a los que cualquiera puede acudir sin pretender entonces, porque es materialmente imposible, acceder a este estatus. Ese estatus de protección, además, necesita que haya una entidad con las capacidades suficientes para que los mecanismos de protección sean eficaces y efectivos y por eso esta autoridad tiene esos especiales mecanismos de intervención, esas potestades que le confiere ese grado de eficacia que nosotros creemos que es necesario y que ahora mismo no existen. Si planteamos esto es porque es evidente y también nosotros hemos hablado con todas las entidades que trabajan en el ámbito de la protección de los denunciantes, hemos conocido casos absolutamente sangrantes de particulares y ellos ahora mismo se sienten desprotegidos, no tienen esos mecanismos a pesar de todas las herramientas que hay en la Ley de Protección de Testigos, en el ámbito penal y demás. Por lo tanto, es crear un mecanismo eficaz, y para eso necesitamos una autoridad que tenga unas potestades claras. Así pues, yo creo que hay un enfoque distinto.

Hay alguna cuestión que sí me gustaría matizar en cuanto a lo que hace referencia al delito de enriquecimiento injusto. Ya lo ha dicho también el señor Campo: la dicción está muy medida, no se trata de que cualquier cargo o funcionario público, porque tenga un patrimonio desorbitado —llamémoslo así— pueda ser condenado. Utilizamos una expresión que creo que es muy descriptiva: que no pueda acreditar su procedencia con sus ingresos legítimos; si lo puede acreditar, si es un experto en bolsa, si es una persona que ha heredado... Pero, como usted sabe —y no le debo nada con su experiencia y con la experiencia que tienen los compañeros que han intervenido—, se hacen esas apelaciones genéricas y luego no hay nunca demostración de ningún tipo de esos magníficos tipos de América que le dejan a uno unas riquezas o de esas habilidades en el ámbito bursátil que permiten hacerse con un patrimonio gigantesco. Por lo tanto, sencillamente entendemos que ese cargo público, ese funcionario público que está al tanto del cuidado de los fondos públicos y que durante ese periodo tiene un incremento patrimonial absolutamente desorbitado y que, puesto en relación con sus ingresos, no parece lógico, sencillamente creemos que por ese principio de sujeción especial al que están sometidos los funcionarios públicos tendrá que ofrecer alguna explicación. Porque si no —y esto lo decía hace pocos días el fiscal general del Estado en la apertura del año judicial— la fiscalía ha ido a utilizar otros tipos penales que no estaban previstos en este caso para que esas conductas finalmente no quedaran impunes. Por tanto, creemos que el tipo penal está bien descrito, a pesar de que, como en el resto de puntos de la ley, estamos dispuestos a estudiar una mejora en la redacción y, en todo caso, que podamos llegar a un acuerdo.

Quiero referirme a la modificación que introdujimos en la Loreg por la cual no son elegibles y tienen que ser cesadas aquellas personas que han sido encausadas, sobre las que se ha dictado auto de apertura de juicio oral. Usted hace una propuesta que también estamos dispuestos a estudiar, nosotros la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 14

hemos valorado y la tenemos estudiada en algún documento, y es la de la suspensión cautelar mientras dura el procedimiento. Pero tenemos que lanzar un mensaje claro, y este ha sido un terreno de discordia permanente a lo largo de los últimos años. Repito, tenemos que mandar mensaje claro: no puede haber cargos públicos sometidos a enjuiciamiento y ostentando ese cargo público. Se nos dice que se quiebra la presunción de inocencia. Bueno, ya existe actualmente, lo único que nosotros hacemos es ir un paso más allá de lo que ya está regulado ahora. El artículo 6.2 de la propia Loreg establece una causa de incompatibilidad sobrevenida cuando haya una sentencia aunque no sea firme. Nosotros lo único que hacemos es trasladar el momento en que se aplica eso mismo que ya existe en la Loreg de la sentencia al auto de apertura de juicio oral, pero ya existe la situación de pérdida de la condición de cargo público o la pérdida de la condición de diputado con una sentencia que no es firme y que, por lo tanto, en el mundo jurídico no ha ganado estado, no tiene ninguna virtualidad; eso está recogido ya actualmente en el artículo 6.2, y no conozco que nadie haya recurrido ese artículo ante el Tribunal Constitucional entendiendo que afecta al derecho fundamental de presunción de inocencia. Por lo tanto, lo único que hacemos es establecer otro momento, un momento previo, un momento anterior, un momento en el que se ha desarrollado probablemente un proceso penal con todas las garantías, seguramente largo, donde esa persona ha podido desarrollar todos sus mecanismos de defensa. Y, después de todo eso, se ha dictado una resolución judicial absolutamente motivada y fundada —vuelvo a repetirlo— después de un procedimiento. Pero lo que no es admisible es que haya cargos públicos sentados en un banquillo y ahora mismo pueda darse esa circunstancia, a no ser —estoy seguro de que usted lo sabe— que sean acuerdos impuestos por la vía política, y lo que queremos es que no sea disponible, que olvidemos este campo de batalla, que se establezca un principio legal que sea *ope legis* cuando se produzca ese cese y que no sea en función de la mayor a menor capacidad de influencia que tenga Ciudadanos en los Gobiernos; fíjese lo que le digo, es eso lo que tratamos de hacer.

Nuestro grupo considera que es una ley absolutamente necesaria, es una ley fundamental, es una ley que lanza un mensaje muy claro a la sociedad de que hemos llegado a un punto y final con la corrupción y que, por tanto, estamos dispuestos a hacer todo lo posible para que haya un acuerdo que permita que esta ley sea aprobada con las mayorías más amplias que sean posibles, desde luego no desnaturalizándola, pero si mejorándola, introduciendo las precisiones técnicas y aquellas otras cuestiones que el resto de grupos quieran introducir, porque vuelvo a decir que nos parece de una auténtica e imperiosa necesidad que aprobemos esta ley. Quiero decirle al señor Yllanes —y aprecio en lo que valen sus consejos— que me acabo de enterar de una de las enmiendas, pero el castellano es muy rico y podemos entrar aquí en la discusión de si alertadores o denunciantes. Yo creo que la palabra alertador tiene difícil encaje en el diccionario de la Real Academia. En todo caso, como somos todos muy modernos, también podemos ponerle el nombre *whistleblower*, que es el nombre anglosajón del que está sacada la traducción literal del nombre de alertadores. Ahora bien, a nuestro juicio, una traducción más adecuada a nuestro castellano es la palabra de denunciantes. **(El señor Yllanes Suárez: Pero es que *whistleblower* tiene un componente peyorativo importante).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Para esto son estas comparecencias, para que surjan ideas y se discutan.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Escudero.

La señora **ESCUDERO BERZAL**: Muchas gracias.

Buenas tardes y muchísimas gracias, señora Rodríguez-Medel, por estar aquí. Creo que se puede decir poco más de lo que usted ha dicho en tan poco tiempo en un análisis tan profundo y a la vez tan detallado y tan ilustrativo sobre la ley.

Partiendo de que esta ley no es la panacea para acabar con la corrupción, por mucho que el diputado de ciudadanos intente decir que es la que va a acabar con la corrupción, sino que es una medida más que se incorporará a las setenta y dos medidas que el Gobierno del Partido Popular aprobó la X legislatura, todos somos conscientes de que es una figura que necesita potenciarse y tener un marco, pero también que tenemos que hacerlo bien. Es decir, no porque queda muy bien y está de moda hablar de la protección del denunciante vamos a hacer cualquier cosa, y para eso están todas estas comparecencias y para eso se hará todo el trámite parlamentario que va a tener la proposición de ley, para mejorar lo que hay, que, por lo que parece, es bastante. En ese ánimo estamos.

Quisiera plantearle cuatro cuestiones. Disculpenme que no haya podido estar en las intervenciones de los otros compañeros, pero saben cómo funciona esto, tenía que intervenir en la Comisión de Interior y,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 15

como ahora va más deprisa porque faltan otros grupos, me ha pillado el toro y pido disculpas. Supongo que les escucharé con más detenimiento con los siguientes comparecientes. Desde el punto de vista subjetivo, yo le quería preguntar si se considera idóneo el tratamiento integral de la protección de denunciantes en el ámbito público-privado o su separación en diferentes instrumentos legislativos. En caso de separación, si no habría que incluir en el ámbito público la aprobación de particulares cuya actividad profesional se desarrolle en el ámbito privado pero que puedan tener contacto con la actuación administrativa, por ejemplo, en materia de contratación pública.

Otra cuestión que quiero plantear deprisa porque sé que tiene que contestar a muchas —de esto también vamos a hablar mucho— es sobre la autoridad independiente de la integridad pública como un órgano para garantizar la protección de los denunciantes. Nuestro ordenamiento jurídico —ya lo ha dicho usted también— contempla medidas para proteger a figuras como el colaborador, el testigo protegido o el confidente, medidas de protección dentro del ámbito jurisdiccional y con todas las garantías procesales. Me gustaría saber su opinión al respecto y si considera que las medidas de protección que ofrece esta proposición son necesarias.

En otro orden de cosas, el proceso penal español no es ajeno a ciertas figuras que guardan relación con el colaborador de la justicia, que pueden servir eficazmente a la persecución y descubrimiento no solo de los delitos por los que expresamente se prevén tipos atenuados en los supuestos de arrepentimiento, sino también de los delitos de corrupción; y, en general, en materia de delincuencia económica de los llamados delitos de cuello blanco: son los supuestos del testigo protegido, el confidente policial anónimo y el delincuente arrepentido. Estas figuras se refieren a sujetos que, de uno u otro modo, aportan información valiosa a las autoridades policiales y judiciales. ¿Qué opina usted sobre si debe o no incorporarse la figura de los denunciantes anónimos y qué eliminaría de esta figura?

En relación con el artículo 44 bis del Código Penal, no existe en el Código Penal ningún delito con el enfoque como viene aquí, ya que establece presunciones contra el reo. Usted ya lo ha mencionado, pero es que es muy importante porque implica una inversión de la carga de la prueba, toda vez que tendrá que ser el investigado el que pruebe que el dinero no tienen un origen ilícito. Será culpable mientras él no demuestre su inocencia. ¿Considera que esta propuesta puede generar enormes dudas en cuanto a una eventual vulneración de la presunción de inocencia?

Quería saber también si pueden surgir o no problemas al atribuir la capacidad de proteger al testigo tanto jueces y fiscales, por un lado, como la protección que se le va a hacer al testigo por la autoridad independiente, por otro; o sea, va a tener una doble protección. ¿Una invalida a la otra? ¿Prima más una que otra? ¿Valen las dos? Por mi parte, no quiero ocuparla por más tiempo.

Muchísimas gracias y felicidades por su intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Escudero.

Para contestar a algunas de las preguntas planteadas, porque será imposible contestarlas todas, tiene la palabra la señora Rodríguez Medel.

La señora **RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO** (Magistrada y asesora de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia): Muchas gracias, señor presidente. Muchas gracias por las cuestiones que han planteado porque muchísimas de ellas me han parecido muy interesantes. Voy a intentar contestar de manera conjunta algunas de ellas.

El representante de Ciudadanos decía que han intentado enfocarlo desde la perspectiva administrativa. Sí, el problema es que al hacerlo han invadido muchísimo las competencias penales. La lectura del texto me parece que exige precisamente lo que comentaba el representante del Grupo Parlamentario de Podemos, el señor Yllanes: hay que quitarle toda la carga penal y dejarlo en la esfera administrativa; y eso exige una depuración del texto en profundidad. Yo echo de menos que, en ese limitar el ámbito de actuación de esta norma al ámbito administrativo, se establezca un cauce de comunicación sólido, fluido, inmediato y ágil con la autoridad que debe tener protagonismo en el ámbito penal que, desde mi punto de vista, es la Fiscalía Anticorrupción. Yo creo que, si consiguen hacer eso, quitarle la carga penal, a mí personalmente lo de alertadores me ha parecido fantástico, mucho mejor que el término en el que yo he oído tradicionalmente traducir la expresión *whistleblower*, que significa delatores, que tiene una connotación que no sé si es correcta desde el punto de vista académico o no. Pero ese enfoque de quitarle la carga penal y reconducirlo al ámbito administrativo, si va acompañado de una interacción con la Fiscalía Anticorrupción, me parece que puede ir en la línea correcta.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 16

Decía el señor Prendes que veía una cierta contradicción porque le parecía que no era integral. Claro, porque dejan un montón de ámbitos sin tocar. Mire, luchar de manera integral contra la corrupción, sin que haya nada relativo a la cooperación penal internacional, es algo que cualquiera que tenga un poquito de experiencia sabe que ya no es integral. Es que nunca se encuentran los bienes en España. Yo fui un tiempo también juez de violencia sobre la mujer y a mí me parece que la Ley Orgánica de protección integral en materia de violencia de género de 2004, Ley Orgánica 1/2004, si la memoria no me falla, es de verdad integral porque alude a un montón de ámbitos. Esta no y eso es lo que echamos de menos. Personalmente me parece muy ambiciosa en el planteamiento, pero entrando en el contenido hay ámbitos que deja fuera.

Con respecto a su necesidad, yo creo que es indiscutible que necesitamos medidas más eficaces. Desde luego, en el proceso penal, y para proteger al alertador, al denunciante, muchas de las medidas que se recogen en el texto me parecen estupendas. Por ejemplo, esto de garantizar que no pueda ser objeto de un traslado provisional es estupendo. Lo que yo critico es que demos esta potestad —en línea con lo que planteaban desde el Grupo Popular— a una autoridad administrativa y no la tengan ni los jueces de instrucción ni los fiscales. Eso es lo que genera una auténtica distorsión. Entonces, si enmarcamos esta protección en el ámbito administrativo y, siempre que haya relevancia penal, le damos esas facultades al juez de instrucción o al fiscal, entonces creo que podremos ir más en la línea adecuada.

El señor Prendes hablaba también sobre la denuncia anónima y la protección. No se puede proteger a quien denuncia anónimamente. No, lo que pasa es que el que denuncia anónimamente puede poner de manifiesto que hay otras personas que necesitan protección. Puede ser un funcionario de un ayuntamiento que diga anónimamente que se está cometiendo un delito y dejar en evidencia que el secretario del ayuntamiento está en una situación *in extremis* porque no ha dado el paso de denunciar, pero por lo que está denunciando anónimamente se evidencia que está sometido a una presión. Es decir, son cosas compatibles. Sobre la denuncia anónima, yo le reconduciría al catedrático de Derecho Procesal Fernando Gascón Inchausti, que tiene una publicación magnífica sobre en qué medida las denuncias anónimas pueden tener su virtualidad en el procedimiento penal. Personalmente, su planteamiento me parece plenamente convincente.

En cuanto al delito de enriquecimiento injusto, fíjese, señor Prendes, que usted ha dicho varias veces: sí puede acreditar que el enriquecimiento es lícito. Es que el investigado en un procedimiento penal no tiene que acreditar su inocencia. Eso le corresponde a la acusación. El tipo penal que, desde mi punto de vista —y me ha parecido entender que el señor Campos también lo veía así— está muy bien perfilado es el Código Penal francés, porque, literalmente, el 321.6 habla de que esté vinculado con personas condenadas por delito. Es que ahí ya tiene la acusación, la fiscalía, una carga de probar que este funcionario público está en contacto con personas del ámbito delictivo. Es decir, en el decomiso ampliado uno tiene que demostrar que en el pasado ha sido condenado por algún delito, y que aunque este bien no está estrechamente vinculado con esa actividad delictiva se puede presuponer que deriva de la misma. En el Código Penal francés, con el delito de enriquecimiento injusto, hay que acreditar que está en contacto con personas condenadas. Pero es que a una autoridad o un funcionario sin contacto de ningún tipo con personas condenadas, sin actividad delictiva acreditada, que tenga que demostrar él la legitimidad de sus ingresos, no es que lo diga yo, es que gran parte de la doctrina penalista dice que afecta a la presunción de inocencia. Y lo ha dicho también el Tribunal Constitucional portugués y el italiano.

El otro día, en una conferencia muy interesante de un magistrado antimafia que Elisa de la Nuez trajo a Madrid, en una exposición brillante que hizo sobre cómo se ha luchado en Italia contra la mafia, decía que este delito de enriquecimiento injustificado fue declarado inconstitucional por la autoridad italiana, fruto de vulnerar la presunción de inocencia. Hay otras consideraciones de este delito; por ejemplo, el principio de intervención mínima, si colisiona o no con el delito fiscal; es decir, objeciones hay varias. Yo soy partidaria de tipificarlo, pero creo que del texto que ustedes proponen a un texto que realmente pueda satisfacer nuestras garantías, realmente creo que hay un largo camino que recorrer, si me lo permite.

También planteaba usted, señor Prendes, el tema de la sentencia de primera instancia. No, no, es que, claro, el salto que damos es un salto importante. Fíjese que yo soy juez de instrucción, no dicto sentencias y sí autos de apertura del juicio oral, pero es que en el auto de apertura de juicio oral la parte importante del procedimiento penal no ha empezado, que es la parte de enjuiciamiento. Con una sentencia en primera instancia, aunque no sea firme, ya ha habido un enjuiciamiento sometido a contradicción, con unas garantías mucho más sólidas que en la fase meramente de investigación. Personalmente, adelantar la barrera al auto de apertura de juicio oral me parece un automatismo que puede generar claras



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 17

injusticias. Y, además, no teniendo al mismo tiempo una medida cautelar, me parece una contradicción. Vamos a regular la medida cautelar y, por tanto, que pueda ser en el momento del auto de apertura de juicio oral, si en ese momento se adopta la medida cautelar, o antes o después, pero no de manera automática con la apertura de juicio oral.

En esto de los automatismos coincido con una observación que hace el representante del Grupo Parlamentario Socialista, que dice —y yo creo que tiene razón— que prever que no se puedan suspender las penas en delitos contra la corrupción es un automatismo que realmente es cuestionable, que hay que estar al caso concreto. Realmente, esto me convence. Yo creo que tiene un efecto de prevención. Es decir, el cumplimiento efectivo de la pena es algo que hace que uno se lo plantee dos veces antes de delinquir. El hecho de saber que te pueden indultar, que puede suspenderse la pena si es inferior a dos años, genera una esperanza, si me permiten la expresión coloquial, de irse de rositas, que si uno tiene la garantía de que la pena no se va a suspender, puede tener un efecto de prevención o disuasorio. Es verdad que poniéndolo todo en una balanza, yo creo que es más razonable que no haya automatismos ni siquiera en este punto y que dependa, por tanto, del caso concreto.

Hay varias cuestiones también que había apuntado el señor Campos. Respecto al estímulo de la presentación de denuncias, yo lo que echo de menos en esta proposición es que, por ejemplo, la Ley Orgánica 19/94, de protección de testigos, no se reforma. ¡Hombre, pues muchas de las medidas de protección que ustedes contemplan en esta ley se podrían haber incluido en esta! Porque, además, no solo hay que proteger en un momento determinado al denunciante, sino también al testigo que va a declarar y que, por tanto, pone de manifiesto la existencia de este hecho delictivo. Ahí creo que ustedes han innovado mucho —si me permiten la expresión— y han desechado instrumentos normativos e instituciones que ya tenemos plenamente operativas.

Cuando hablábamos de la falsa denuncia y del artículo 457 del Código Penal, creo que a lo mejor no me expliqué con claridad. El problema de la denuncia falsa es que para que el hecho pueda ser delictivo tiene que dar lugar a actuaciones procesales. Eso, con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la mano, implica un procedimiento. Yo lo que simplemente quería poner de manifiesto es que la denuncia, absolutamente falsa ante la autoridad independiente de la integridad pública, queda impune porque no da lugar al requisito de actuación procesal del artículo 457 del Código Penal. Y si estoy de acuerdo con ustedes en que hay que proteger al denunciante —que lo estoy plenamente—, creo que también hay que proteger a todos los ciudadanos de las denuncias falsas. No puede ser que si yo denuncio un hecho absolutamente inexistente ante un fiscal o ante un juez de instrucción eso dé lugar a que yo tenga una responsabilidad penal —y en ese sentido me pueda resultar disuasorio—, y que si voy a la autoridad independiente de la integridad pública no tenga efecto alguno. No, yo creo que esto no puede ser así. Esa era la mención al artículo 547 al que quería hacer referencia.

Con respecto a las medidas que podemos tener en nuestro ordenamiento jurídico para favorecer que haya personas que colaboren con la Administración de Justicia, es una cuestión unánime en la doctrina penal que el artículo 426 del Código Penal es prácticamente inaplicable: el particular que participe ocasionalmente en un cohecho y que lo denuncie antes de que se inicie el procedimiento, y en el plazo de dos meses desde los hechos... Esto es una carrera de obstáculos. Habrá que modificar, a lo mejor, el artículo 426 del Código Penal para que esta exención de responsabilidad criminal pueda jugar en más casos, siempre que quede claro que esta persona se ha arrepentido de lo que ha hecho y ha querido colaborar con la Administración de Justicia.

En definitiva, no me quiero entretener más porque me parece que tienen ustedes una tarde larga, llena de comparecientes que seguro aportan cosas muy interesantes. Simplemente, el mensaje final que yo les quería transmitir es que la idea es buena, realmente creo que todos los ciudadanos —yo creo que todos los jueces de instrucción— creemos que hay mucho margen de mejora a la hora de proteger no solo a los denunciantes, alertadores, testigos o personas que colaboren con la Administración de Justicia, pero utilicemos las instituciones que tenemos. Concretamente, fortalezcamos la Fiscalía Anticorrupción, la fiscalía en general y reformemos textos legales como el Código Penal, la Ley Orgánica 19/1994 y otros instrumentos normativos que pueden cumplir esta finalidad, sin entrar con esta institución en ámbito estrictamente del proceso penal porque yo creo que eso debe quedar reservado para quien de verdad puede investigar con eficacia, que es la fiscalía y los jueces de instrucción.

Muchas gracias. **(Aplausos).**

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 18

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Rodríguez-Medel, por su exposición y por la respuesta a todas las preguntas.

— **DEL SEÑOR VILLORIA MENDIETA, CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS DE MADRID. (Número de expediente 219/000807).**

El señor **PRESIDENTE**: Tenemos con nosotros a don Manuel Villoria Mendieta, a quien agradecemos su presencia. He dicho antes que tienen un tiempo aproximado de veinte minutos, pero vuelvo a decir que lo importante es lo que se comunica, así que no hay que preocuparse tanto del tiempo.

Tiene la palabra.

El señor **VILLORIA MENDIETA** (Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid): Muy buenas tardes, es un verdadero honor estar aquí, en esta comparecencia. El objetivo de mi presentación será esencialmente hacer una aproximación más desde la perspectiva sociológica y politológica al estudio de la corrupción y con ello intentar, en la medida de lo posible, también que se entienda el sentido de la norma en este ámbito. No voy a hacer análisis jurídicos, aunque evidentemente me he dedicado también a analizar las normas; no voy a intentar mejorar la redacción de alguna de ellas sino dar ideas generales en la medida de mis posibilidades.

Para empezar, creo que la ley es un gran avance y me parece que sería muy importante, en consecuencia, que se aprobara en la redacción que sus señorías estimen pertinente. En general, la exposición de motivos creo que es muy optimista porque considera que esta es una ley integral y que, en ese sentido, podría reducir seriamente la corrupción o acabar casi con ella. Yo creo que eso es ciertamente excesivo. Esta ley supone un avance; es como intentar cerrar un boquete de veinte metros y cerrarlo, en la medida de lo posible, con dos metros, pero los dieciocho metros restantes seguirán abiertos porque la corrupción, como ustedes bien saben, es un fenómeno histórico, mundial, que no es fácil que se reduzca sustancialmente y menos solo con leyes. Las leyes no bastan, la sociedad no se cambia por decreto; cambiar las actitudes de las personas con respecto al fenómeno de la corrupción es bastante complejo.

Yendo al detalle, en primer lugar me gustaría compartir con ustedes una preocupación que es la del concepto de corrupción, qué es corrupción. Es un concepto extraordinariamente polisémico; normalmente decimos que corrupción es abuso de poder o abuso de posición para beneficio privado, sea este directo o indirecto. La corrupción puede darse con incumplimiento de las leyes, pero también con cumplimiento de las leyes. A veces se puede actuar de forma corrupta cumpliendo todas las leyes y creo que esto es importante considerarlo porque si queremos luchar contra la corrupción no nos basta con introducir normas e intentar garantizar que las normas cierren toda puerta a las posibilidades de corrupción. La corrupción es un fenómeno que implica muchas actitudes, que implica un componente ético fundamental y si no se toca ese aspecto puede que no avancemos suficientemente.

Creo que hay posibilidades de actuar corruptamente de forma perfectamente legal, y les voy a poner un ejemplo. Si yo, como candidato de un partido político con posibilidades reales de acceder al poder, decido que voy, por ejemplo, a bajar el precio de la electricidad en mi país, puede que al cabo de un tiempo reciba la visita del *lobby* de las eléctricas. El *lobby* de las eléctricas me dará un informe muy conciencioso indicándome los daños que eso va a ocasionar a la economía nacional, no solo a sus empresas. Yo, probablemente, tenga estudios que me indiquen que eso que ellos me dicen no es plenamente correcto y esté dispuesto a introducir algún matiz pero crea que debo seguir con mi propuesta. Pero si ellos me dicen que me van a dar 5 millones de euros para el partido, probablemente empiece a verlo de otra forma. Esa posibilidad existe y ellos, simple y llanamente, me podrán decir que me van a dar ese dinero de forma absolutamente legal, sin saltarse ninguna de las normas sobre financiación de los partidos. Si yo acepto que cuando llegue al Gobierno no voy a cambiar el precio de las eléctricas como consecuencia de esos cinco millones que me han dado para el partido y que me van a permitir, en la campaña electoral, probablemente conseguir algún diputado más, estaré actuando —creo— de forma corrupta porque sé que estoy dañando el interés general de acuerdo con la idea que yo tenía de lo que era este. En consecuencia, no es tan sencillo considerar la corrupción como un fenómeno exclusivamente jurídico sino como un fenómeno mucho más complejo que requiere actitudes, que requiere un compromiso moral con el servicio público, con el interés general.

Los efectos de la corrupción, por otra parte, no son solo económicos. Sabemos que los efectos económicos de la corrupción son terribles. Hay estudios del Banco Mundial que indican claramente que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 19

donde se da alta corrupción se produce un incremento en el gasto público pero reducciones muy serias en los ingresos públicos, que hay reducciones en las inversiones externas e internas, que hay una especie de impuesto oculto sobre las empresas, etcétera. Pero también es cierto que los efectos políticos en nuestro país de los fenómenos y de los escándalos de corrupción han sido tremendos. En España, en estos momentos tenemos unos datos de desafección verdaderamente extraordinarios; una desafección respecto a la clase política y a las instituciones representativas que deberíamos considerar seriamente. Además, es importante considerar los efectos que está teniendo sobre la satisfacción con el funcionamiento de nuestra democracia. Por todo ello, luchar contra la corrupción no es solo un intento de mejorar nuestra capacidad económica, sino también de legitimar la acción pública, la acción del Gobierno y la acción de nuestras instituciones representativas. Finalmente, creo que hay efectos sociales muy importantes que también hay que considerar. Donde la corrupción se expande, la meritocracia se reduce. Es decir, cuando las personas creen que para conseguir tener éxito en su país lo mejor es tener amigos en las instituciones o en los órganos correspondientes del poder público, la gente tiende a pensar lógicamente que no merece la pena sacrificarse o luchar, sino que más vale tener simple y llanamente esos conocimientos. En consecuencia, hay efectos sobre la meritocracia y sobre la capacidad de sacrificio y de esfuerzo del país, con lo cual también hay que considerar estos aspectos.

Cuando analizamos la corrupción, se tiende a pensar —y en este texto está subyacente— que la forma de luchar contra ella es esencialmente la reforma institucional: generar los incentivos y desincentivos adecuados para luchar contra la corrupción a través de reformas institucionales. Este es un buen ejemplo y creo que es un avance importantísimo. Evidentemente, esto funciona muy bien en países donde tienen un nivel de cultura cívica y de cultura de la legalidad elevado: cambiamos las normas y, como la gente tiende a cumplir las normas, se reduce la corrupción. Pero hay países donde no se cumplen las normas o el cumplimiento de las normas no es tan alto y estas reformas no tienen suficiente impacto. Por eso, para entender la corrupción también hay que entender los factores culturales y lo que llamamos los sistemas de expectativas congeladas en la sociedad. Si yo, como representante de un partido político encargado de las finanzas, tengo la expectativa de que el resto de partidos se van a financiar ilegalmente, tengo enormes incentivos para financiarme ilegalmente. Si yo, como ciudadano, creo que todas las personas que se dirigen al médico correspondiente tienen que pagar un soborno para que les trate bien, pagaré un soborno; y así sucesivamente. Los elementos de expectativa en el fenómeno de la corrupción son importantes y es necesario cambiar ese sistema de expectativas en aquellos países en los que estas expectativas están congeladas y se transmiten culturalmente de padres a hijos. Nuestro país en cierto modo ha tenido alguno de estos efectos y eso nos lleva a la importancia de cambiarlos, de enfrentarse a la necesaria formación en valores. Es necesario formar en una cultura cívica a nuestros ciudadanos y a nuestros jóvenes para que empiecen a entender la importancia de la cultura de la legalidad y de cumplir las leyes, pero también la importancia que tiene esperar de los demás comportamientos honestos. Finalmente, la corrupción tiene también una causa estructural. Los estudios nos indican que la mayor desigualdad tiende a incrementar la corrupción y esto es un fenómeno que también conviene considerar.

Dicho todo esto, aunque la proposición de ley es un avance importante, un análisis serio de la corrupción, un intento de hacer una propuesta integral contra la corrupción y un adecuado marco de integralidad en la lucha contra la corrupción, requerirían analizar todos los pilares del sistema social y político y ver en todos ellos cuáles son los riesgos de corrupción que existen. Desde luego, en el Poder Judicial hay riesgos que habría que analizar. ¿Es suficientemente transparente nuestro Poder Judicial? ¿Rinde cuentas adecuadamente? ¿Tiene sistemas de integridad suficiente? El Poder Legislativo, también. ¿Los diputados rinden cuentas adecuadamente a sus electores? ¿Tendríamos que mejorar los sistemas de rendición de cuentas con respecto a los electores, la transparencia y los códigos éticos que son necesarios en el Congreso también? Y así sucesivamente. Y —¡cómo no!— tendríamos que analizar la fiscalía, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, sin lugar a dudas los partidos, la sociedad civil, las ONG y las empresas. En las empresas también existe un factor muy importante que incentiva muchas veces comportamientos corruptos o fraudulentos; las empresas son también elementos de todo este marco de integridad que habría que considerar. ¿Qué les quiero decir con ello? Si hiciéramos un plan estratégico nacional consensuado de lucha contra la corrupción —que no puede hacerse en esta ley, porque ya es bastante amplia como para incorporarle más cosas—, tendríamos que introducir medidas en el Poder Judicial, en el Poder Legislativo, en el Tribunal de Cuentas, en los partidos políticos, en las empresas e incluso en la sociedad civil y en las ONG, y elementos vinculados a la transparencia, a la rendición de cuentas, a la integridad, a los códigos éticos, etcétera, serían convenientes. Repito que eso

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 20

sería como otra asignatura, pero nos permitiría ver todo el problema de la corrupción en toda su dimensión y su complejidad y la enorme cantidad de actores que están implicados.

Solo en el aspecto de las reformas institucionales, otro elemento importante es que ustedes saben que la corrupción se suele dar cuando se producen tres fenómenos desde esta perspectiva institucional: uno, que haya actores —públicos normalmente— que tienen el monopolio de la toma de decisiones; segundo, que tienen excesiva discrecionalidad cuando toman las decisiones; y, tercero, que no se les controla adecuadamente. Lógicamente, luchar contra la corrupción exigiría un análisis de todas las normas de nuestro país para ver dónde se da un excesivo monopolio en la toma de decisiones a ciertos actores públicos, cuáles son los niveles de discrecionalidad y cuáles son los niveles de control. Eso exigiría un mapa de riesgos de la corrupción muy amplio y obviamente muy complejo que tendría que hacerse con mucho tiempo, pero les pongo un ejemplo. Saben ustedes que en su momento la corrupción en el sector urbanístico fue una de nuestras grandes preocupaciones. Uno de los elementos clave era que había monopolio en la toma de decisiones por parte de los alcaldes y ese monopolio se vinculaba a los convenios urbanísticos. Podían firmar convenios urbanísticos en un marco de discrecionalidad elevada y con controles muy reducidos. Todo ello en su conjunto produjo efectos de corrupción evidentes. Si se elimina ese monopolio y se establece que sea el pleno el que debe firmar el convenio, se reducen las posibilidades de corrupción. Si se desarrollan más planes regionales o provinciales de urbanismo, se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones. Si se introducen verdaderos controles sobre el patrimonio de los alcaldes y sus actividades, también se reduce la posibilidad de corrupción. Pero repito que esto exigiría un análisis política por política para ver dónde están los riesgos de corrupción en cada una de ellas e introducir este tipo de medidas.

Dicho todo esto, voy a centrarme ahora en algunos temas muy concretos de la norma y voy a ser muy breve. Primero, sería bueno que la norma identificara qué se entiende por corrupción, porque repito que es un concepto muy polisémico. Segundo, respecto a la autoridad independiente, creo que es un avance importante. Pero ya que estamos con una autoridad independiente que se va a dedicar sobre todo a la prevención de la corrupción —porque entiendo que la lucha real contra la corrupción, sobre todo cuando ya se ha producido el fenómeno, corresponde lógicamente a la Policía, a la fiscalía y al Poder Judicial—, podría incorporar ya a la autoridad de transparencia; con eso reduciríamos algunos costes y además le daríamos coherencia a todo el sistema. Es decir, que esta autoridad se encarga de todos los elementos de prevención, transparencia, integridad, rendición de cuentas y, si es posible, gobierno abierto, con todo lo que esto implica. Es una propuesta modesta que yo haría.

Con respecto a las normas sobre el Estatuto del Alto Cargo, ciertamente también habría que modificar algunos elementos, ustedes lo hacen, y me parece muy interesante con respecto a las puertas giratorias, aunque la verdad es que la regulación de las puertas giratorias es extraordinariamente compleja y siempre hay un elemento que es lo que llamaríamos el *cursus honorum*, es decir, si una persona ha hecho toda su carrera en un determinado ámbito, el hecho de ser diputado durante unos años o ser un alto cargo durante unos determinados años no debería evitar que volviera a trabajar en su ámbito profesional, siempre y cuando no lo hiciera en conexión o teniendo contactos con el sector público y evitando, en lo posible, que hubiera ese tipo de conflictos en esa fase posterior. Creo que es una idea que también podría introducirse para matizar la regulación y no generar en ocasiones situaciones que pueden ser injustas. En todo caso, creo que es fundamental evitar las puertas giratorias y, en la medida de lo posible, reforzar las dificultades para que personas que no tienen conocimientos ni formación en un determinado área, de repente por el hecho de haber sido ministro, secretario de Estado o alto cargo puedan pasar a ocupar altos puestos en el sector privado en áreas para las que nunca han tenido competencia suficiente.

Efectivamente, es muy necesaria la regulación sobre el *lobby* y, de hecho, ya hay algunas otras normas en marcha, pero creo que es fundamental que se regule el *lobby* tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo. Es cierto que el Legislativo en Estados Unidos tiene un papel fundamental en lo que llamaríamos la formulación y, sobre todo, la toma de decisiones en políticas públicas, pero en España sabemos que el Ejecutivo en nuestro sistema parlamentario tiene un papel fundamental en la formulación de políticas públicas y sería esencial que se regulara el *lobby* en el Ejecutivo. En cuanto a la regulación del *lobby* en el Ejecutivo, creo que lo mejor sería leerse la última resolución del Parlamento Europeo de hace unos días porque es extraordinariamente detallada y todos los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo estaban de acuerdo en lo esencial, excepto en uno o dos puntos; es un verdadero avance la regulación o el intento de regulación que están haciendo desde el Parlamento Europeo en esta materia. Obviamente, la regulación del *lobby* para que tenga todo su sentido tiene que estar muy

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 21

conectada con la regulación de la financiación de los partidos políticos y esa es una conexión importante. Uno puede regular el *lobby* de forma extensísima como se hace en Estados Unidos, pero si después no se controlan ni se pueden establecer límites a los gastos electorales, realmente la regulación del *lobby* queda sometida simple y llanamente a tener más transparencia y un espejo, pero no a evitar lo que llamaríamos influencias indebidas. Ustedes saben que en Estados Unidos a partir de la famosa sentencia *citizens united* no hay límites prácticamente a los gastos electorales ni a las donaciones en esta materia si se hace a través de los *super pacs*, y eso hace que los *lobbies* tengan una capacidad de influencia desmesurada sobre la formulación y la toma de decisiones públicas. El hecho de que el *lobby* esté regulado y que se sepa quién se reúne con quién no evita que haya esto que llamamos influencias indebidas, inequidades en la toma de decisiones, políticas públicas capturadas ya desde inicio por la financiación de los partidos. En ese sentido creo que es muy importante que, si se regula el *lobby*, se refuerce el control por parte del Tribunal de Cuentas o el órgano que se decida, dado que el Tribunal de Cuentas hasta ahora no ha sido un órgano excesivamente eficiente y eficaz en el control de las finanzas de los partidos políticos, pero que se refuerce el control de los gastos, de los límites y que se eviten capturas desde esta perspectiva.

En cuanto a la transparencia, se podía aprovechar para considerar el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, sería un buen momento. Creemos que la eliminación de los test de daño y de interés público a la hora de aplicar límites al derecho de acceso del artículo 14 podría ser perjudicial en la práctica y convendría no hacerlo. Tal vez sería importante suprimir por completo el artículo 18 de la Ley de transparencia relativo a las causas de inadmisión y la disposición adicional primera sobre regulaciones especiales del derecho de acceso y situarnos más en los estándares internacionales en la materia, establecer sanciones para el suministro de información falsa o documentos cuya autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena y custodia no hubiesen sido verificados. Es importante que se establezca una capacidad inspectora y sancionadora al órgano de transparencia que, repito, podría ser el órgano integral de prevención y lucha contra la corrupción, pero, si no, habría que dar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno esa capacidad inspectora y sancionadora. Tal vez la definición de *lobby* queda excesivamente centrada en actividad profesional y probablemente sería bueno ampliar la definición de *lobby* un poco, sin caer lógicamente en que lobista sea todo ciudadano, pero sí es cierto que habría que considerar como *lobby* la actividad que hace una empresa defendiendo sus intereses cuando lo hace a través de personas especializadas en esa actividad, dedicadas plenamente a esa actividad. Tal vez la información requerida a los lobistas para el registro podría incrementarse y especializarse un poco más y también habría que establecer sanciones a los cargos públicos en caso de que violen las normas sobre *lobbies* y sobre agendas. En consecuencia, sería bueno conectar agendas de los altos cargos con las reuniones y con las actividades del *lobby*.

Finalmente, personalmente creo que la prohibición de los indultos por delitos contra la Administración pública es quizá excesivamente amplia, porque los delitos contra la Administración pública incluyen en ocasiones la prevaricación y, como ustedes saben, la prevaricación en ocasiones podría hacerse incluso por interés público. Si yo actuó como alcalde y decido cesar, quizá de forma un tanto discrecional o excesivamente discrecional, al director o directora de recursos humanos porque es un inepto o una inepta y este señor o esta señora me lleva a los tribunales podrían, a lo mejor, acusarme de prevaricación y condenarme por prevaricación, pero no creo que ese acto sea un acto de corrupción ni mucho menos porque a lo mejor yo lo he hecho por el interés del ayuntamiento. En consecuencia, creo que si se establece que hay que prohibir el indulto a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción, habría que especificar claramente que serían los delitos de malversación de caudales públicos o cohecho y poco más.

Muchísimas gracias por escucharme. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Villoria, por su exposición.

Comenzamos con las intervenciones de los grupos. En primer lugar, por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Cámara.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Muchas gracias, señor presidente.

Antes de nada quisiera dejar constancia del agradecimiento de nuestro grupo por el trabajo realizado por la diputada Meritxell Batet como vicepresidenta de esta Comisión y por Isabel Rodríguez y, por supuesto, darle la enhorabuena a Sofía Hernanz por su incorporación como vicepresidenta.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 22

Por otro lado, quiero también que mis primeras palabras sean de agradecimiento al señor compareciente, porque ha hecho una intervención muy interesante de otro orden, distinta de la que anteriormente nos ha ocupado, que ha tenido un nivel y un alcance técnico verdaderamente muy precisos. Aquí nos encontramos con un enfoque absolutamente necesario y también muy pertinente, que tanto mi grupo como yo valoramos de una manera especial, que es un enfoque institucional. Precisamente, hay una evidenciada y absolutamente clara correlación entre los niveles de desarrollo que tienen los países —entendiendo esta expresión en su sentido más amplio— y la inclusividad y calidad de sus instituciones. Esto lo han puesto de relieve los profesores Robinson y Acemoglu en su trabajo *¿Por qué fracasan las naciones?*, del año 2012, donde hablan precisamente de ese círculo virtuoso en virtud del cual las instituciones facilitan el desarrollo a largo plazo y los países más desarrollados acaban disponiendo de más medios y de una ciudadanía mucho más exigente con la calidad de sus instituciones. Por tanto, este enfoque institucional es especialmente interesante. También es interesante acudir en este caso a las instituciones comparadas, algo que probablemente no hacemos mucho en nuestro país. Como decía Ralph Waldo Emerson, todas las instituciones son imitables y alterables y nosotros las podemos hacer igualmente buenas o incluso mejores. En ese sentido, debemos prestar mucha atención a la elaboración de esta normativa para conseguir el mayor acierto posible. Es decir, hay un gran espacio para hacer las reformas necesarias, siempre a condición de que las reformas se estudien a conciencia, sean compartidas y se hagan bien. Es decir, aquí habría que hacer un reclamo también de consenso para que consigamos la mayor eficacia a la hora de definir cómo va a funcionar esta institucionalidad específica que ahora se proyecta mediante esta ley.

También quisiera hacer una observación sobre algo que creo que en los tiempos que corren es peligroso y que ha apuntado también el compareciente al hablar de la complejidad normativa e incluso del aumento normativo que en esta materia se puede producir, y de hecho se está produciendo, porque pudiera darse el caso de que infláramos la normativa de tal modo que al final nos encontráramos con muchas dulces palabras, pero con amargos hechos por no haber conseguido los objetivos perseguidos como, por ejemplo, ha pasado en el terreno de la educación, donde la relatora de Naciones Unidas para la Educación, Katarina Tomasevski, titulaba un artículo suyo precisamente de esa manera: *Dulces palabras, amargos hechos*, refiriéndose a la enorme cantidad de normativa a nivel internacional y a nivel interno de los Estados que se ocupa de la educación y, sin embargo, hemos visto fracasar en nuestras narices en los Objetivos del Milenio 2015 todas las previsiones que había para mejorar la educación en el mundo. Tenemos que tener cuidado, por tanto, porque en estos terrenos también puede ocurrir lo mismo; por tanto, es pertinente la pregunta de si conviene, como se ha planteado en la anterior comparecencia, aprovechar o no el esquema institucional existente para llevar a cabo estas reformas o es necesaria una nueva institucionalidad en la dimensión, sobre la que usted se ha pronunciado —y que yo creo que también es pertinente, lo compartimos—, para llevar a cabo esta nueva regulación. Sirva esto simplemente para hacer un planteamiento muy general.

Yo he tomado nota —porque de eso se trataba— sobre todo de las medidas concretas que usted ha ido proponiendo. No es mi función ahora aquí, creo yo, exponer el programa electoral del partido ni las propuestas concretas de enmiendas que podamos tener preparadas o que estemos preparando en relación con esta ley, sino empaparnos de conocimiento a partir del juicio elaborado por especialistas, como es su caso, —usted ha escrito mucho sobre esto y es una persona muy reconocida en este ámbito precisamente por esta cuestión—, por lo que he tomado las notas que son pertinentes para tenerlas en cuenta posteriormente en los debates que se produzcan en la elaboración normativa. Sin embargo, he descartado algunas de las preguntas que le iba a hacer precisamente porque usted ha dado respuestas a las mismas mientras estaba realizando su exposición, pero hay otras que sí que me gustaría formularle aprovechando su comparecencia al máximo, que es lo que realmente nos interesa a todos. En concreto, usted ha puesto el dedo en la llaga al decir que no hay una contemplación de medidas que pudiéramos llamar de tipo preventivo en el sentido de que probablemente falten medidas en esta ley de concienciación social y de sensibilización porque, efectivamente, por muchas leyes que haya, en muchas ocasiones los fenómenos de corrupción se siguen produciendo. Por tanto, es muy importante que estas medidas se adopten. Yo le pregunto: ¿usted considera que deberíamos introducir algunas medidas de este carácter en esta ley, cómo deberían ser estas, o si, por el contrario, deberíamos introducir este tema, como tantos otros, potenciándolo en el ámbito educativo, en el ámbito de lo que venimos denominando, con independencia del nombre que pueda tener la asignatura, educación para la ciudadanía? Es decir, una educación cívica que también tuviera presente todo este tipo de cuestiones. Quería saber su opinión sobre

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 23

si merecería la pena introducir algunos aspectos en concreto, algunos artículos más precisos en esta ley, también para contemplar esa dimensión.

Por otro lado, también quisiera que se pronunciase usted sobre algo que me parece importante. En el artículo 5.2 —y es una apreciación personal—, acerca del procedimiento de denuncia y de protección, se dice: «En todo caso, la información que el denunciante revele deberá identificar los hechos que puedan ser constitutivos de un ilícito penal o infracción administrativa, los presuntos responsables y, si fueren conocidas, la fecha de la comisión, el alcance económico del acto ilícito, así como cualquier otra circunstancia que facilite su investigación». Le pregunto: ¿no le parece a usted que esas son demasiadas precisiones, digamos alertador, que lleva incluso a la práctica necesidad de tipificar, hacer una operación de tipificación penal del alcance que pueda tener la denuncia que efectúa? ¿No supone eso, en definitiva, hacer una especie de inversión de la carga de la prueba en estos casos? Creo francamente que éste puede ser uno de los principales defectos que una ley de estas características pudiera tener.

Me gustaría preguntarle sobre otro tema. ¿A quién hay que considerar denunciante, sólo a los funcionarios o también a los particulares? ¿En ambos casos se debería exigir buena fe o no? Porque si vamos a los convenios internacionales en la materia y las numerosas resoluciones y recomendaciones de otros organismos supranacionales e internacionales en la materia, lo cierto es que siempre está aludida en muchas ocasiones la buena fe, y esto puede parecer algo que va de suyo, pero no es así porque es importante que este dato se considere porque, como todos sabemos, en la práctica política han crecido como los hongos los casos de denuncias de mala fe, de denuncias no ya ante una autoridad de este tipo, que no tenemos todavía, sino ante los propios tribunales y el ministerio fiscal. ¿Cuántas personas inocentes se han visto arrastradas al barro, por decirlo llanamente, precisamente por actuaciones de denuncia de estas características? Porque luego no hay retribución, es decir, no hay restitución de la honorabilidad de esas personas. No existe, teóricamente sí, pero una vez que esa persona ha sido condenada en los medios, ya no hay manera de reparar ese desastre. Por lo tanto, creo que esto merecería una pensada intensa, por decirlo llanamente, y valorar cuáles deberían ser las consecuencias de aquellos denunciantes que no actúen de mala fe. Esto me conecta también con otro tema que considero de especial interés. ¿Cómo salvar la no imputación de un delito de revelación de secretos a un denunciante del sector público? Ahora también tenemos una proposición de ley de cambio de la normativa reguladora de los secretos oficiales. Por tanto, hay que pensar en esta dimensión; es decir, esta iniciativa piensa en muchos ámbitos sectoriales porque, efectivamente, como usted bien dice, todo esto es tan complejo, tan extraordinariamente complejo que hay que ir viendo sectorialmente todos los aspectos para poder encajar las piezas y, desde mi punto de vista, esta es una que se ha olvidado: ¿cómo salvar la no imputación de un delito cuando se revelan secretos por un denunciante del sector público? Este es un tema que considero importante, máxime cuando la legislación de secretos tiende a ser en nuestro país tan expansiva.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Cámara, ya ha doblado usted su tiempo.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Me voy a detener, pero me gustaría hacer una última pregunta si me lo permite, señor presidente, y muy breve. En cuanto a los *lobbies* ¿la actividad del *lobby* debe definirse acotándola como actividad profesional o abrirla a otros supuestos? Me parece que usted iba en esa línea, pero, ¿de qué manera hacerlo? Se ha pronunciado sobre el control del lobismo diciendo que se debe atribuir también a la agencia independiente, desgajándolo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En ese caso, ¿debe tener funciones investigadoras y sancionadoras? Parece que su respuesta era afirmativa, pero me gustaría que, si fuera posible, se explicara usted algo más al respecto.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Cámara.

Por Grupo Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra el señor Errejón.

El señor **ERREJÓN GALVÁN**: Buenas tardes. Gracias, señor presidente, y gracias, señor Villoria, por la comparecencia y por las explicaciones. Tengo que reconocerle, particularmente, que después de una primera comparecencia de carácter estrictamente jurídico nos complementa, ampliando la perspectiva en términos del efecto de la corrupción y las formas de combatirla, con una visión más amplia que se preocupe por el conjunto del sistema político español. Me interesa particularmente —y en opinión de mi grupo es lo más destacable— apuntar cómo la corrupción funciona como un mecanismo de captura de las

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 24

políticas públicas por parte de intereses privados, captura a menudo desconocida o solo conocida cuando sufrimos los efectos, además de los efectos que ya conocemos y que tienen que ver con la merma de la eficacia y de la eficiencia en nuestro aparato productivo y en nuestro sistema económico y con la crisis de representación derivada del desprestigio generalizado de los representantes públicos. Luego podremos ahondar en ello, pero ahí tenemos la sospecha de que una parte de los mecanismos de defensa discursiva frente a los casos de corrupción —que tiene que ver con generalizar y externalizar los costes como si fueran un conjunto, una especie de mal endémico de nuestro país que atañe a todos los ciudadanos por igual— genera una cierta caída de la autoestima nacional, pero también una desmoralización que nos acostumbra a vivir con la corrupción. Una parte del problema de carácter cultural que usted señalaba lo encontramos también en esa normalización de la corrupción como un elemento que no se puede identificar, que no se puede señalar, que no tiene responsables y que, en todo caso, nos hace a todos un poco responsables y, en esa misma medida, a nadie.

Voy a centrar la intervención en cuatro o cinco cuestiones muy concretas. En primer lugar —nosotros lo discutíamos antes, y preferimos hablar de alertadores que de denunciantes—, hay dos elementos sobre los que me gustaría conocer su parecer. Uno tiene que ver con la protección; nosotros lo hemos presentado como enmienda a la proposición de ley que estamos discutiendo sobre la necesidad de protección a todos los alertadores, sean o no funcionarios públicos. Usted, no en esta intervención pero sí en otros trabajos publicados sobre este tema, ha alertado sobre el hecho de que la corrupción no se produce estrictamente en las administraciones públicas sino cada vez más en empresas públicas, en contratas y subcontratas, de que el abanico de individuos, de ciudadanos que pueden estar ante la posibilidad de alertar de la sospecha de un caso de corrupción no solo atañe a los funcionarios, a los servidores públicos, y de que por tanto hay que ampliar la protección al conjunto de la ciudadanía. La segunda tiene que ver con la cuestión que ya hemos discutido —y que creo que vamos a discutir más— en relación con el anonimato. Es verdad que hay una preocupación, que me parece legítima, sobre las denuncias de mala fe sobre corrupción. Yo querría traer otra preocupación, que es la de la ley del miedo y la ley del silencio. Hemos conocido casos muy concretos: comparecerá ante esta Comisión el teniente Segura; hemos conocido, por ejemplo, el caso de Ana Garrido, funcionaria del Ayuntamiento de Boadilla, que denuncia una parte de la trama Gürtel y sufre amenazas, intimidaciones y toda una campaña de acoso. Eso es lo que ha generalizado, en nuestra opinión, una cierta cultura del «no te metas en líos»; todo el mundo sabe que en entornos cercanos pasan cosas que deberían ser denunciadas, pero «no te metas en líos» porque hay un escarmiento no reconocido sobre aquellos que pueden en un momento dado alertar o denunciar.

La segunda cuestión —nos parece crucial— es la relativa al funcionamiento de los *lobbies*. Me parece pertinente que usted señale además que para el funcionamiento de nuestro sistema político la importancia de los *lobbies* no está solo en la presión sobre el Legislativo, sino también sobre el Ejecutivo, que es el que tiene una buena parte de la iniciativa legislativa en nuestro sistema político. Pero, en lo que atañe al Legislativo, creo que necesitamos una discusión sobre en qué medida la actuación de los *lobbies*, que puede ser más o menos legítima, escapa sistemáticamente a la rendición de cuentas. Normalmente, en ciencia política entendemos la rendición de cuentas como la vertical. Seguramente el partido del Gobierno es a la que alude siempre —si yo gano elecciones, los ciudadanos me absuelven de la corrupción—, pero vemos que no es suficiente para sancionar los casos de corrupción. La horizontal tiene que ver con el equilibrio entre poderes. Pero nos gustaría preguntarle qué medidas pueden ser incluidas para añadir en la *accountability* o en la rendición de cuentas también la actuación de los poderes económicos que no están sometidos a ningún tipo de control. Está bien exigir la rendición de cuentas para los cargos públicos y para las autoridades políticas, pero nos parece que estamos fijando la lupa en una parte del problema dejándonos fuera la parte mayor, y ¿cuál es la parte mayor?, pues que una cierta evolución hacia la financialización y hacia el peso de la economía especulativa en nuestros países ha concentrado enormemente la capacidad de influencia y de poder en algunos poderes no sometidos a control alguno. Como ejemplos citaré solo dos. Puede que el extremo poder de estos sectores se haya plasmado después en que tengamos en una legislación que favorezca sistemáticamente a un oligopolio eléctrico más caro y más ineficaz comparado con todos los países de nuestro entorno; puede que se deba a la especial fuerza —que no deriva de ninguna legitimidad democrática de ese sector— para capturar las políticas públicas. Otro ejemplo, que se den por perdidos 42 000 millones de euros de toda la ciudadanía en el rescate bancario; quizás haya alguna relación entre que el conjunto de los españoles pierdan 42 000 millones de euros y la especial capacidad de presión o de influencia que el sector de la banca tiene sobre la actividad política y sobre la actividad legislativa. Nos gustaría preguntarle su opinión al respecto y qué medidas se



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 25

pueden adoptar para asegurar la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero también de quienes ejercen mucho más poder sin haber pasado nunca por las urnas.

Respecto a la cuestión de las puertas giratorias, compartimos la prevención de que no se le puede prohibir a alguien volver a trabajar en el ámbito en el que es profesional, faltaría más, lo que pasa es que no es ese el caso que mayoritariamente vemos; normalmente, el caso que vemos —citaba antes el de las empresas energéticas— es el de exservidores públicos o exrepresentantes públicos a los que de pronto les conocemos una especial pericia sobre la cuestión energética, que nunca habían manifestado durante su etapa como legisladores o como portavoces públicos, y que, fuera de su ámbito de especialización, de repente acaban en sectores que —y esta es la otra parte del fenómeno— han sido sistemáticamente favorecidos por políticas públicas que han beneficiado a sectores muy minoritarios, con mucho poder económico concentrado, que se convierten en un poder político mucho mayor que el de ninguno de los que estamos aquí, es más, mucho mayor que el de ninguna mayoría que salga de las urnas con el voto de los ciudadanos. Ahí la pregunta es qué tipo de medidas, en perspectiva comparada, se adoptan en los países de nuestro entorno para una legislación más estricta con respecto al fenómeno de las puertas giratorias en lo que tiene que ver con las incompatibilidades y con los años de duración, salvaguardando, obviamente, el derecho de cada uno a volver a su especialidad o a su puesto de trabajo, pero evitando un mecanismo que, a ojos de muchos ciudadanos —desde luego a nuestros ojos—, se ha convertido en el mecanismo con el cual se recompensa la apuesta de las políticas públicas, que deberían ir encaminadas a perseguir el interés general, para los beneficios de estos sectores económicos concentrados con mucha capacidad de capturar esas políticas públicas.

Un último elemento —me parece fundamental, usted lo ha señalado de pasada y es muy poco discutido en la agenda política y mediática, a pesar de las toneladas de evidencia empírica que hay en los estudios al respecto— es la estrecha relación entre desigualdad social y política y corrupción, y lo digo en ese orden, porque no solo es que la corrupción produzca desigualdad, sino que las sociedades más desiguales y más inequitativas son después sociedades más desarmadas moral, institucional y políticamente para combatir la corrupción. En ese sentido, me gustaría saber si a su juicio hay evidencias que indiquen que el resultado de las políticas de desigualdad que hacen que hoy España sea un país mucho más desigual que hace diez años —no por efecto de la crisis, porque la crisis no tendría por qué determinar que los de arriba ganen mucho más en detrimento de la gran mayoría—, que el aumento drástico de la desigualdad en nuestro país nos haya desarmado más para afrontar el fenómeno de la corrupción.

Lo dejaría aquí. Muchísimas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Errejón.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchas gracias, señor Villoria, por su comparecencia y por su enfoque, porque es verdad que complementa lo que vimos en la anterior comparecencia y seguramente lo que oiremos en las siguientes; es un enfoque con una visión más generalista, de un estudio de esta cuestión con una acreditada trayectoria que todos le reconocemos.

En primer lugar, quiero valorar muy positivamente su intervención, esa opinión de que es necesaria la ley, que es un avance. Usted dice que es necesario mejorar la integralidad de la ley, es decir, incorporar otra serie de regulaciones, otra serie de medidas que seguramente no están recogidas en esta proposición y que abonarían esa visión de un enfoque integral de la corrupción. Estamos de acuerdo con usted, de hecho esa era la intención con la que este grupo trabajó en esta proposición de ley, la necesidad de abordar con ese enfoque integral en un momento determinado para lanzar un mensaje muy claro a la sociedad, y es que hemos llegado a la situación de punto final en la corrupción, en este descenso hacia los infiernos de la corrupción que ha vivido nuestro país en los últimos años, y que el abordaje de este problema se hará desde distintos enfoques y con toda la contundencia que el Legislativo, en este caso esta Cámara, puede hacer. Usted dice que faltan una serie de cuestiones y desde luego nosotros estamos dispuestos a estudiar en la tramitación de la ley la incorporación de alguna de las cuestiones que nos parecen muy interesantes.

Paso a hablar de alguna de ellas. El tema de los *lobbies* efectivamente es una cuestión fundamental, que no solo se aborda aquí desde el punto de vista de la relación con el Poder Ejecutivo, sino desde el punto de vista de la relación con la administración entendida en términos generales, es decir, la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 26

Administración General del Estado, no solo los cargos políticos sino también el conjunto de la Administración General del Estado. Esa es la medida en la que nosotros podríamos actuar, porque hay que saber cuál es la distribución de competencias en nuestro país —lo cual introduce una especial dificultad a la hora del abordaje de esta forma integral del combate de la corrupción— y la relación de esos *lobbies*, de esos grupos de interés con el Poder Legislativo en ningún caso la podríamos abordar en una proposición de ley, pues necesita una reforma del Reglamento que además se está tramitando. Yo creo que sería muy bueno —nosotros lo dijimos en la toma en consideración de esa propuesta de modificación del Reglamento— que fuésemos capaces de tramitarlo paralelamente a esta ley, de tal manera que tuviésemos una legislación completa, integral y coordinada de la regulación de los *lobbies*, pero tendría que ser forzosamente con otro instrumento normativo, no podría ser este.

Usted decía que esto está muy relacionado, muy conectado con la regulación y financiación de los partidos políticos. En este momento hay aquí una subcomisión que está estudiando esta cuestión y además usted compareció con aportaciones muy interesantes. Probablemente podamos hacer ahí una propuesta, pero estamos trabajándola también en una subcomisión constituida en esta Cámara.

Respecto al viejo debate sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental o no, en primer lugar, yo estoy de acuerdo con usted; mi grupo sería partidario de que esto fuese reconocido como un derecho fundamental, pero entendemos que la manera de reconocer los derechos fundamentales es a través de una reforma constitucional. Como no estamos en ese ámbito de reforma constitucional, lo que hemos hecho ha sido una modificación de la Ley de transparencia que, por ejemplo, introduce todo un capítulo de principios de transparencia, de principios con los que se tiene que actuar en el ámbito de la transparencia que no tenía la ley. Nos parece que, aunque no nominalmente —no tiene un carácter de derecho fundamental, porque evidentemente no está recogido en la Constitución y está regulado a través de una ley—, sí dota de esos principios fundamentales el derecho a la transparencia que en términos prácticos la aproximan mucho a un derecho fundamental. Desde luego, nosotros seríamos partidarios de que en una futura reforma constitucional —que espero que no tarde mucho— se pudiese abordar el tratamiento de este derecho, el derecho de los ciudadanos al acceso de la información pública, como un verdadero derecho fundamental.

En cuanto al tipo penal, los indultos y la definición del concepto de corrupción, usted decía que era muy necesario que se definiese claramente qué es lo que entendemos por imputados por corrupción. Precisamente en la ley no hablamos de corrupción, hablamos literalmente de tipos penales; definimos tipos penales con la misma tipología que tiene el Código Penal precisamente para huir de esa ambigüedad, de lo que podemos entender como un concepto político de corrupción, y hablamos puramente de técnica penal definiéndolo o refiriéndolo a determinados tipos delictivos.

Otro asunto que ha salido reiteradamente es la cuestión del anonimato y de la admisión o no admisión de las denuncias anónimas. Desde luego, nosotros estamos abiertos a estudiar la posibilidad de que se incorporen esos canales éticos anónimos en los cuales se puedan producir esas denuncias de carácter anónimo. Pero quiero referirme a la prevención que se hace de los posibles daños y perjuicios que una denuncia de este carácter podría ocasionar en aquellas personas que fuesen sujetos de una denuncia absolutamente falsa o infundada. Precisamente pensando en esta circunstancia, nosotros decimos claramente en el artículo 4 a) que toda la tramitación que se realiza ante esta autoridad independiente tiene carácter de información reservada, es un expediente administrativo de información reservada. Es más, decimos claramente que además de reconocer el derecho a la confidencialidad del denunciante todas las personas que intervienen en la tramitación o tengan conocimiento de la denuncia quedarán sometidas al deber de secreto en sus actuaciones, precisamente porque en esta fase —que es de acopio de información, de evaluación, de valoración sobre si esos datos o esa información que se facilita tiene visos de credibilidad, tiene algún apoyo o no— es muy importante tanto para el denunciante como para la persona que es denunciada garantizar ese anonimato que permita trabajar con tranquilidad. Luego, ya en otras fases, si es que eso da lugar a un expediente de carácter administrativo o bien a un procedimiento de carácter penal, serán otras normas. Desde luego, estamos hablando de procedimientos ante esta autoridad que tienen el carácter de información absolutamente reservada. Se hacía otra precisión sobre la posible colisión —decía el portavoz del Grupo Socialista— con el delito de revelación de secretos. Podría darse el caso de que algunas de las personas que fuesen alertadores o que tuviesen la idea de ser alertadores tuviesen ese conflicto sobre si podríamos estar hablando del delito de revelación de secretos. Nosotros decimos precisamente en ese artículo, para tratar de alejar ese problema, que en ningún caso se considerará que los denunciantes, alertadores, *whistleblowers* —llamémoslos como queramos—

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 27

incumplen su deber de sigilo en el ejercicio de sus funciones si es que se deciden a dar el paso de comunicar estas posibles irregularidades, denuncias o llamémoslo como queramos. Esto lo digo porque muchas de las cuestiones que están saliendo a lo largo de esta comparecencia nosotros nos las planteamos en el trabajo previo de redacción de esta proposición de ley y en la medida de lo posible tratamos de acotarlas, de precisarlas y de hacerlo de la forma más rigurosa posible. No obstante, repito lo que dije en la anterior intervención, estamos abiertos, con el espíritu de colaboración que están manifestando todos los portavoces, a que en el trámite parlamentario podamos mejorar esta ley. Desde luego, algunas de las cuestiones que ha manifestado el compareciente nos parecen especialmente interesantes; por ejemplo, lo que usted ha dicho, en esa visión integral, de que esta autoridad independiente pudiese incorporar también al Consejo de Transparencia y que de verdad fuese una autoridad integral que trabajase en todos los ámbitos que tienen que ver con el combate de la corrupción. Creo que esta es una cuestión que tenemos que estudiar. De hecho, se ha creado un régimen sancionador que no venía en la Ley de transparencia; la autoridad independiente es competente en la aplicación de ese régimen sancionador y quizás sería bueno estudiar la posibilidad de esa fusión o coordinación —llamémoslo como queramos— para que de verdad esa actuación integral fuera lo más eficaz posible, que al final es lo que buscábamos con esta proposición de ley.

Nada más y muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra don Francisco Martínez.

El señor **MARTÍNEZ VÁZQUEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Buenas tardes, señor compareciente, y muchas gracias por la exposición que ha realizado. Como todos sabemos, es una autoridad en la materia y lo ha demostrado en la presentación de una serie de reflexiones que creo que son de enorme utilidad para esta Comisión en el momento de tramitación de esta proposición de ley.

Fíjese, lo que aporta su comparecencia es una visión desde otra perspectiva. Hemos tenido una primera comparecencia de carácter eminentemente jurídico y creo que tendremos alguna más con ese mismo enfoque a lo largo de esta previsiblemente larga tarde. El enfoque jurídico es absolutamente imprescindible y el debate puede ser tremendamente enriquecedor, aunque tal vez algo tedioso en esta Comisión en la que hay jueces y grandes expertos en derecho. Usted nos ha aportado su perspectiva desde otra óptica, que creo que es enriquecedora y necesaria. Decía usted, en esa lógica, que las leyes son necesarias y que, por tanto, esta proposición de ley que plantea el Grupo Parlamentario Ciudadanos es una buena noticia, es un avance importante, pero no es suficiente. En ese sentido, coincido con usted en que probablemente tendremos que hablar de algo mucho más ambicioso que aprobar leyes y crear órganos; tendremos que generar una cierta cultura política de erradicación, de denuncia, de combate y de repulsa de la corrupción. En eso coincido con usted. Sin embargo, discrepo del ejemplo que nos ha puesto y, precisamente por eso, creo que es bueno reivindicar no solo las leyes, sino también muchas de las medidas que ya se han tomado. Usted nos ponía ese ejemplo, en el cual alguien que iba —si no lo he entendido mal— a acceder a un cargo público era tentado a adoptar determinadas decisiones a cambio de una donación por parte de una gran corporación jurídica a su formación política; y decía: eso es corrupción dentro de la legalidad. No es corrupción dentro de la legalidad. Eso no es posible a día de hoy con nuestro ordenamiento jurídico, porque ya se han tomado medidas para que el ejemplo que usted presentaba no sea posible. Con esto no pretendo ni muchísimo menos entrar en contradicción con el caso que usted nos planteaba, sino matizar su reflexión sobre la insuficiencia de las leyes. Estoy de acuerdo, pero no descuidemos la perspectiva de que cuando se aprueban leyes, cuando se toman medidas —muchas ya han sido aprobadas—, ejemplos como el que usted planteaba ya no son posibles; desde la aprobación de la Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica-Financiera de los Partidos Políticos, no son posibles ni donaciones finalistas ni donaciones por parte de personas jurídicas. Por lo tanto, sí se han hecho cosas y sí es necesario que se sigan haciendo desde la perspectiva de la modificación, la innovación o el enriquecimiento del ordenamiento jurídico.

Le planteo mi primera pregunta, profesor Villoria. Como usted ha planteado en términos generales qué entendemos por corrupción, cómo estamos y qué habría que hacer más allá de lo que propone esta ley pretendidamente integral, yo le pido ese mismo diagnóstico: ¿Cómo cree usted que estamos en materia de lucha contra la corrupción con respecto a 2011 en cuanto a las medidas adoptadas? Usted, con el resto de miembros del Comité de Dirección de Transparencia Internacional, todas personas con amplísimos

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 28

conocimientos en esta materia, proponía un decálogo de medidas en el año 2011 —por cierto, una de ellas es la que hoy hace que usted comparezca y que nosotros le preguntemos—, pero hay otras que no sé si de manera satisfactoria, desde su perspectiva técnica o científica, o solo parcialmente satisfactoria ya se han adoptado. Por ejemplo, ustedes proponían aprobar una ley de transparencia y acceso a la información pública, un procedimiento y un órgano competente en la materia. Proponían crear un portal nacional de transparencia. Proponían reformar, crear o adoptar una normativa en materia de publicación de las declaraciones de bienes e intereses de los cargos públicos, de los altos cargos. Usted sabe que todas esas medidas ya se han adoptado. Proponían incorporar una serie de recomendaciones del grupo de estudios contra la corrupción del Consejo Europeo en materia de financiación de los partidos políticos. Y, efectivamente, también proponían la aprobación de una ley de protección al denunciante de prácticas corruptas e ilegales, tanto en el ámbito público como en el ámbito empresarial, así como la exclusión de las listas electorales de los procesados por corrupción. Mi primera pregunta es: ¿Cuál es su balance con respecto a esas diez medidas que proponía Transparencia Internacional? ¿Cuáles entiende que se han cumplido y cuáles entiende que están pendientes? Es evidente que algunas están pendiente porque estamos hoy mismo hablando de ellas.

Además de esa reflexión de carácter general, estoy seguro de que esta ley, sobre la que después discutiremos aspectos jurídicos, parte de una muy buena intención y, en ese sentido, probablemente, no haya ninguna discrepancia entre los grupos parlamentarios. Sin embargo, a mí me sorprende que para conseguir algo que creo que es necesario y legítimo, como es la protección de los denunciantes, alertadores o como queramos llamarles, creemos un órgano, le dotemos de una serie de potestades y creemos nuevos procedimientos, no solo por lo que supone, desde mi punto de vista, de confusa interferencia con otros procedimientos y otros órganos, con lo que tal vez, en nuestra buena intención, no consigamos el efecto deseado, sino porque viene de Ciudadanos, que en otras ocasiones se han mostrado tan sensibilizados hacia la inflación orgánica, cosa que comparto, y hacia la inflación procedimientos, que decía el portavoz del Grupo Socialista, el señor Cámara. ¿No estamos incurriendo justamente en eso, en inflación orgánica, en creación de órganos que tal vez no sean necesarios? Por eso, mi segunda pregunta es: ¿Cree usted que para proteger a los denunciantes, alertadores o como quiera que los llamemos es necesario crear un órgano administrativo o solo es necesario mejorar los procedimientos y garantías ya existentes, es decir, crear un estatuto jurídico de protección del denunciante y no necesariamente un órgano administrativo nuevo? En el caso de que sí considere precisa la creación de un órgano administrativo nuevo, nos gustaría conocer si existen otros modelos en el derecho comparado similares a la autoridad independiente de integridad pública, y por el contrario, si considera que no es necesario crear un órgano, qué modelos existen en el derecho comparado para generar un estatuto jurídico que proteja a los denunciantes.

Tengo que coincidir con el portavoz del Grupo Socialista, el señor Cámara, en prácticamente todo lo que ha dicho, pero de manera muy especial me sumo a su reflexión sobre que tenemos que darle una pensada en profundidad; pues me sumo a la pensada a propósito del posible mal uso o el uso de mala fe de estas denuncias. ¿Cómo se produce en ese caso la restitución de la honorabilidad? Fíjense, esto ya se ha planteado al margen del debate que tenemos ahora mismo. Solo por ilustrarles —y ya con esto voy terminando—, en el año 2009, cuando comparecía en la Comisión de Justicia el entonces fiscal general del Estado, el señor Conde-Pumpido, decía lo siguiente: Cada vez podemos decir que la fiscalía inicia estos procedimientos en virtud de denuncias formuladas por miembros de la fuerza política adversaria e incluso, según estamos experimentando más recientemente, de la misma fuerza política a la que pertenecen los denunciados, y a veces, hay que reconocer que es cierto, no con el objetivo de contribuir a la justicia, sino más bien con el objetivo de politizar su acción, tratando de obtener en los tribunales la ventaja perdida en las elecciones o la ventaja perdida en el reparto interno de poder dentro de los partidos. Esto es una perversión del régimen de denuncias, en este caso ante la Fiscalía General del Estado, y creo que deberíamos ser suficientemente cautelosos como para no abrir la puerta a que esa misma perversión, que ya denunciaba el señor Conde-Pumpido en el año 2009, aparezca en un órgano administrativo. Por eso, desde luego, comparto la preocupación del señor Cámara. En el mismo sentido, comparto también la preocupación por el delito de revelación de secretos, en el que no me queda claro que la explicación que nos da el señor Prendes sea suficiente como para liberar de la posible comisión de ese delito.

En última instancia, quiero reiterarle el agradecimiento por haber ilustrado a esta Comisión con reflexiones que van más allá de lo jurídico y, desde luego, felicitarle por su larga trayectoria de trabajo en esta materia. **(Aplausos).**

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 29

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Martínez.

Tiene ahora la palabra el señor Villoria para contestar a las preguntas que le parezcan oportunas.

El señor **CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS DE MADRID** (Villoria Mendieta): Ha sido un verdadero honor haber recibido estas preguntas y haber escuchado a personas con tan extraordinarias competencias como para hablar de estos temas y de otros muchos que atañen a la vida política e institucional de nuestro país. Yo no quería cansarles, tenía más de veinte páginas que me han pasado mis compañeros de Transparencia Internacional con propuestas, medidas e ideas, pero me he querido centrar en lo general y voy a intentar seguir esa trayectoria.

En primer lugar, con respecto a las preguntas del diputado Cámara, profesor también, sobre la sensibilización, a mí no me gustan las leyes manifiesto porque al final no sirven para mucho, pero sí quiero introducir alguna reflexión. Desde luego, sería positivo que se introdujeran enseñanzas en la educación primaria y la secundaria sobre cómo prevenir y luchar contra la corrupción y, desde luego, sobre cómo tener un comportamiento cívico en nuestro país. Obviamente, después las normas educativas deberían incorporarlo y deberíamos tener enseñanzas en ese sentido. Está claro que uno de los problemas fundamentales cuando se analiza la corrupción en un país tiene que ver con el desarrollo moral de los ciudadanos de ese país. A mayor desarrollo moral menos corrupción. Eso es evidente, y el desarrollo moral se consigue con formación y con ejemplo —ejemplo cívico, ejemplo de los padres, ejemplo de nuestros representantes— pero también con formación desde edades tempranas, formación en ética, formación en valores. Yo creo que no sería malo y podría hacerse sin necesidad de que la ley se convirtiera en un manifiesto.

Es evidente que, con respecto a los alertadores, sería bueno reducir los requisitos para poder establecer la denuncia, sin que ello pueda entenderse como una puerta abierta a las denuncias por mala fe. Yo creo que las dos cosas podrían combinarse. Se podría establecer que la denuncia debe hacerse con buena fe y, en caso de no hacerse, se podrían poner mecanismos adecuados de sanción, aunque sin pasarse, porque, si no, desincentivas totalmente la actuación de apoyo a la lucha contra la corrupción que hacen los alertadores. Creo que reducir los requisitos y hacerlos un poco más flexibles podría ser positivo. Creo que no hay que desincentivar las denuncias y desde luego tampoco incentivar las denuncias de mala fe. Este es un equilibrio que en algunas normas internacionales se consigue precisamente incorporando el requisito de la buena fe y estableciendo unas vías más amplias para la denuncia.

Con respecto a la anonimidad no lo he querido tratar, pero es cierto que unas de las razones que me impulsaron en su momento a aceptar la anonimidad es la práctica de la OLAF en Europa. La OLAF admite denuncias anónimas; simple y llanamente la denuncia llega y tiene que probarse en lo fundamental para que se abra la investigación correspondiente. En nuestro país es cierto que todavía hay mucho miedo a denunciar. Hablando de estudios más cuantitativos me sorprende el número de condenas por corrupción en España, que aunque se ha incrementado mucho —y ahora contestaré a la pregunta que usted me ha hecho— todavía no es tan alto como uno podría esperarse considerando países semejantes, países cercanos. La razón podría ser que la detección de corrupción no es muy alta; se nos escapan muchos vivos todavía. Esto tiene que ver con que no se denuncia, y no se denuncia porque hay miedo, porque las consecuencias suelen ser muy duras para los que denuncian. En esta materia hay estudios ya muy relevantes, documentales, etcétera. En consecuencia —no lo he dicho antes— tal vez sería bueno que cuando se habla de denuncias no solo se hable de denuncias de corrupción. Yo creo que la denuncia puede ser de corrupción, de fraude o de despilfarro, porque uno de los problemas más importantes que ha tenido este país ha sido el despilfarro, cómo se ha tirado dinero público, muchas veces sin corrupción detrás. Y el despilfarro luego da origen a la corrupción. Muchas veces se tira el dinero claramente, y alguien puede estar viendo que esta decisión no tiene ni pies ni cabeza desde una perspectiva de eficiencia económica, y que además tampoco tienen ni pies ni cabeza desde la perspectiva de la mejora de los servicios públicos. Podría introducirse que la denuncia incorpore la posibilidad de denunciar no solo casos de corrupción, sino también de fraude y de despilfarro.

La revelación de secretos efectivamente es una cuestión que podría resolverse en la propia norma. Al establecerse un órgano con las características que se quieren dar a este órgano, el hecho de ir a este órgano no implica revelar secretos, porque todo tiene que ser confidencial dentro de ese órgano; otra cosa es que uno vaya directamente a la prensa, en cuyo caso sí se abre un riesgo. Un órgano de este tipo probablemente esté dirigido o presidido por juristas de categoría, y seguramente garantizarán todas las

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 30

condiciones de protección al denunciante y a los intereses generales. En general el órgano de prevención de la corrupción perfectamente puede incorporar la actividad de protección del derecho al acceso, de promoción de la transparencia y también de gestión del *lobby*, del registro de lobistas y de los requisitos establecidos en la norma. Creo que con eso se ahorra dinero y se puede establecer un gran órgano, un único órgano parecido al italiano, que es un órgano muy de prevención, no de sanción ni investigación, pero que recoge todas estas actividades.

Con respecto a las preguntas del diputado Errejón la clave es que los alertadores sean protegidos, tanto en el sector público como en el privado. Pero eso me lleva a que tal vez esta norma podría intentar ya también —sin pretender hacerla inabarcable— recoger las obligaciones de *compliance* de las empresas, incorporar de alguna forma la normativa europea que ya en este sentido nos viene a insistir en que las empresas deben tener toda una serie de compromisos y de disposiciones en materia de lucha contra la corrupción y de protección de la actividad ética, desde los códigos éticos a la protección de los denunciantes internos, etcétera. Este sería un buen momento ya de incorporar esta norma. Es decir, la regulación de *compliance* no solo desde la perspectiva penal —que de alguna forma ya todas las empresas se están moviendo para evitar caer en la responsabilidad criminal por delitos de corrupción—, sino que la norma podría ya establecer toda una serie de requisitos que ayudarían a que hubiera esa integralidad que se busca.

Con respecto a los *lobbies* en general es cierto que es muy difícil controlar eso que llamamos los poderes económicos, porque el sistema en general es un sistema abierto y nuestros sistemas abiertos son difíciles de controlar, sobre todo en un mundo con una economía globalizada. Pero sí es cierto que hay algunos temas pendientes. Por ejemplo, creo que la ley debería incorporar la regulación de cómo se seleccionan los expertos para la elaboración de las normas por parte de los poderes públicos, porque los expertos pueden estar sesgados y en consecuencia ya la norma nace sesgada. Creo que ese es un elemento importante. Hay algunos ejemplos ya en la propia normativa española en el ámbito sanitario, y creo que podría incorporarse.

En cuanto a evitar las puertas giratorias en toda su dimensión, algunos países establecen tres años, otros cinco. Realmente la clave fundamental está en que, por una parte, a través de la normativa de *compliance*, por otra parte a través de la normativa de puertas giratorias y de control de los conflictos de interés, se puedan establecer sinergias. Aun así es discutible que a alguien a los seis años, si ha sido presidente del Gobierno, le quiera contratar todo el mundo y eso es muy difícil de evitar. Pero creo que algunos de estos elementos se pueden introducir.

Finalmente es cierto que hay estudios sobre los efectos de la desigualdad, sobre todo de la alta desigualdad —porque la igualdad absoluta no existe y la igualdad económica absoluta tampoco— que produce efectos sobre capital social, desconfianza intersubjetiva, desconfianza en las instituciones. Sabemos también los efectos que produce la alta desigualdad sobre apatía política, y en consecuencia al final, cuando hay alta desigualdad las personas tienden a desconfiar que las instituciones les vayan a tratar igual a ellos que a los más poderosos, con lo cual se produce siempre una desconfianza muy fuerte, una falta de implicación y una visión muy cínica del poder y de las instituciones. Los estudios demuestran que cuando hay desigualdad muy alta las posibilidades de corrupción son muy altas, sobre todo del clientelismo en su sentido más tradicional.

Con respecto a la propuesta de Ciudadanos efectivamente esta ley es un avance y no vamos a pararla metiéndole cada vez más cosas, pero alguna cosita podría incorporarse, aunque no creo que esta ley pueda convertirse en la ley que lo resuelve todo, porque entonces no acabaríamos nunca. Simplemente mi visión es que debe hacerse eso que llamamos el plan estratégico de lucha contra la corrupción por parte de todos los partidos políticos, pero esto no empece para que la norma siga su camino con todos los avances que supone. En cuanto al *lobby* en el legislativo, es verdad que lo único que la norma podría requerir al legislativo es que, por favor, modificara los reglamentos para que se introduzca la regulación correspondiente.

Con respecto al anonimato sigo diciendo lo mismo. Es posible introducir la posibilidad de denuncias anónimas en este momento, pero sin lugar a dudas esto requiere que existan unos sistemas de control. Las denuncias anónimas tienen que someterse a unos filtros muy rigurosos para que puedan investigarse.

Acabo respondiendo a la intervención del representante del Grupo Parlamentario Popular, al que conozco también por sus actividades en la lucha contra la corrupción y en la promoción de las reformas institucionales, aparte de por su labor como secretario de Estado. La prohibición de donaciones finalistas y donaciones por parte de las personas jurídicas es un avance importantísimo, pero todos sabemos que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 31

los corruptos siempre encuentran vías; por ejemplo, yo no te lo doy como persona jurídica, pero cincuenta personas te lo van a dar como persona física. Existe esa posibilidad y ponía esto como ejemplo porque es una vía que algunos ya han intentado. Además la finalidad nunca se sabe, porque salvo que se graben las reuniones en la sede de los partidos políticos con los grupos de interés no se va a conocer. Lo que sí es cierto es que al final es muy difícil obligar a un Gobierno —a cualquiera— a cambiar una norma. Se le puede pedir que cambie la norma de acuerdo con su programa electoral, pero puede alegar que las circunstancias económicas no lo permiten, y en consecuencia no se le puede obligar a que cumpla a ciegas el programa electoral aunque hunda al país. Existe siempre esa posibilidad, y por eso no hay que olvidar que se pueden desarrollar actividades que no son éticas —por no llamarlas corruptas— dentro de la legalidad.

¿Cómo estamos en la lucha contra la corrupción? Yo creo que los avances son importantísimos. Los avances institucionales están ahí, y el problema muchas veces es de implementación de las normas. Para implementar las normas se requiere dinero, continuidad e implicación. Ha habido normas muy positivas como el Estatuto del Alto Cargo, pero seguimos ahí con la Oficina de Conflicto de Intereses parada, sin el nombramiento de su director o directora general. Lo entiendo, porque con esta norma en marcha no vamos ahora a modificar la oficina, pero la oficina necesitaría reforzarse y hay cosas que todavía no se han implementado. Como profesional y estudioso de este tema, que he hecho todos los informes para la Unión Europea al respecto, creo que se ha avanzado mucho, pero, ¿qué opinan los ciudadanos? Es demoledor. La ciudadanía tiene la imagen de que en materia de corrupción —es una encuesta que hice hace un año— el Gobierno no hace nada. Por más que haga, la imagen es que no hace nada. Otro elemento importante es que España es el país de toda Europa en el que más se ha incrementado la percepción de corrupción en los últimos cinco años. Otro dato es que la corrupción sigue siendo el segundo problema para los ciudadanos, incluso cuando la situación económica está mejorando. Pensábamos que tenía mucho que ver con la crisis económica, pero aunque la situación económica mejora la percepción de corrupción como problema sigue ahí. Es un tema que habría que mirar y muchas veces no tiene que ver tanto con las normas, sino con las actitudes, el discurso, la comunicación política, etcétera.

Finalmente es evidente que se necesita un órgano —pero no veinte— y que hay que coordinar este órgano esencialmente con algunas instituciones clave, como el Tribunal de Cuentas, e incluso internamente con la apuesta del Gobierno por reforzar las inspecciones de servicios, que me parece algo muy interesante. Si se refuerzan las inspecciones de servicios habrá que ver cómo se coordinan con este órgano, y también habrá que ver cómo coordinamos este órgano con el Tribunal de Cuentas. Luego ya a nivel autonómico cada autonomía es un mundo; hay tribunales de cuentas que tienen casi esta labor de lucha contra la corrupción y otros que no la tienen.

Creo que hay órganos de protección a los denunciantes. En el tiempo que estuve trabajando en el Gobierno federal de Estados Unidos como visitante interino —o como fuera aquello—, me acuerdo que visité la Oficina de Consultas Especializadas, que es un órgano del Gobierno federal de Estados Unidos que se dedica específicamente a proteger a los denunciantes. Es un órgano muy interesante y todos sus protocolos podrían incorporarse no a la ley, sino al reglamento y a las prácticas que se realicen.

Por último, las denuncias de mala fe son un problema, pero en este mundo de Internet y de nuevas tecnologías la mentira y la posverdad están ahí y es difícilísimo ponerle puertas al campo. Quizá en este ámbito, aparte de estas tan específicas, necesitaríamos otro tipo de normas para proteger a los funcionarios honestos de denuncias inexactas.

Muchísimas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, don Manuel Villoria, por su intervención primera y por cómo ha contestado a todas las preguntas que se le han hecho.

— **DEL SEÑOR BURILLO PACHECO, INSPECTOR DE LA HACIENDA DEL ESTADO. (Número de expediente 212/000982).**

El señor **PRESIDENTE**: A continuación, tenemos con nosotros a don Raúl Burillo, al que agradezco en mi nombre y en el de la Comisión su presencia aquí. Tiene la palabra.

El señor **BURILLO PACHECO** (inspector de la Hacienda del Estado): Muy buenas tardes.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 32

Es un honor para mí estar aquí con ustedes y que me hayan invitado a hablar de un tema sobre el que creo que puedo aportar algo.

En primer lugar, por si no me conocen, me llamo Raúl Burillo y soy inspector de hacienda del Estado. He trabajado fundamentalmente en la lucha contra el fraude, y algo que tangencialmente ha ocupado mucho tiempo de mi vida es la investigación sobre temas relativos a la corrupción, la investigación que he realizado personalmente y la dirección de muchas investigaciones que posiblemente ustedes conocen y que han ocupado muchas páginas de los periódicos. **(La señora vicepresidenta, Hernanz Costa, ocupa la Presidencia)**. Estamos aquí como expertos, pero mi consideración como experto no es porque sea ninguna autoridad en la materia, sino una persona que tiene experiencia en la investigación, especialmente en la investigación económica. En todo caso mi trabajo en los temas relativos a la corrupción no es lo único que me gustaría aportar desde mi experiencia. La lucha contra el fraude fiscal es un tema cercano, colateral y muy parecido a la lucha contra la corrupción. Comparte con ella las técnicas de investigación económica. Es muy parecido investigar temas de corrupción con temas relativos al fraude fiscal. Comparte también experiencia con el tratamiento que se les da a las denuncias. Las denuncias tributarias tienen una amplia experiencia en nuestra Administración tributaria. Las denuncias, los alertadores, como les queramos decir, son fundamentales en la lucha contra el fraude fiscal, y lo tienen que ser y lo son en la lucha contra la corrupción. Pero si se permiten también quiero aportar experiencia en lo que puede ser mi propia persona, como funcionario y como posible objeto de corrupción. Es decir, yo soy un sujeto que puede ser corrompido como miembro de una Administración, la Agencia Tributaria. Un delegado de la Agencia Tributaria tendría muy fácil mirar para otro lado cuando investiga algo o cuando descubre algo, y poner la mano para dejar de mirar, pero esto no es así porque la Agencia Tributaria, donde trabajo, tiene unos sistemas de control internos, una auditoría interna que hace fundamentalmente que los que trabajamos en ella sintamos verdaderamente que estamos vigilados y que estamos controlados. Por lo tanto sí que me gustaría trasladar esta experiencia, es decir, cómo funcionan administraciones que funcionan bien, como la Agencia Tributaria, para evitar que se produzcan casos de corrupción en su seno. Evidentemente al trabajar en la Agencia Tributaria y ser un inspector de Hacienda yo no represento a nadie más que a mí mismo. No vengo aquí a hablar en nombre de la Agencia Tributaria, sino como les digo en nombre propio.

Dicho esto, y con mucho gusto, estoy aquí para hablar de lo que sé y de lo que es mi experiencia, que es como les digo la investigación económica y lo que se puede aportar desde este punto de vista a un auditorio como ustedes. El problema fundamental que vamos a tratar y que trata la ley es la corrupción como acción de romper, el desvío de poder. Forma parte desgraciadamente del destino trágico de la política nacional y convive con la historia de nuestro país, pero curiosamente esto está ocurriendo en un país que no es corrupto. No estamos ante un país corrupto. Esto lo dijo —para que lo leyera todos los europeos— la Comisión de la Unión Europea cuando informó en febrero de 2014 al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estudio que había hecho de la percepción de la corrupción en España, y vino a decir que precisamente España era uno de los países que menos percepción de corrupción tenía en lo que sería la corrupción capilar, la corrupción de la Administración cercana al ciudadano. Es decir, parece que no existe en España la corrupción de ventanilla administrativa, la corrupción de billetes junto al carné de conducir, pero sí que aparece una corrupción, y es muy grande y es muy importante, que es la que se puede percibir en el despacho político cuando tiene que adoptar algún tipo de medidas normalmente económicas.

Ante esta situación que conforma lo que se dice que es la indignación o la ocupación de los españoles, que no sé si es realmente la preocupación, si realmente a los españoles nos preocupa la corrupción, se plantea una ley integral contra la corrupción. ¿Y por qué existe esta ley y por qué la idea de plantear esta ley? La respuesta tiene dos explicaciones muy claras, y parte de una brillante exposición de motivos que hace el grupo que la propone, me parece verdaderamente brillante, y afirma que goza esta corrupción —y dice textualmente— de cierta impunidad o no se persigue con el ahínco que debiera. Es decir, está diciendo que hay corrupción porque hay una dejación de funciones en la persecución de la corrupción.

Mi aportación desde el punto de vista de mi experiencia de persona que ha investigado y que ha estado cerca de los casos de corrupción, porque se ha dedicado a investigarlo, coincide perfectamente con este planteamiento. Mi percepción es que la corrupción se ha extendido especialmente de arriba a abajo, que no es lo mismo que de abajo a arriba, que no se extiende, se extiende la de arriba abajo, cuando existe la sensación de impunidad. Es algo así como decir: aquí en este entorno territorial podemos hacer lo que queramos porque no nos va a pasar absolutamente nada. Pero cuando hablamos de



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 33

impunidad yo distingo entre la impunidad de la acción y la impunidad de las consecuencias, de los resultados, que es verdaderamente diferente. La impunidad de la acción es esa facilidad para hacer la acción corrupta, para llevarme el dinero. Cuando se ha investigado y cuando se ha visto hay que decir que es muy fácil llevarse el dinero público. Me asombra como ciudadano que ha investigado la facilidad que da el sistema español para que alguien se lleve el dinero público, no pase nada y nadie lo sepa. Hay normas que podrían mejorar, y de hecho han ido mejorando durante estos años sobre contratos, subvenciones, la existencia de lo que yo llamo la paradministración, esos institutos, sociedades públicas, todo este tipo de paradministración que lo que ha facilitado es la inexistencia del suficiente control. Estos son los agentes facilitadores de la impunidad de la acción.

La impunidad de resultados me llama incluso más la atención. Es decir, lo he hecho con facilidad y además no me va a pasar nada. En España no tenemos órganos fiscalizadores cercanos en el tiempo, de investigación inmediata y de especialización en la corrupción que actúen de forma inmediata y permanente. Podemos pensar que el Tribunal de Cuentas, la Intervención y las auditorías privadas de la sociedad con participación pública son algo que sirve para luchar contra la corrupción, pero no son los órganos adecuados para hacerlo, ni muchísimo menos, de tal manera que no tenemos un órgano fiscalizador, un órgano de control especializado en las peculiaridades que tiene la lucha contra la corrupción.

Evidentemente tenemos muchísimas —y hemos tenido más— lagunas en el Código Penal, como el delito de financiación ilegal de los partidos, la malversación culposa, el enriquecimiento injustificado, que no existía, y el gran problema: pensar que se lucha contra la corrupción desde los órganos judiciales. Esto debería ser la última instancia, porque si toda la lucha contra la corrupción la judicializamos tenemos el problema que tenemos en los órganos judiciales, la parálisis y la falta de medios, que es al fin y al cabo de lo que estamos hablando mucho. Incluso la propia existencia de los paraísos fiscales: me he llevado el dinero con facilidad, puede que no me ocurra nada, pero es que, si me ocurre, mi dinero está en un paraíso fiscal. Es decir, que cuando salga de la cárcel, en el peor de los casos, el dinero me está esperando.

Me ha preocupado también, y lo he visto cuando he estado investigando, la defensa a ultranza que los partidos políticos han hecho de las personas que han sido investigadas, de sus corruptos. Siempre les han defendido a muerte, a ultranza, y me hubiera gustado ver, cuando yo he visto que la investigación nos llevaba a la claridad de considerar a esta persona corrupta, que el propio partido político hubiera reconocido que en sus filas había personas corruptas. Esto ha ido cambiando con los años, pero la defensa cerrada que hacía el partido político de sus corruptos no dejaba de ser un elemento facilitador de los resultados de la impunidad.

En definitiva la falta de transparencia que hemos sufrido en este país no dejaba de ser un elemento más. Pero si les he hablado de la exposición de motivos, por qué luchar contra la corrupción y la impunidad, la exposición de motivos dice algo más y habla de la integridad y de la ética, fundamental en la exposición de motivos. Normalmente se quiere traer como primera solución, y de hecho así se suelen llamar las normativas que están regulando en las comunidades autónomas, y también aquí las medidas anticorrupción por la integridad pública y la ética; todo eso es fundamental. Los partidos políticos suelen decir algo así como que hemos cambiado, ahora seleccionamos a nuestros políticos y hacemos como una especie de selección ética. Los partidos políticos han iniciado una especie de revolución ética —digo, con todo respeto, los partidos políticos de una manera general— y dicen que a partir de ahora sí son éticos, puede que antes no lo fueran, pero ahora han cambiado, ahora sí que son éticos. Otros partidos políticos más nuevos suelen decir: Nosotros sí que somos éticos, los que no eran éticos eran los anteriores. Todos de alguna manera reivindican su eticidad. Creo que esto es absolutamente equivocado, la renovación y la revolución ética consiste en pensar justamente lo contrario. Es decir, nosotros somos humanos y el problema que vamos a tener es que entramos éticos y no sabemos cómo vamos a salir de esta. Los liderazgos excesivos en la política, la profesionalización en el desempeño, el conocimiento de la Administración y sus puntos débiles hacen débiles al político porque conocen cómo hacerlo, conocen cómo ser corruptos, cómo cometer el delito. Por lo tanto, esa revolución ética consiste fundamentalmente en plantearnos que tenemos que poner en marcha los elementos de control suficientes pensando que cualquiera de nosotros, incluso mi partido, incluso yo mismo, puede que llegue el momento en el que no sea ético y en que tenga la tentación de llevarme lo que no es mío; pero el cambio será que ese partido político habrá puesto en marcha medidas eficaces para luchar contra la corrupción. Ese control que pongamos en marcha, de alguna manera invisible, es el que frenará esa impunidad y el que dará a la lucha contra la corrupción ese componente verdaderamente ético de haber sido capaces de poner

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 34

medidas eficaces contra nosotros mismos. Eso es lo que plantea la ley, eso es lo que quiere la ley, un tratamiento integral de medidas ¿para qué? Les pregunto para qué, y digo les pregunto porque me gustaría que ustedes, que conocen la ley, me dijeran que esta ley sirve ¿para evitar la corrupción, para reducirla, para perseguir con más éxito o con mayor ahínco, como decía la exposición de motivos, para restituir a la sociedad lo que se le ha sustraído? ¿Simplemente para crear apariencia de control? Es decir, ¿somos capaces de decir para qué sirve esta ley? No lo sé. En todo caso, lo que la ley dice en su título no es para qué sirve, sino contra qué va. Dice: ley contra la corrupción y, por supuesto, establece una serie de medidas: órganos de control, protección de denunciantes, normas electorales, reforma del control de altos cargos, transparencia, todas medidas muy positivas.

Yo me voy a centrar en la parte de mi conocimiento, como les digo: la investigación económica y las situaciones que lo precisan, pero quiero anticipar algo. Cuando alguien como yo, que está aquí por primera vez —y seguramente por última vez— y tiene la ocasión de hablar en persona con ustedes, les tengo que decir como persona que ha trabajado en esto: si no se ponen de acuerdo, déjenla como está. Es estupendo tener una ley como ésta, es decir, necesitamos leyes como esta. Si no se ponen de acuerdo en mejorarla, déjenla como esta, apruébenla y denle medios, porque lo que salga de esta ley va a ser bueno para todos. Pero como estamos aquí para ver qué podemos decir sobre esta ley, vamos a decirlo.

Me voy a centrar en tres puntos, fundamentalmente tres, y no sé si al final serán cuatro, en función de la cara de cansancio que vayamos acumulando, ustedes especialmente. La creación de la autoridad independiente de integridad pública. Para mí este es un tema muy importante porque siempre que hablo del tema de corrupción he pedido la creación de una agencia contra la corrupción. Se llama autoridad independiente de integridad pública. Está bien y parece que el nombre es curioso, porque luchamos contra la corrupción y en todo lo que regula esta autoridad independiente contra la corrupción no se menciona la palabra corrupción. Está claro que está limitada a lo que puede estar limitada: a los altos cargos, a los funcionarios, al resto del personal del Estado y del sector público estatal. Esto supone un serio compromiso político de trasladar este mismo esquema de control al resto de las comunidades autónomas. Es decir, esto está limitado al sector público que va a controlar y, por lo tanto, no podemos dejar de controlar y le corresponde a cada comunidad autónoma —y si me permiten, desde mi punto de vista, a los grandes ayuntamientos— crear órganos similares a este porque si no, evidentemente, el control de la corrupción, el control con este mismo sistema, provocará disfunciones demasiado importantes.

Les puede decir lo que para mí es muy importante. Yo no sé si rompe sus esquemas o rompe para qué está pensada la ley, pero para mí, como investigador —si me permiten la palabra con muchas comillas—, es muy importante. Hay determinadas palabras que se utilizan a la hora de hablar de las funciones a las que se dedica la autoridad independiente, que utiliza los términos investigación, inspección, prevenir y alertar. Creo que es mejorable toda la redacción de los artículos 8 d) y 8 e). Respecto del objeto de investigación, ¿qué puede investigar esta autoridad? Para mí esta es la parte central de la actividad de esta autoridad independiente, porque el resto son funciones como: buenas prácticas, formación a los funcionarios, propuestas, informar proyectos normativos, tramitar denuncias; todo muy importante, sin duda, pero de otro calado. También son importantes las funciones que se regulan como, por ejemplo, la gestión, el control del conflicto de intereses, de la incompatibilidad de altos cargos, de la idoneidad del alto cargo, el registro de bienes, de su gestión, funciones y competencias sancionadoras. Todas ellas muy importantes, pero, ¡jojo!, esto no es corrupción, esto no es lucha contra la corrupción. Es un tema muy cercano, muy importante, facilitador, clave, sin duda, pero no es corrupción. Es decir, que haya un conflicto de intereses no quiere decir que haya un caso de corrupción. Es muy importante y la ley hace muy bien al integrarlos, pero no es corrupción.

La investigación de las denuncias es otro tema de gran importancia, pero yo planteo: ¿y si no hay denuncias? Si no hay denuncias con nombres y apellidos que no se van a tramitar, ¿qué se investiga? Es decir, si las denuncias son de poco calado porque al obligar a que sean nominativas nadie presenta denuncia, ¿en qué consistiría la labor de investigación, en el conflicto de intereses, en la incompatibilidad de altos cargos? Para mí es un tema fundamental.

Les planteo el modelo como investigador. La inteligencia económica de este país debería estar en disposición de esta autoridad. El fraude fiscal no se persigue. Nosotros, cuando trabajamos, no estamos esperando a que entren denuncias para trabajar sobre ellas; lo que nosotros hacemos es disponer de datos, trabajarlos e ir a investigar aquellos elementos donde nos parece que está el fraude fiscal, seleccionamos a los contribuyentes en función de lo que nos parece peligroso. Este es un modelo de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 35

investigación muy importante. Hay dos modelos. Esta autoridad se tiene que plantear cuál es el modelo de investigación por el que opta. Hay dos modelos: el activo y el reactivo. ¿Cuál es el activo? El que busca la información, el que va a por ella, el que pide toda la información al Tribunal de Cuentas, a las intervenciones, el que pide los informes de fiscalización de las auditorías de las sociedades públicas, el que tiene acceso a la base de datos, o puede tenerlo, de la Agencia Tributaria, absolutamente fundamental para investigar. En la ley tienen ustedes una disposición final tercera que permite la cesión de información, cosa diferente a la cesión de poder actuar *online*, de poder actuar directamente contra la base de datos; es decir, de conformar una inteligencia económica que me permita actuar en aquellos focos en los que creo que es previsible que existan actuaciones corruptas. Ese es un modelo, técnicas de investigación económica que faciliten, que hagan planes y programas que sirvan para investigar. La actuación reactiva es otra; la actuación reactiva es yo tengo una denuncia y me voy a hacer lo que dice el artículo 11 de la ley: voy a pedir información, voy a hablar con este y voy a hablar con el otro. Desde mi punto de vista, seguramente esto da pocos resultados, pero veremos. Para mí este es el debate fundamental en este punto. ¿Qué tipo de órgano de investigación quieren? ¿Se quiere para investigar verdaderamente o como una reacción reactiva de protección al denunciante?

El modelo gestor que se plantea es un modelo correcto para conflictos de intereses, para incompatibilidades y para llevanza del registro de bienes y derechos patrimoniales. Puede que a esto que les estoy diciendo digan ustedes: Bueno, pero si usted plantea este modelo de investigación, ¿qué hacen los tribunales? Para eso están los tribunales, para hacer esta investigación. En absoluto; es decir, cuando la Agencia Tributaria investiga temas relativos al fraude fiscal, investiga, y cuando hay un delito, lo lleva el juez, y cuando no hay, liquida, pero investiga. Desde mi punto de vista, aquí el problema que tenemos con la corrupción es que o se denuncia o no se investiga, no tenemos un órgano investigador. Por lo tanto, ese el modelo que a mí me gustaría, un órgano investigador, un órgano que actúe, un órgano proactivo. No estaríamos ante gestapos ni stasis, estaríamos ante órganos eficaces y modernos que deben actuar con procedimientos modernos y activos. El modelo alemán nos lleva a precisar qué tipo de funcionario queremos, qué funcionario vamos a adscribir, un funcionario que sepa manejar información y que sea capaz de trabajar con ella, que es absolutamente fundamental.

Como voy terminando, hay dos temas de los que me gustaría hablar porque me parecen importantes. He hablado de la autoridad independiente y voy a hablar de la investigación judicial, que es algo en lo que tengo una experiencia, no como juez ni como fiscal, sino como esos señores que vienen a colaborar con la justicia porque vienen a aportar mucha información. Los delitos de corrupción saben ustedes perfectamente que son delitos con un importante sustrato de investigación económica y compleja. No se puede investigar si no sabes investigar información económica. Han hecho muy bien en la proposición de ley en revertir la situación procesal en la que se limitaban los tiempos de investigación judicial; para mí es muy importante, pero no podemos volver a la situación anterior, porque realmente lo que la norma quería evitar era alargar en el tiempo unas investigaciones que, desde luego, causaban perjuicio a todos, a la sociedad y al investigado, especialmente cuando era inocente. Pero, ¿cuál es el problema entonces? Lo cita la exposición de motivos, donde dice que el problema es que faltan medios en el ámbito judicial. ¿Qué medios son los que faltan? ¿Faltan jueces, faltan fiscales o faltan personas que investiguen y que tengan conocimientos económicos para aportar estas soluciones y enseñárselas al juez y al fiscal? ¿Quién investiga los temas de corrupción en la sede judicial? Podemos decir que la Policía judicial o las brigadas de delincuencia económica. Esto es una parte fundamental, pero hay muchos que colaboran en las investigaciones judiciales que no son Policía judicial, y pongo el ejemplo que más conozco, y me perdonarán: por ejemplo, Hacienda, la Agencia Tributaria y sus funcionarios, a la que, por supuesto, estoy orgulloso de pertenecer y del trabajo que se ha hecho. La preparación de esos funcionarios y su base de datos es absolutamente fundamental para prácticamente el 90 % de los temas de corrupción; absolutamente fundamental. Pero no deja de ser un ejemplo, porque hay más.

Quiero plantearles dos o tres cuestiones al respecto de la investigación judicial. La regulación del auxilio judicial es muy importante, cómo se articulan estas colaboraciones de los que no son Policía judicial, la cesión de información —especialmente la cesión de información—, interpretar la cesión de información compleja, porque a un juez o a un fiscal no le puedes poner toda nuestra base de datos encima de la mesa y decirle que ahí la tiene y que nosotros ya hemos cumplido, ya hemos cedido la información. Hay que investigar, hay que interpretar, y ¿cómo se llama el que lo hace? ¿Se trata de un auxilio judicial, de un perito? Desde mi punto de vista, toda esta regulación procesal debería ser objeto de mejora y de modernización en la normativa procesal y penal. Ceder información a un juez, a un fiscal, a

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 36

las partes, a las partes personadas, que se explique, que se entienda bien, es fundamental y además que se haga en plazo y tiempo. Pero cuando un juez pide esta información, ¿a quién se la pide? Les voy a hacer unas preguntas; se trata de un debate y de dejar abierto el tema. Esta información ¿pasa filtros administrativos previos antes de entregársela a un juez? ¿La conoce, por ejemplo, algún ministro antes de que la conozca un juez? ¿Se retrasan los informes de forma consciente o inconsciente? No estoy acusando a nadie, es un debate de plantearse si existe la suficiente independencia por parte de estos auxilios judiciales y, aunque exista por la profesionalidad, ¿tenemos el sistema que garantice la independencia para, como siempre les digo, evitar que algún día o algún Gobierno pueda considerar que las cosas se pueden hacer así? Tengan en cuenta que buena parte de los investigadores no son Poder Judicial, son Administración, y muchos de ellos han podido ser cesados, han podido ser trasladados, relevados o ha podido cambiarse la persona a la que se le otorgaba el auxilio judicial. Hemos planteado suficientemente la protección del denunciante, ¿pero hemos abierto el melón de qué es lo que pasa con las investigaciones judiciales cuando están de alguna manera en sede administrativa? Esto les planteo. Para mí sería fundamental contar con órganos especializados en la investigación y que fueran absolutamente independientes; que puedan venir de los cuerpos que sea, de inspectores de Hacienda, de técnicos, de arquitectos o de lo que sea, y que estuvieran integrados en una unidad independiente de apoyo en cada sede judicial, en cada audiencia provincial. Esto me parecería un gran paso para la independencia de la justicia y, sobre todo, para la rapidez de la justicia.

Termino. La protección del denunciante es un tema muy importante, muy importante. Enhorabuena a los que proponen esta ley porque articulan un estatuto del denunciante o del alertador —no sé cómo llamarle adecuadamente, las dos formas tienen tradición buena y mala en nuestro derecho—, y aún más que hayan articulado un procedimiento de denuncia. España no disponía de eso. A España le había dicho la Comisión Europea en ese informe de 3 de febrero de 2014 que cómo protegía a los denunciantes, que no los protegía y que pensara en algo. Enhorabuena, lo reitero. La denuncia es absolutamente clave en las investigaciones y así ocurre con las relativas a temas económicos, sea un fraude fiscal o corrupción. Les tengo que decir —no quiero hablar, por supuesto, de mí— que algunas de esas denuncias, claves en muchos asuntos de corrupción, en algunos de los asuntos de corrupción que, como he dicho, llenaron páginas, pasaron por mi despacho, llegaron a mí como persona que tenía un cargo en la Administración y alguien decidió que la manera que tenía de actuar contra lo que consideraba corrupción era meter un montón de datos importantes, muy importantes, en un sobre cerrado y no poner quién era el denunciante. Lógicamente, cuando lo abrí y vi algunas de aquellas denuncias, me planteé qué hacer con ello. Por tanto, la denuncia es absolutamente fundamental.

Ello me plantea algunas cuestiones, que les acabo de anticipar: la denuncia anónima. Claro, la denuncia anónima es que no puedes proteger al denunciante y una ley que protege al denunciante en una denuncia anónima parece que pierde sentido; perderá sentido la protección al denunciante, pero no el objeto de la denuncia. Pensar que aquí la ley dice que no se tramitarán las denuncias que no tengan nombre y apellidos me parece un error; sinceramente, me parece un error por todo lo que yo les puedo aportar de conocimiento, porque la mayoría de las denuncias tributarias son anónimas y no por ello dejan de estar plagadas de información: ¿qué hago, no la tramito? Es fundamental el tema de la denuncia anónima. Eso sí, no confundir la denuncia anónima con que mi vecino es un corrupto. Lógicamente se tramita aquello que tiene visos de honestidad y visos, sobre todo, de información suficiente para empezar a investigar. Por tanto, este es un tema muy importante. Me podría enrollar más pero, por supuesto, por respeto a ustedes y a mí mismo, no lo voy a hacer. **(Risas)**.

¿A quién vamos a proteger? La ley dice claramente a quién va a proteger y habla de lo que ustedes saben porque se lo conocen mejor que yo. Creo que falta gente a proteger. ¿Quién falta, desde mi punto de vista? Fundamentalmente los trabajadores de empresas privadas que trabajan, directa o indirectamente, para cualquier Administración. Supongo que alguien lo habrá dicho. **(Rumores)**. Pues eso, lo que han dicho ellos lo digo yo también, pero es que es fundamental. Yo vengo de Zaragoza —no me gusta hablar de ningún caso, de este hablo porque lo he leído en los periódicos, no porque haya actuado yo— y allí se denunció con razón o sin ella un tema muy importante que tiene que ver con unas plataformas logísticas. La persona que lo denunció era un trabajador de una de esas empresas privadas. Tendría razón o no —ese es otro tema—, pero la información viene de quien la tiene, que es lo verdaderamente importante. Hay que recordar que a quien verdaderamente más beneficia la corrupción suele ser a estas empresas privadas que contratan con la Administración para que se les incremente poco a poco los importes de los contratos modificado tras modificado, y eso era lo que denunciaba, los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 37

modificados, pero con todo tipo de información. Ahora, como no le protegemos, ¿qué ocurre? La protección es difícil porque no es lo mismo proteger a un funcionario, a un empleado público, que proteger a alguien que está en la empresa privada. Ustedes saben mucho de cómo se podría hacer; desde luego, con compensaciones económicas importantes, con sanciones en el ámbito laboral o penal importantes contra quien tomara represalias contra denuncias justas.

Hay un tema que quiero tocar por encima y que a mí me parece muy importante. He aprendido algo con la experiencia de las grietas que se producen en las denuncias, incluso en las anónimas —aunque menos, por supuesto—, y de aquí la tendencia a ser anónimo cuando se denuncia. ¿Saben lo que les da verdaderamente miedo a los denunciantes? Ser personaje público. Es decir, que acabe en los medios de comunicación porque quieren, porque no quieren, porque es noticia, porque es libertad de expresión, porque cumplen con su papel los medios informativos, pero al final se examina absolutamente todo. Algunas de estas personas en las que pienso denunciaron, su nombre estuvo en los periódicos y apareció toda su vida, toda su santa vida, lo bueno, lo malo, con quién estaba casado, cómo era, lo que le había ocurrido y lo que no le había ocurrido. Esto al final hace que, por muy protegido que uno esté por esta ley, lo que verdaderamente le va a preocupar cuando tal vez llegue al ámbito judicial no es que le despidan, es que le avergüencen los vecinos porque sin quererlo sea personaje mediático —y digo sin quererlo porque algunos evidentemente lo quieren ser, pero otros no—. Eso es lo que hay que pensar, y ya no solo en los denunciantes sino en los que investigan, los jueces, los fiscales. Si ustedes ponen en Google mi nombre, verán que a mí me han investigado y que la investigación fue a un periódico. Buscaban cuáles eran mis puntos débiles, que afortunadamente eran muy pocos, por no decir ninguno, pero fueron dos páginas de periódico con la portada, un modesto funcionario que haría más o que haría menos pero que por un día, el domingo casualmente, fue estrella en el medio de comunicación. Tal vez entra dentro mi sueldo, no lo sé, pero no sé si entra en el sueldo —que seguramente al final se quede sin él— del denunciante. Esto hay que tenerlo en cuenta y hace que buena parte de lo que con muy buena intención se quiere regular pueda quedar de alguna manera en entredicho.

En cuanto al ámbito penal, no voy a decir más que me alegro mucho del delito de enriquecimiento injustificado. Enhorabuena, fantástico. Nos quedan más cosas en el ámbito penal. La malversación culposa es una cosa que me tiene preocupado especialmente y también a los grandes juristas que hay aquí, porque es el derroche consciente. Es: voy a construir esto. ¿Para qué sirve? Pues no lo sé, pero lo voy a construir, porque es una decisión política. Y al final uno se pregunta, ¿esto es corrupción? Es una decisión política, acertada o no. Oiga, pero es que usted sabía que esto era un derroche. En fin, ese tema me tiene a mí preocupado y simplemente se lo planteo.

Y como dicen las jotas —como aragonés que soy—, ahí va la despedida. **(Risas)**. Como inspector de Hacienda, para mí la corrupción es muy grave, es el argumento que utilizan los incumplidores tributarios, es el argumento del desapego al cumplimiento tributario. «Yo no pago impuestos porque miren ustedes estos señores lo que han hecho». A los que trabajamos en este tema nos duele especialmente. Como investigador, como persona que ha estado muy cerca del conocimiento de los hechos —como tal vez podían haber sido—, lo que más me ha dolido ha sido poner al día siguiente la radio y oír cómo se hacía esa defensa a ultranza por parte de personas del propio partido político investigado y que tenían que saber lo que les he dicho, que su compañero era una persona corrupta. Es decir, cuando uno lo sabe a ciencia cierta no tiene que defenderlo porque el tiempo pone a todos en su sitio, y eso lo digo de todos los partidos, lo digo en general, simplemente como investigador. Cuando uno ve una realidad y oye otra realidad hay alguien que no dice la verdad. Como ciudadano español siento bastante vergüenza de que nuestro país haya estado ligado durante tantos años a temas de corrupción. Y me llena de satisfacción que personas como yo puedan estar tan cerca de donde se fabrica la soberanía nacional, donde se fabrican las leyes, me llena de satisfacción que una persona como yo pueda venir aquí a aportarles algo de su conocimiento y que algo de lo que yo diga les pueda servir a ustedes para algo. Esto último me reconcilia con todo lo anterior. Por lo tanto, muchas gracias por la invitación y por haberme escuchado. Si algo de lo que he dicho les puede interesar, estaré especialmente satisfecho. Muy amables. **(Aplausos)**.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Hernanz Costa): Muchísimas gracias, señor Burillo, y permítame transmitirle que es un honor recibirle en esta Comisión.

Ahora voy a dar la palabra a los portavoces. Como hay más comparecientes esperando y no debemos ser descorteses con ellos, ruego a los portavoces que se ciñan a los cinco minutos de intervención.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la señora Serrano.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 38

La señora **SERRANO JIMÉNEZ**: Gracias, señora presidenta.

Buenas tardes, señorías. Gracias, señor Burillo, por su magnífica exposición, ha sido muy clarificadora y práctica y desde luego nos ha dado ideas concretas para mejorar la iniciativa que hoy nos trae causa aquí de estas comparecencias.

Permítanme que sea muy breve y haga una síntesis de lo que estamos tratando. Efectivamente estamos ante una iniciativa del Grupo Parlamentario Ciudadanos que pretende abordar la problemática de la corrupción mediante una ley integral pero, desde mi punto de vista, aunque es un avance, no es completa y se queda corta, y además es muy grandilocuente en cuanto a su enunciado, lo que se contraponen con el contenido de la misma. En el Grupo Socialista trataremos de completarla con las aportaciones de los comparecientes, siempre desde el consenso y el diálogo, y más en un tema como este en el que debemos estar de acuerdo para acabar con él por encima de cualquier otro interés partidista.

Estamos en un momento en el que la corrupción es uno de los mayores problemas y preocupaciones de los ciudadanos. Lo ha dicho usted, es el segundo mayor problema que tienen los españoles, y efectivamente los representantes públicos debemos adoptar medidas para acabar con cualquier forma de corrupción, pero no medidas de palabras sino con hechos, porque desde luego la buena política entendida como servicio público y capacidad para organizar y transformar la sociedad no debe quedar manchada con los casos de corrupción que estamos viendo últimamente, que provocan desafección de los ciudadanos en la política, en las instituciones y hacen que muchos españoles sientan vergüenza, como usted ha dicho. Creo que incluso a los propios representantes públicos nos provoca vergüenza y tenemos que dignificar la buena política y el fin bueno que en realidad tiene dedicarse a la política, que es ser servidores públicos y trabajar por la cosa pública. Por tanto, estamos ante una cuestión que debe ser abordada en su integridad y debe hacerse con medidas legales pero también —como se ha dicho aquí ya— desde el punto de vista de la prevención y de la educación, y la iniciativa que presenta el Grupo Parlamentario Ciudadanos no tiene medidas preventivas, solo crea órganos y contiene medidas represivas. Por supuesto, la problemática se debe abordar en su integridad, tanto jurídica como socialmente, y es necesario que las medidas se hagan desde el consenso para que tengan efecto.

Señor Burillo, ya se lo he dicho anteriormente, su exposición ha sido muy clarificadora y algunas de las preguntas que tenía pensado hacerle casi me las ha contestado ya. No obstante, voy a hacerle brevemente alguna pregunta para, si tiene oportunidad luego, que las conteste con idea de que podamos mejorar esta iniciativa y esta ley entre todos los grupos de esta Cámara. En ese sentido le hago la primera pregunta, ¿cree que el órgano, la autoridad independiente de integridad pública, que propone la iniciativa es el adecuado para luchar contra la corrupción? Ya ha dicho que le faltan algunas cuestiones, pero me gustaría que nos dijera, en concreto, si cree que es el órgano adecuado.

Por otro lado, ¿cree usted que España debería liderar, tanto en la Unión Europea como en el ámbito de la OCDE y del G-20, una agenda ambiciosa para una mayor transparencia en la fiscalidad europea e internacional que acabe con el fraude y la evasión fiscal y, por tanto, contra la posibilidad de corrupción? Porque todo fraude fiscal y toda evasión fiscal casi siempre lleva paralela o muy pegada esa posibilidad de que detrás haya corrupción; y muchas veces esto lleva a que los ciudadanos también se enfaden y se pongan más beligerantes, porque cuando los trabajadores que tienen una renta de 18 000 euros tienen que pagar a Hacienda porque tienen varios pagadores, o cuando ven pensionistas que les investigan y, sin embargo, ven a grandes personajes públicos, representantes públicos o ex altos cargos que tienen dinero en paraísos fiscales y que su declaración de la renta incluso les sale negativa, hace que los ciudadanos acaben enfadándose más y que lleve a esa desconfianza en las instituciones.

Asimismo, también me gustaría preguntarle qué recursos necesitaría la Agencia Tributaria para detectar el fraude fiscal que acompaña a la corrupción normalmente con mayor facilidad, como digo; y qué medios necesitaría la Agencia Tributaria para poder detectar el enriquecimiento injusto de los diferentes cargos públicos que pudiera haber en este país.

Usted ha llegado a afirmar que el verdadero fraude está en los paraísos fiscales y, por tanto, le pregunto si sería una buena medida reforzar los requisitos de control y exigencia de información con empresas que realicen operaciones financieras en países o territorios considerados legalmente como paraísos fiscales, o exigir a las entidades financieras que operan en España que notifiquen a las autoridades españolas los clientes que tienen cuenta en esos paraísos fiscales. Por otro lado, si sería conveniente elaborar una lista europea de paraísos fiscales y jurisdicciones no cooperativas en materia

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 39

fiscal, que deberá actualizarse periódicamente conforme a una serie de criterios comunes de carácter objetivo. Y ya, para finalizar, si cree que esto lo deberíamos recoger en la ley.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Herranz Costa): Gracias, señora Serrano.  
Por el Grupo Parlamentario de Unidos Podemos tiene la palabra el señor Yllanes.

El señor **YLLANES SUÁREZ**: Muchas gracias, presidenta.

Muchas gracias, señor Burillo. Nosotros propusimos su comparecencia. Tengo conocimiento de la tarea que desempeñó usted cuando estaba de delegado de la Agencia Tributaria en Baleares. Si en algún momento la lucha contra la corrupción en Baleares tuvo más eficacia fue, precisamente, en esa época donde el trabajo conjunto y coordinado de la Agencia Tributaria, de la Fiscalía Anticorrupción y de las brigadas policiales especializadas en delitos económicos hizo que se pusiera de relieve todo el problema de corrupción importante que había en el territorio de la comunidad autónoma.

Sinceramente, ha tocado usted prácticamente todos los temas que nos podían interesar y que estuvimos comentando antes de su intervención y no querría ser yo el responsable de que perdiese usted el tren de vuelta a Zaragoza, porque llevamos un poquito de retraso en la Comisión. Es cierto que ha tratado usted temas absolutamente imprescindibles. Incluso, hablando, entre compareciente y compareciente, con el grupo proponente de la ley ya tienen claro que será objeto de una enmienda, que es el tema de que no solo los funcionarios públicos pueden quedar amparados en la protección de quienes alertan o denuncian casos de corrupción, sino que evidentemente esto tiene que ser extendido a cualquier particular que pueda tener conocimiento de conductas desviadas y que puedan ponerlo al alcance de esta autoridad independiente que queremos crear y que pueda efectuar esas tareas de investigación.

Me gustaría preguntarle cuál sería el refuerzo idóneo para que esta autoridad independiente pudiese tener mayor eficacia a la hora de prevenir, diagnosticar o, en su caso, investigar asuntos relativos a conductas de corrupción sin establecer un criterio o una lista cerrada, aunque sí es verdad que en la ley se hace mención a determinadas conductas que todos asociamos a conductas de corrupción. Creo que este es un tema enormemente importante. Ha tocado otro tema absolutamente esencial, que es la diferencia entre la confidencialidad y el anonimato, mientras que la confidencialidad nos puede llevar a esas fisuras, a las que usted ha hecho referencia, y que pueden provocar que la persona que lo único que haya hecho haya sido cumplir con su obligación de buen ciudadano o ciudadana, y poner en conocimiento de una autoridad capacitada para investigarlo conductas desviadas en el manejo de fondos públicos o en el manejo de cuestiones que afectan al bien común de la ciudadanía, se puedan ver expuestos a ver su vida reflejada yendo mucho más allá. Es decir, estamos siendo absolutamente cuidadosos con el tema de que vayamos a afectar al ámbito de aplicación de la Ley de Protección de Datos en determinados temas y, sin embargo, no hemos sido capaces de lograr eficazmente que quien pone en conocimiento de una autoridad capacitada para investigarlo una conducta corrupta se pueda ver sometido al público escrutinio, sencillamente porque un determinado medio de comunicación pueda acceder a su filiación y, a partir de ahí, proceder a investigar toda su vida privada.

Creo que no es necesario hacerle ninguna pregunta más porque, insisto, ha tocado todos los temas que resultarían importantes. Pero creo que es importante, y es un dato que no habíamos alcanzado a determinar, el tema del refuerzo pericial o de especialistas que debería recibir esta autoridad independiente para lograr una mayor eficacia en su trabajo.

De nuevo, muchísimas gracias por su presencia y por cómo nos ha ilustrado a todos los que estamos integrando esta Comisión. Gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Herranz Costa): Muchas gracias, señor Yllanes.  
Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, presidenta.

Trataré de ser breve, y no es una amenaza, porque he de confesarle que me siento bastante satisfecho con su valoración de la ley, por no decir muy satisfecho. Además, me siento satisfecho por una cuestión. Cuando estábamos preparando esta ley, en todos los trabajos preliminares pensábamos en muchas de las cuestiones que usted ha dicho hoy aquí. Precisamente, estábamos pensando en cómo facilitar el trabajo de funcionarios como usted. Estábamos pensando en cómo dotar de instrumentos a personas que, en el ámbito de la Agencia Tributaria, como es su caso, y en el ámbito de otros organismos de la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 40

Administración pública se han empleado a fondo desde dentro de la Administración, como funcionarios, como servidores públicos, en ese combate contra la corrupción. Ese es el objetivo último, el objetivo esencial. Decía usted que no aparecen los objetivos en el título. Es este, se lo confieso; es facilitarles a ustedes, a los verdaderos vigilantes contra la corrupción, que nosotros entendemos que son los servidores públicos los primeros, los mejores, además, y los que estamos seguros de que son el instrumento esencial para combatir esta lacra, las herramientas e instrumentos necesarios para que eso sea lo más eficaz posible. Por lo tanto, que un servidor público, como usted, que además ha combatido la corrupción y que está en primera línea de combate, nos diga que es una ley necesaria y que considera que debemos aprobarla hace que uno sienta una cierta reconciliación con este trabajo de político y sienta una íntima satisfacción.

No le quiero decir nada más porque, seguramente, el resto de grupos tendrán dudas que usted podrá aclararles. Así que nada más que agradecerle su comparecencia y, en vez de hacerle una pregunta, le hago solo una aclaración. Nuestro objetivo coincide exactamente con lo que usted ha manifestado hoy aquí en esta comparecencia.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Herranz Costa): Muchas gracias, señor Prendes. Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra la señora Hernández Bento.

La señora **HERNÁNDEZ BENTO**: Muchísimas gracias, señor Burillo, sobre todo por compartir con nosotros su experiencia, que es amplia, y hacerlo con la franqueza que lo ha hecho en este ámbito de la lucha contra el fraude fiscal. Usted dedicó un tiempo, y además largo, a la exposición de motivos y nos preguntaba qué finalidad tenía esta proposición de ley. Creo que es evidente que en el ánimo de todos los grupos políticos, y desde luego en el mío, está trabajar para poner todas las trabas y todas las medidas posibles para luchar contra la corrupción. Esto está bastante claro, pero creo que también hay otra finalidad —y usted ha hablado de ella— que es devolverle a la gente la confianza en la política, en la clase política y también en las administraciones públicas. Porque todo se mezcla y, al final, existe esa desafección por parte de la ciudadanía, que tiene esa percepción de que no hay la suficiente contundencia al perseguirla. Creo que todos tenemos en el ánimo no solo perseguir esa cierta impunidad y poner en nuestro ordenamiento jurídico todas las medidas necesarias para impedirlo, sino también esa otra parte más social de la que hoy se ha hablado. Verdaderamente, creo que es complicado, porque por muchas medidas que se han tomado —y el Gobierno del Partido Popular lo ha hecho, ha tomado muchas medidas que han sido reconocidas aquí por otros ponentes— no se consigue que la ciudadanía perciba que se está luchando con contundencia, como se hace, contra la corrupción. Nosotros creemos en la transparencia, en la responsabilidad, pero la ética y la integridad de la que usted ha hablado no es suficiente y por eso hay que poner medidas de prevención y de control.

Fundamentalmente, esta ley habla de dos cosas: el papel de los denunciantes y su protección, que es clave. Nosotros creemos que esa protección tiene que existir, pero, al mismo tiempo —se ha planteado aquí y lo hemos hecho desde distintos grupos políticos—, es necesario que los denunciantes actúen de buena fe, porque, si no, nos podríamos encontrar con una situación que puede ser un arma de doble filo, porque una denuncia falsa —creo que usted también ha hecho alusión a ello— puede hacer mucho daño a una persona inocente. Tenemos que ser muy cuidadosos y buscar ese correcto equilibrio que a veces puede resultar difícil, pero creo que es nuestra obligación. ¿Qué le puede pasar al denunciante si se demuestra que la denuncia es falsa, o que incluso hay animadversión? ¿No le va a pasar nada? ¿El denunciante actuará con total impunidad? Creo que nosotros tenemos la obligación de no olvidar el daño grave que puede causar a un inocente. O, por ejemplo, como usted también decía, hay gente que no quiere verse en los medios, pero, ¿qué pasa con el denunciante que, sin seguir el cauce que pueda establecer esta proposición de ley, se va a los medios de comunicación? ¿Qué hacemos? Aunque luego vaya por el cauce, aquí se nos pueden mezclar —como usted sabe, porque ha dedicado años de su vida a esto— muchas situaciones y muy diversas. Yo creo que es obligación y responsabilidad nuestra tener en cuenta todas estas posibilidades.

Estamos de acuerdo también —y lo hemos dicho bastantes grupos— en que el denunciante no tiene por qué pertenecer siempre a la Administración pública, en muchos casos no lo va a ser. Por lo tanto, quizá esta es una carencia que debemos ir limando e introduciendo en esta proposición de ley, porque la pregunta sería: ¿Es mejor proteger de forma separada al denunciante en el ámbito público que en el ámbito privado? ¿O es más conveniente hacerlo conjuntamente? Me gustaría saber su opinión a este respecto.



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 41

La segunda parte importante de esta ley —y usted también lo ha dicho— es la autoridad independiente de integridad pública. Por sus palabras deduzco que le parece bien que este órgano se constituya y que se dedique a la investigación. Sin embargo, aquí hemos tenido comparecientes hoy que nos han dicho que a lo mejor el éxito de la investigación de posibles fraudes —y usted también ha estado en ese caso— pueda pasar por reforzar la Fiscalía Anticorrupción, poner más medios para que el trabajo coordinado de jueces, de fiscales y de la Policía judicial, junto con la Agencia Tributaria, tuviese éxito. En algunos casos también puede dar la sensación de que esta autoridad independiente con sus vías para presentar las denuncias, sus plazos que además se suman luego a los plazos de la justicia, puedan suponer una injerencia. Nos genera ciertas dudas en este sentido. Me gustaría saber su opinión al respecto, sobre si el ministerio fiscal reforzado y, sobre todo, la Fiscalía Anticorrupción junto con todos los mecanismos de Policía judicial serían otra forma de atacar el fraude.

Me gustaría saber su opinión también...

La señora **VICEPRESIDENTA** (Herranz Costa): Tiene que ir acabando, señora Hernández Bento. Acabar, por supuesto, es una formulación, solo le ruego que intentemos ceñirnos al tiempo.

La señora **HERNÁNDEZ BENTO**: Sí, se me fue rápido. Disculpe.

La última pregunta, dada su formación —usted es inspector de Hacienda—. **(El señor presidente ocupa la Presidencia)**. Nunca ha habido desde una instancia externa una valoración relativa de los riesgos como se va a producir desde este órgano independiente. ¿Cómo valora usted esto, que desde una instancia externa ya se haga una valoración relativa de riesgos que correspondería a la inspección, por ejemplo?

Me quedo aquí. Muchísimas gracias. Me hubiese gustado hacerle más preguntas. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Hernández Bento.

Para contestar a las preguntas que le parezca oportuno tiene la palabra el señor Burillo.

El señor **BURILLO PACHECO** (inspector de la Hacienda del Estado): Muchas gracias a todos por sus palabras, muy interesantes y ojalá tuviera tiempo —menos mal que no lo tengo, por ustedes— porque los temas que han planteado son de gran importancia y verdaderamente me gustaría entrar en el debate.

Respondiendo a la señora Serrano, con mucho gusto, casi le diría que me mete usted los dedos en la boca para que hable de asuntos como los paraísos fiscales o como los que usted ha planteado. En primer lugar, y respondiendo a varias preguntas en el mismo sentido, tanto la que ha planteado el señor Yllanes como la señora Hernández, para mí es fundamental —y no es incompatible una cosa con la otra— plantear que existen modelos de investigación. Es decir, la autoridad tiene que saber por qué opta, cuál es su modelo de investigación. El que se refleja en la norma, que es un modelo y que puede ser suficiente si se opta por él, a mí me gustaría que fuera más avanzado; cabe que no lo sea, la decisión es suya. Pero, ¿en qué consiste el modelo más avanzado? En lo que les he dicho, en intentar disponer de información para que su actuación sea proactiva, que sea buscar esos elementos de riesgo. Pero no para la Agencia Tributaria, no para nosotros, sino, en general, para de alguna forma iniciar —a ver si soy capaz de trasladárselo— los expedientes que están previstos en la ley exclusivamente para las denuncias de información reservada, de *motu proprio*, de oficio. Es decir, que no se investigue solo la denuncia, sino que seamos capaces de, manejando información económica, trabajar elementos de riesgo en la Administración pública que nos lleven a pensar que en tal oficina, en tal departamento puede haber asuntos complicados. Porque se estudian sus subvenciones, porque se estudian sus contratos, porque además accedemos a la base de datos y estamos viendo que determinados funcionarios pueden estar inmersos en algún asunto de corrupción. Por lo tanto, ese es un modelo. Es decir, aquí hay un modelo de investigación casi diría a instancia de parte: denuncia.

Yo planteo un modelo en el que la autoridad se erige de alguna forma en investigadora y va buscando. ¿Esto es incompatible con reforzar el ámbito judicial? No, no lo es, absolutamente no; es complementario, absolutamente complementario. Tal vez es por mi formación y por mi trabajo en el que veo que una cosa es la investigación y que cuando vemos un delito fiscal va al ámbito judicial, nosotros no seguimos actuando. Es decir, de alguna manera el éxito de la investigación consiste en que cuando se tienen los elementos suficientes en ese expediente que se ha abierto de información reservada se traslada al juez y se inicia verdaderamente la investigación real; la investigación, que tiene un registro ordenado por el juez, en el que tiene todos los medios que necesita, pero esto es previo.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 42

¿Qué efecto tiene en la Administración? Hablaba antes de este órgano que nosotros tenemos en la Agencia Tributaria —lo pongo como símil—, que es la auditoría interna. La investigación, saberte investigado, saber que estás siendo investigado por un órgano específico y que, de tener éxito la investigación, se traslada al juez. Es una especie de denunciador público, un alertador público, que tiene dos vías: la denuncia y la investigación. Pero la investigación termina cuando tiene éxito y pasa al juez. Por lo tanto, es absolutamente necesario dotar de medios a este órgano. Atendiendo a su pregunta de qué necesitaría, en función del modelo de investigación, los funcionarios, la dotación y la preparación son completamente diferentes. Cuando planteo en la segunda parte de mis propuestas reforzar la labor de los peritos de los auxilios, no estoy hablando de la autoridad administrativa, sino que estoy hablando del órgano judicial para que me entiendan. He separado las propuestas en esta autoridad contra la corrupción de lo que serían medidas que no están en la ley y que planteo para reforzar precisamente la investigación judicial, porque veo que son absolutamente complementarias. Veo que falta esa parte de investigación interna en la Administración, de auditoría interna, de hombres de negro, de personas que realicen ese trabajo interno y te hagan sentir su respiración en el cogote y saber que te pueden estar investigando y después trasladar los resultados —con todas las garantías que tenga que tener la investigación— al funcionario en primera instancia y posteriormente al ámbito judicial.

¿Cómo se trabaja esto? Desde mi punto de vista, reforzando estos dos planteamientos de investigación, que son complementarios, porque insistir en que la corrupción solamente se investiga en el ámbito judicial es llegar tarde, no llegar a todos los temas y dejar una parte muy importante por investigar, porque al juez no llega todo; y si todo lo que sabemos tiene que llegar al juez, llegamos tarde. Ahí es donde he planteado lo de los paraísos fiscales. ¿Por qué hablo de los paraísos fiscales? Porque cuando un tema llega al ámbito judicial, el dinero ha dado tres vueltas al mundo y está en las islas del Canal o en vete a saber dónde, que es lo que usted planteaba. Por lo tanto, ¿qué pediría? Tener claro el modelo de investigación de la autoridad. Si ya hay un modelo, optar por él y reforzarlo con los funcionarios y el personal adecuado. Hay que tener claro que es complementario al ámbito judicial y reforzarlo. Como les estoy diciendo, también hay que tener muy claro que hay funcionarios que pueden no ser independientes cuando actúan, porque están sometidos a un poder administrativo. No perdamos esto de vista. En teoría todos somos independientes ética y profesionalmente, pero podemos no serlo.

La normativa tributaria es fundamental. Ustedes saben mejor que yo que los paraísos fiscales en el fondo no dejan de ser una merienda de negros, y lo digo con todo el respeto a pesar de la expresión y de la situación. Los paraísos fiscales se borran ellos mismos del mapa. La OCDE dice que dejan de ser paraísos fiscales cuando firman convenios de colaboración entre ellos. Todos los países o territorios considerados paraísos fiscales firman convenios de colaboración entre ellos para salir de los listados. ¿Han dejado de ser Hong Kong o Andorra paraísos fiscales? Con todos mis respetos, diría que es complicado pensar que esto sea así del todo. Es fundamental elaborar listados únicos y serios que analicen verdaderamente la situación de los paraísos fiscales. En Europa y en la OCDE hay muchas iniciativas, aunque no todas se preocupan de la evasión fiscal. Trabajan la elusión fiscal, por ejemplo, el proyecto BEPS que ustedes conocerán y que lleva mucho tiempo. Creo que España está haciendo una labor importante en la lucha contra el fraude fiscal, contra la evasión y contra la elusión, y tiene que seguir haciéndola. Puede hacer mucho más. España puede hacer mucho más, porque es un país de referencia por su Administración tributaria. Tenemos una Administración tributaria puntera y formamos a muchas de las administraciones tributarias de Europa. Por lo tanto, sabemos mucho de este tema. La respuesta es que sí se puede hacer mucho contra los paraísos fiscales, pero no todo lo que nos gustaría.

Temas como la amnistía fiscal nos hacen daño sin duda, teniendo claro que la amnistía fiscal no protegía los delitos. Aún teniendo claro esto, por supuesto que nos hace mucho daño.

Señora Hernández, usted hablaba de las denuncias falsas y de la buena fe. Es un tema muy importante. Hay que tener una gran seriedad cuando se trabaja en una autoridad como esta para distinguir de qué estamos hablando. Los profesionales sabemos cuándo estamos ante una denuncia falsa. Cuando se tienen medios para investigar e información contrastada, sabemos cuándo una denuncia es falsa. Tenemos elementos para saberlo y, en caso de duda, no se tramita y solo se abre un expediente de información reservada que sirve para darse cuenta de que es una información falsa. Hay que tener mucho cuidado y respeto con estas cosas, porque hay muchas personas inocentes que durante años han sufrido situaciones como esta; en eso estoy absolutamente de acuerdo con usted.

Me perdonarán porque me tengo que ir a las ocho y media y ustedes tienen muchos más comparecientes. Espero haber respondido a una parte de las preguntas que me han hecho y estoy

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 43

verdaderamente agradecido por el buen trato que he recibido de ustedes y por sus palabras. Muchísimas gracias. Estoy encantado de haber estado aquí y para mí este es un momento muy emocionante en mi vida. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, don Raúl Burillo. Le agradecemos de verdad sus intervenciones y sus contestaciones.

El señor **INSPECTOR DE LA HACIENDA DEL ESTADO** (Burillo Pacheco). Muchísimas gracias a ustedes, y que les sea leve.

### — DEL SEÑOR BETANCOR RODRÍGUEZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA DE BARCELONA. (Número de expediente 219/000808).

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a continuar. Voy a sugerir nuevamente a los intervinientes —insisto, sugerir— veinte minutos de planteamiento y diez de contestación, pero sí digo a los portavoces de los grupos que ahora voy a exigir los cinco minutos para que se preparen e intervengan adecuadamente.

Damos la bienvenida a don Andrés Betancor. Le agradecemos que esté aquí con nosotros y le pedimos disculpas porque ha tenido que esperar. Tiene la palabra.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA DE BARCELONA** (Betancor Rodríguez): Muchísimas gracias, sobre todo en estas circunstancias. Estoy muy agradecido a la Comisión por haberme invitado, en particular interviniendo a las ocho de la tarde cuando ustedes llevan desde las cuatro. Les agradezco doblemente su paciencia. Yo me voy a ajustar escrupulosamente al tiempo y voy a intervenir veinte minutos, porque entiendo que lo más importante es lo que tengan ustedes a bien preguntarme. Por tanto, a los veinte minutos confieso que dejaré de hablar. **(Risas)**. Es el único sistema que se me ocurre. A los veinte minutos dejaré de hablar, seguro que con el aplauso de todos ustedes.

Mi intervención va a ser estrictamente de naturaleza técnico-jurídica, no me voy a entretener en cuestiones de oportunidad política porque eso les corresponde a ustedes. Entiendo que lo que ustedes valoran, y es lo que justifica mi presencia aquí, es mi opinión técnica sobre la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes y a esto me voy a circunscribir.

Quiero partir del tema que subyace en esta proposición de ley y que es, en definitiva, aquello sobre lo que también ustedes se están pronunciando, están participando u opinando: el tema de la corrupción como punto de partida, máxime cuando el título que lleva esta proposición de ley es «integral de lucha contra la corrupción». Uno de los problemas que tiene el fenómeno de la corrupción es su amplitud, es un fenómeno de una amplitud extraordinaria, de ahí que todos los trabajos que desde el punto de vista académico se han realizado y se realizan sobre este tema de manera obligada tienen que comenzar con una definición de qué es lo que se entiende por corrupción, lo que pone de manifiesto que estamos hablando de un fenómeno de una amplitud extraordinaria, tanto es así que la corrupción tiende a confundirse con cualquier tipo de ilegalidad, incluso aquellas irregularidades que son estrictamente morales. Digo esto simplemente para poner de manifiesto la amplitud, la extensión de este fenómeno.

Como es obligado partir de esta perspectiva, todos aquellos que han teorizado sobre la corrupción —simplemente me limito a citar a Klitgaard o a Alejandro Nieto, por ejemplo; a Alejandro Nieto no solamente por ser uno de los primeros autores que trató académicamente el problema de la corrupción, sino porque además es colega de derecho administrativo— han puesto de manifiesto que la corrupción está relacionada con el poder. Klitgaard, por ejemplo, en esa famosa ecuación de la corrupción de los años ochenta decía que la corrupción es igual a la concentración del poder, más la discrecionalidad del poder, menos el control del poder. A su vez, Alejandro Nieto decía que la corrupción es como la sombra del poder, sigue al poder, lo persigue. Por tanto, tanto uno como otro vienen a decir que la corrupción es consustancial al poder mismo. Por eso la corrupción es un fenómeno universal; no entiende de momento histórico, no entiende de Estado, no entiende de partido, no entiende de territorio, no entiende de nada, es un fenómeno estrictamente oportunista que incluso algunos han intentado razonar, explicar en clave psicosocial asociado a lo que se denomina la solidaridad estrecha, que es una tendencia de la que participamos todos los seres humanos. En cualquier caso, ni esta proposición de ley ni ninguna otra van a erradicar este problema, sino que va a estar permanentemente asociado al poder y a cómo se gestiona, cómo se administra y cómo se concibe el ejercicio de ese poder.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 44

Entrando en materia, la valoración que yo hago de esta proposición de ley es muy positiva por dos razones que me parecen muy importantes. La primera, me parece que es una proposición que afronta en su integridad este fenómeno que he comentado, el fenómeno de la corrupción. Probablemente ese carácter integral la lleva a incurrir en una ambición desmedida, hay demasiadas cosas, afronta demasiados mecanismos y a veces puede dar la sensación de que se desdibuja el objetivo perseguido, pero en todo caso esa ambición me parece que es muy importante aun con el riesgo que estoy comentando. Y la segunda razón por la que me parece que la proposición es muy positiva es su carácter reformista. Creo que el punto de vista es aprovechar lo mucho y muy bueno que hay, pero con la pretensión de reformar los agujeros del sistema por donde se cuela la corrupción; corregir desfallecimientos o agujeros notables. Y al margen de lo que yo más adelante pueda señalar, hay un desfallecimiento que está incluso en la raíz justificadora de la creación de esta autoridad independiente de la integridad pública: ¿cómo es posible que el órgano encargado de controlar tenga el rango jerárquico de una dirección general? Es decir, hay una pregunta que pone de manifiesto cuál es el agujero que se intenta cubrir y que, insisto, está en la base de la creación de la autoridad independiente. Me pregunto y les pregunto: ¿cómo es posible que el órgano de la Administración General del Estado encargado de controlar las incompatibilidades, los conflictos de intereses, el cumplimiento de los principios y las reglas del buen gobierno, en definitiva la Oficina de Conflictos de Intereses, tiene el rango jerárquico de una dirección general? Desde esta perspectiva se entiende que esta dirección general no puede ni tan siquiera incoar los procedimientos sancionadores en las materias que he indicado porque la autoridad que ha de autorizar, que ha de incoar esos procedimientos o es el Gobierno o es el ministro de Administraciones Públicas. Esto simplemente pone de manifiesto que es un gravísimo desfallecimiento, y hay otros que iré indicando a lo largo de mi intervención. Pero el punto de partida sobre el que quiero insistir es indudablemente que esta proposición de ley lo que pretende es aprovechar lo mucho y bueno que hay, pero tapar algunos de los importantes desfallecimientos por los que se cuela la posibilidad de la corrupción entendida en términos genéricos; en definitiva, las irregularidades, que en el fondo están asociadas a este fenómeno tan amplio que es la corrupción.

Desde la perspectiva señalada, ¿qué es lo que regula o qué es lo que propone la proposición de ley? En primer lugar, la figura del denunciante. ¿Por qué es tan importante la figura del denunciante? Uno, porque desde el punto de vista, digamos, cívico habría que proteger a aquel que llevado por su alto sentido de la responsabilidad pública decide poner en conocimiento de la autoridad las irregularidades y las ilegalidades de las que ha tenido conocimiento. Es una perspectiva, pero hay otra perspectiva y es que no podemos olvidar que la corrupción es un acto social. La corrupción supone una cadena de confianza, de confidencias, de complicidades, y la idea de que se pueda romper arbitrando la posibilidad de que alguno de los denunciantes, alguno de los que tienen conocimiento de la misma puedan poner en marcha el procedimiento sancionador correspondiente yo creo que es muy interesante. Y esto de la protección del denunciante no se inventa, es ampliamente utilizado, por ejemplo, en el ámbito del mercado de valores. El *insider trading*, por ejemplo —la figura del denunciante—, es capital para su persecución. Incluso se podría haber arbitrado una regulación más ambiciosa. Por ejemplo, en el caso del *insider trading* en Estados Unidos el denunciante, además de disfrutar de la protección, tiene un premio. ¿Por qué no contemplar también la posibilidad del premio? Ciertamente la proposición de ley no lo hace, pero teniendo en cuenta el éxito que ha tenido en ciertos ámbitos, como es el mercado de valores o la protección de la defensa de la competencia, podríamos incluso generalizarlo en otros ámbitos. Es simplemente una propuesta. Hay que tener en cuenta que el reconocimiento de esa condición de denunciante es fruto de un procedimiento administrativo que se regula en la proposición. Por tanto, ese mismo procedimiento sirve de filtro a los efectos de determinar si la denuncia es solvente o no es solvente. En el caso de que se considere que la denuncia no es solvente, aquí finaliza. Si se entiende que es solvente, que hay elementos de juicio suficientes, la propia autoridad llevaría a cabo una investigación sumaria en virtud de un expediente reservado, pudiendo dar lugar a la apertura de un procedimiento sancionador —cuya instrucción, y eventualmente la imposición de la sanción, también corresponde a la misma autoridad— o al traslado de la información al ministerio fiscal a efectos de depurar la responsabilidad penal correspondiente. Por tanto, es una pieza fundamental, es una pieza esencial cuya protección está muy contrastada en lo que a la persecución de las ilegalidades se refiere.

El segundo elemento sobre el que quisiera hacer algunos comentarios, porque también es una de las piezas esenciales de la proposición, es la creación de la agencia independiente, la autoridad independiente de integridad pública. La proposición no inventa nada, esto no es un descubrimiento, esto ha sido recomendado por el convenio del Consejo de Europa del año 2003, creo recordar, donde se propone la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 45

creación de una agencia independiente de lucha contra la corrupción. Es un modelo además en el que las comunidades autónomas se han adelantado al Estado; por ejemplo, la experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña, la Agencia de lucha contra la corrupción en Valencia, también en Baleares, todas más o menos siguen el mismo modelo porque, en definitiva, lo que se hace es seguir el modelo del convenio del Consejo de Europa de lucha contra la corrupción: una autoridad administrativa, aunque luego se pueden producir disputas respecto a cómo se engarza esa autoridad. En algunas comunidades autónomas se engarza en el Parlamento, como un comisionado, y en cambio en otras, como es el caso de Cataluña y también el caso de la proposición de ley, se considera una autoridad administrativa, lo que es más razonable por cuestiones relacionadas con la división de poderes y también por las funciones que le son atribuidas. A la agencia se le atribuyen una serie de poderes reforzados, poderes de investigación pero también poderes sancionadores. Es un salto cualitativo porque hasta ahora algunas de las agencias, como el caso de la catalana, carecían de ese poder sancionado. En este caso se le atribuye, se le habilita la potestad sancionadora.

Otra característica relevante son las funciones. La denominación de «integridad pública» busca comprender las tres vertientes o ámbitos sobre los que se proyectan las funciones de la agencia, que no se limitan a lo que podemos entender en términos genéricos como corrupción, sino más específicamente lo que se refiere a las incompatibilidades, conflictos de intereses y principios de buen gobierno. Por tanto, estamos hablando de una agencia que no es de lucha contra la corrupción, sino que es muchísimo más ambiciosa porque es una agencia de protección, de garantía de lo que es la integridad del desempeño público en esos tres ámbitos, que son muy delicados: incompatibilidades, conflicto de intereses y reglas del buen gobierno.

El modelo organizativo es un tema que siempre es objeto de disputa porque o bien es un órgano colegiado o bien es un órgano unipersonal. Aquí se ha seguido el modelo que también han seguido todas las comunidades autónomas y que, en definitiva, es el modelo internacional. La figura de su presidente es una suerte de órgano unipersonal, pero compensado con un comité de dirección en el que están sentados los directores de división, que —y esto es importante— son funcionarios cuyo nombramiento resulta de un concurso. Por tanto, es un órgano unipersonal, pero en cierta medida compensado. Este órgano tiene una ligazón directa con el Congreso de los Diputados a través del mecanismo del nombramiento, pero también a través del mecanismo de la rendición de cuentas directamente ante la Cámara, modificándose así el régimen hoy vigente, que es el relativo a la Oficina de Conflictos de Intereses, que rinde solo y directamente ante el Gobierno. La pieza fundamental de una autoridad de estas es la garantía de independencia. Todos los textos internacionales —insisto, el convenio del Consejo de Europa es el que ha servido de modelo y de inspiración— reivindican que tiene que ser una autoridad independiente; no puede ser de otra manera para que sea un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción. Y la garantía de la independencia se sostiene en lo que al nombramiento se refiere y en lo que se refiere a la remoción del mismo. En cuanto al nombramiento, garantía en lo que se refiere a que la persona esté suficientemente cualificada. Hay una idea que es importante subrayar y yo, que llevo trabajando más de veinte años sobre órganos reguladores, autoridades administrativas independientes y demás, tengo que decir que la independencia no es un *posterius*, la independencia es un *prius*. Es decir, el derecho lo que ofrece son garantías de que aquel que es independiente pueda efectivamente protegerse frente a cualquier intromisión. Las garantías, por muchas reglas de independencia que se establezcan, si aquel que ya está contaminado no decide acogerse a las mismas, no van a servir absolutamente para nada.

Otra de las vertientes, también muy relevante —y me ajusto escrupulosamente al tiempo—, es el tema de las incompatibilidades y garantías frente a los conflictos de intereses. Yo creo que aquí hay un cambio también sustancial. Se refuerzan lo que son las limitaciones patrimoniales porque se trata de que los altos cargos no estén en una situación objetiva en la que sus intereses contaminen lo que debe ser el ejercicio de la función al servicio de un único interés, que es el interés general. Se prohíbe la tenencia de cualquier activo en paraísos fiscales. También, limitaciones en lo que se refiere al ejercicio de actividades dos años después del cese para que no solo sean participaciones directas, sino también indirectas, cosa que no estaba debidamente resuelta en la Ley 3/2015. Y una de las cuestiones sobresalientes es que se contemplan las sanciones económicas. Se añaden sanciones económicas a las sanciones que la Ley 3/2015 contemplaba, que se limitaban a destituciones, pérdidas de derechos, etcétera.

Otro cambio muy importante en la misma dirección de lucha, no sólo contra la corrupción entendida en términos amplios sino también en lo que se refiere al combate de cualquier ilegalidad en los ámbitos de incompatibilidades, conflictos de intereses y buen gobierno, se refiere indudablemente a la materia de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 46

transparencia. Aquí hay un capítulo relevante de ampliación del ámbito de sujetos obligados a la transparencia, con un notable incremento de lo que se denominan obligaciones de publicidad activa en cuanto a calidad y cantidad de la información que ha de facilitar. En lo que se refiere al derecho de acceso hay otro cambio relevante, que la negativa a facilitar el acceso pasa a ser una excepción; tanto es así que el silencio tiene la condición de positivo. Y en relación con los *lobbies*, existe la obligación positiva de inscripción del *lobby* en el registro correspondiente a efectos de poder desarrollar su actividad. Es un cambio que se suma a otros cambios en los que no puedo detenerme, como el Código Penal, la reforma del indulto, la reforma del régimen local, etcétera.

En definitiva, y ajustándome escrupulosamente al tiempo, creo que el elemento clave, fundamental, que tiene esta proposición de ley y que es digno de alabanza es su pretensión ambiciosa de enfocar en su integridad el fenómeno de la corrupción, afrontando los diversos aspectos en los que se han detectado algunos de los agujeros del sistema por donde se pueden colar, y se han ido colando, ciertas prácticas ilegales. Insisto en que la pretensión es —y este es otro elemento muy positivo de la proposición de ley— reformista; no se trata de cambiar por cambiar lo que hay sino de mejorar lo que hay, tapando ciertos agujeros entre los que, como he dicho, destaca uno que además es contrario a los convenios internacionales: cómo es posible que el órgano encargado de velar por el control y la garantía de las incompatibilidades y conflictos de intereses sea una dirección general. ¿Cómo un director general puede, en atención a su rango orgánico, exigirle a un secretario de Estado, a un ministro o al presidente del Gobierno el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley? No es imaginable y precisamente por eso la Ley 3/2015 se rinde ante la evidencia de que para que la oficina pueda incoar un procedimiento lo tiene que autorizar, lo tiene que aprobar el Consejo de Ministros o el ministro. Esto es simplemente la muestra, un ejemplo del agujero que se intenta corregir con esto, que no es otra cosa que cumplir lo que los textos internacionales vienen estableciendo desde hace mucho tiempo.

Veinte minutos. Respeto su tiempo y, por tanto, muchísimas gracias. Atenderé amablemente lo que ustedes me quieran preguntar.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias. Le agradezco de verdad cómo se ha ajustado al tiempo; se lo agradezco de verdad.

Por el Grupo Parlamentario Socialista tiene la palabra el señor Rallo.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Muchas gracias, presidente, intentaremos corresponder. Y gracias también al compareciente, al profesor Betancor, que va a contribuir de forma brillante y honrosa a los trabajos de esta Comisión en relación con la proposición.

La verdad, señor Betancor, es que a nosotros su intervención —aunque haya sido, ciertamente, bien ajustada en el tiempo— nos ha parecido de alto interés porque ha centrado su aportación a los trabajos de esta Comisión en una cuestión que podría resultar o parecer más o menos difuminada en el marco de una ley omnibus, 'atrapalotodo', como es esta, que crea la apariencia de que hay un tema objeto principal —y no menor, desde luego—, que es la protección del denunciante, e incluso la creación de un órgano *ex novo*, la autoridad independiente de integridad pública, pero podría oscurecer el enorme impacto de otras muchas previsiones que tiene la proposición de ley, porque como ha ilustrado en su intervención, más allá de lo que son las previsiones relativas a la protección del denunciante o la creación de esta nueva institución, aquí hay una modificación no diré de nueva planta pero sí de gran impacto, extraordinaria, en la legislación de transparencia, en la Ley de transparencia. Nos gusta que haya centrado su intervención en un aspecto que aunque no sea, digamos, sustantivo, sí es clave en la articulación del sistema, que es el orgánico; es decir, el perfil de las autoridades. El impacto de la proposición en su conjunto —a nadie se le debe escapar, lo ha apuntado el compareciente— es máximo si tenemos en cuenta que se crea una autoridad independiente de integridad pública que no se limita a tramitar denuncias o a proteger a denunciantes sino que absorbe una serie de funciones y de competencias que hoy están previstas en otras leyes y con otro diseño institucional. Como ha dicho usted, absorbe la Oficina de Conflictos de Intereses plenamente, con lo que eso significa de control del régimen de incompatibilidades, conflictos de intereses, etcétera; absorbe todas las competencias sancionadoras relativas al buen gobierno —no es un tema menor—; incorpora otras previsiones, como son las de informar la idoneidad de nombramientos de altos cargos; incluso hoy el profesor Villoria apuntaba la posibilidad de que reflexionáramos sobre la posibilidad de que este nuevo órgano incluso integrara al hoy existente Consejo de la Transparencia. La proposición de ley, en todo caso, hace una revisión institucional si no completa sí muy amplia del vigente Consejo de la Transparencia en el aspecto funcional y también en el aspecto orgánico, en el diseño

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 47

institucional. Mi pregunta, reflexión o consideración, que es la única que le voy a plantear para que, si lo estima conveniente, la retome y haga alguna aportación al respecto, tiene que ver precisamente con la condición del compareciente que, por si todos los miembros de la Comisión no son conscientes de ello, es uno de los principales expertos de España en lo que son las autoridades independientes. Por tanto, creo que es un lujo poder disponer hoy de él aquí y me gustaría que también pudiera reproducirse su comparecencia allí donde vamos a debatir —en la Comisión de Calidad Democrática— este mismo tema. El debate que está presente en este Parlamento sobre la independencia de los reguladores, de las autoridades independientes, merece traerse a colación en esta sede porque tanto en el Consejo de la Transparencia como en la autoridad independiente de integridad pública hay previsiones notables, hay una traslación hacia el Parlamento de la competencia de elección, hay unas condiciones subjetivas de los aspirantes *a priori* un tanto ingenuas, diría yo, en el diseño original de la proposición de ley: título superior durante diez años o funciones análogas de órganos que no tienen previo homólogo. Parece un poco ingenuo; en todo caso, son unas condiciones subjetivas que se podrían revisar en el trámite correspondiente.

Mi pregunta —y acabo, porque no quiero tampoco extenderme más— tiene que ver precisamente con algo que ha apuntado pero que creo que merece una reflexión adicional. Lo ha dicho el compareciente, muchas pueden ser las opciones legales, las reglas, los requisitos, las condiciones que establezcamos, pero yo leí hace algún tiempo —en un blog tal vez o en algún papel de su puño y letra— una afirmación suya que más o menos hoy dejaba apuntada: que más allá de lo que las reglas puedan establecer, las leyes, las normas para configurar y preservar la independencia de organismos reguladores, de autoridades independientes, etcétera, nada de eso sirve para nada si luego el carácter humano no acompaña a esas reglas. Esa es una reflexión que me parece que es sustantiva cuando no más lejos de ayer mismo tomamos en consideración una proposición de ley que también intentaba profundizar en la regulación más detallada, más minuciosa, más garantista. Pero la gran pregunta es si eso puede vencer o no las dificultades que se plantean.

Con esta breve consideración termino, presidente. Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Rallo, por atenerse a lo establecido.

Tiene ahora la palabra el portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, señor Yllanes.

El señor **YLLANES SUÁREZ**: Gracias, señor presidente. Los cinco minutos en el ámbito académico siempre han sido un tanto alargables, se lo aviso para sucesivas ocasiones. Igual que los jueces y magistrados tenemos la manía de hablar mucho, el ámbito académico tampoco se queda corto.

Gracias, señor Betancor, por su exposición. No conocía el último dato que ha aportado el señor Rallo y, por tanto, doble agradecimiento. Sin duda todo lo que usted nos ha aportado ayudará a mejorar la proposición de ley.

Ha tratado usted temas enormemente importantes. Yo proclamo con orgullo que algo he tenido que ver tanto en la oficina de Valencia como en la de Baleares. Soy diputado por el territorio de Baleares y de alguna manera esa es una apuesta importante de nuestro grupo porque creemos que es absolutamente esencial y una forma de dignificar de nuevo la vida política y eso resulta importante.

Ha hablado usted de que ojalá pudiésemos premiar a los denunciantes; nosotros casi que nos conformamos con protegerlos. Y no nos gusta la palabra denunciantes, nos gusta más alertadores; por cierto, uno de los colaboradores del grupo nos ha dicho que no viene del inglés *whistleblower*, sino que viene del lanzador de alertas del francés; los franceses siempre han sido más diplomáticos para estas cosas que los anglosajones. **(Risas)**. Nos conformamos con que seamos capaces de defender a los alertadores, de protegerlos y de minimizar las consecuencias que puede tener el hecho de poner en conocimiento de una autoridad independiente, que nos parece absolutamente esencial en su funcionamiento, conductas que puedan ser constitutivas de corrupción.

Ha hablado usted de un tema muy importante, que a nosotros nos preocupa y que lo hemos introducido en una de las enmiendas, que es la apariencia suficiente de veracidad; es decir, el tema de las denuncias exageradas o falsas. Comprendo que valorar cuándo se actúa de buena fe o cuándo se actúa honradamente por parte del alertador resulta complicado, pero sí es cierto que muchas veces el propio contenido de la llamada de atención, de la alerta, de la denuncia, como la queramos llamar, aportando una serie de datos objetivos puede ser interesante para que la autoridad pueda iniciar la investigación.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 48

También se ha hablado por el anterior ponente, el señor Burillo, de algo muy interesante, la posibilidad de la actuación de oficio de la autoridad independiente, por la sencilla razón de que hay determinados marcos económicos donde se puede valorar la posibilidad o la probabilidad elevada de que se produzcan conductas que identificamos habitualmente con ese concepto de corrupción que usted nos ha aportado, y me alegro de que haya citado a Alejandro Nieto porque soy un absoluto admirador de Alejandro Nieto, es muy difícil no serlo.

Otro asunto en el que nosotros fuimos muy combativos cuando se planteó el tema de las oficinas en Baleares y en la Comunidad Valenciana es el de la potestad sancionadora. Si dejamos a la autoridad independiente sin potestad sancionadora la convertimos en nada, será un elemento enormemente endeble, sin capacidad de asentar su autoridad para estos asuntos.

El tema de la rendición de cuentas es muy importante. Está muy bien que la autoridad independiente tenga que rendir cuentas ante el Parlamento desde el momento en que para garantizar su independencia se vincula al Parlamento y no al Ejecutivo, pero me gustaría preguntarle en qué medida consideraría usted oportuno que la autoridad independiente de alguna forma pudiera aumentar aún más su relación con la ciudadanía, que en el fondo es a quien tiene que servir, mediante la realización de campañas públicas publicitando cuál es exactamente su tarea mediante rendición de cuentas obligatorias no solo al Parlamento, sino que en un momento dado públicamente se pudiese hacer por los responsables de esa autoridad independiente.

No voy a hacerle más preguntas porque creo que todos los grupos al final completaremos un poco el círculo. Sí es verdad —en eso le doy absolutamente la razón al señor Rallo— que la ley es quizá —lo digo con toda la cautela— demasiado ambiciosa. A mí las disposiciones adicionales me ponen los pelos punta, porque después de leer el texto de lo que constituye el núcleo de la ley, que es la creación de la autoridad independiente y la protección de los alertadores, de repente en la disposición adicional tenemos dos leyes orgánicas afectadas, la del Régimen Electoral General, el Código Penal, una reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley de Indulto, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Estatuto del Alto Cargo... La ley es enormemente ambiciosa. Quizá un trabajo que pueda corresponder a esta Comisión sea desbrozar todos aquellos aspectos que nos pueden dificultar que al final el núcleo que nos interesa, que es la creación de la autoridad independiente y la protección de los alertadores, no se vea de alguna forma difuminado o menoscabado por el hecho de encontrarnos ante una proposición de ley demasiado ambiciosa.

De nuevo gracias por su intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Yllanes.

Por el Grupo Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchas gracias, profesor Betancor, por sus aportaciones, que completan la visión que estamos teniendo a lo largo de esta tarde con los distintos comparecientes. Usted ha hecho un despiece y una descripción magnífica del contenido de la ley en lo que hace referencia a la protección de los denunciantes de corrupción y lo que hace referencia a la Autoridad Independiente de Integridad Pública, con lo cual poco tengo que añadir.

El anterior portavoz de Podemos, el señor Yllanes, decía que es una ley ambiciosa. Sí, claro que lo es, porque el problema al que se enfrenta es de una gran magnitud, es seguramente el segundo reto que tiene la democracia española, por tanto, tenemos que ir a una ley ambiciosa. Yo resumiría mi ambición en una frase. A mí me gustaría que después de esta ley Alejandro Nieto, que tanto se ha citado aquí, no tuviese que volver a escribir crónicas del desgobierno. Seguramente es muy ambiciosa, pero creo que es el reto que nos tenemos que marcar si entendemos cuál es la naturaleza del problema al que nos estamos enfrentando. También es cierto que esta tarde ha habido aquí comparecientes que precisamente la han acusado de lo contrario, de ser una ley poco ambiciosa. De hecho, la mayoría de los comparecientes no han propuesto quitar nada sino aportar más cosas, y nosotros estamos dispuestos, con sentido común y con racionalidad, a incorporar aquellas cosas que parezca necesario, pero desde luego el título de la ley es absolutamente descriptivo y deja muy claro qué es lo que pretendemos, que es dar un tratamiento integral a lo que es el segundo problema de España, así reconocido reiteradamente en todas las encuestas sociológicas que aparecen en nuestro país.

Yo voy a preguntarle por una cuestión que usted ha citado, aunque evidentemente podríamos hablar de muchas cosas, pero me importa especialmente una. Usted ha hecho referencia a la circunstancia de



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 49

que derivado del reparto competencial que tenemos en nuestro país hay comunidades autónomas que ya han legislado en esta materia en una ley específica o en modificaciones de alguna ley que ya existía y han creado algún tipo de autoridad similar a la que se crea con esta ley. No voy a entrar en esa discusión, que es objeto de esta Comisión pero no de lo que nos ocupa hoy, que es la cuestión de la dispersión competencial. Buscamos eficacia y lo que no nos gustaría sería crear una serie de instrumentos absolutamente dispersos que fueran incapaces de coordinarse entre sí. Luego hay una disposición final décima donde hablamos del título competencial. Evidentemente se trata de dar protección a los servidores públicos en términos generales, pero sabemos que esta es una ley con una competencia determinada, con un carácter básico para determinados títulos, pero en qué medida puede resultar conflictiva, puede entrar en conflicto con esas otras normas o con esas otras competencias que tienen otras administraciones territoriales que también han legislado en esta materia. Nos parece que muchas veces se pierde eficacia si vamos a una dispersión de normativas de entidades y de organismos cuando probablemente una capacidad con independencia y con control suficiente sería lo más necesario. Por eso me gustaría preguntarle cómo se puede sortear eso —si es que usted lo ve también como un problema, si le parece que no lo es, entonces nada— y en su caso cómo podemos hacer que esta ley tenga el ámbito de aplicación lo más extenso posible, porque nosotros entendemos que es una ley que tiene que dotar de protección a todos los servidores públicos en este país.

Muchas gracias por su comparecencia y por sus explicaciones.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra don Francisco Martínez.

El señor **MARTÍNEZ VÁZQUEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Gracias, profesor Betancor, por su exposición, que vuelve a hacer un análisis jurídico profundo del texto de la proposición. En ese sentido, yo también voy a centrar mi intervención en los aspectos jurídicos del mismo. En todo caso, le voy a hacer la misma pregunta que le hice al profesor Villoria. La ley, cargada de buenas intenciones y de novedades, sin duda muchas de ellas necesarias, opta por proteger a los denunciantes mediante la creación de un órgano administrativo. Mi pregunta general es si cree usted que es necesario crear un órgano administrativo con esta finalidad, o tal vez se podrían desarrollar una serie de derechos, garantías, procedimientos protectores, un estatuto jurídico del denunciante o como sea que lo acabemos llamando que sea aplicado en su caso por los órganos jurisdiccionales, por los fiscales o por quien corresponda, de tal manera que ese estatuto jurídico se integre en procedimientos y en estructuras orgánicas ya existentes. No seré yo quien no cite a Alejandro Nieto viendo los precedentes en la exposición, pero a mí la organización del desgobierno también me preocupa desde la perspectiva de la excesiva creación de órganos y procedimientos que tal vez interfieren unos con otros de una manera, a mi juicio, un poco desordenada con el texto tal y como está ahora mismo redactado. En ese sentido, le planteo dos preguntas muy concretas; una de naturaleza formal y otra más de fondo. En cuanto a la naturaleza formal —creo que es evidente, todos coincidimos en este texto—, una ley ordinaria está pretendiendo regular muchas materias que exigen necesariamente una ley orgánica. Estoy seguro que a lo largo del procedimiento eso se va a solventar, pero creo que todos hemos advertido esa necesidad de ordenar un poco desde el punto de vista formal el procedimiento legislativo. Desde el punto de vista del fondo, el artículo 5, que es el que concentra las principales novedades sobre la protección de los denunciantes, hace referencia a una información exhaustiva que debe acompañar las denuncias. A mí me plantea dudas que en paralelo se vaya a regular en el régimen sancionador una infracción por denuncias falsas o incluso imprecisas en las que no sea garantizado adecuadamente la cadena de custodia —dice el precepto correspondiente en el régimen sancionador—. Hombre, no vayamos a crear tantas obligaciones para los denunciantes con la posibilidad de que puedan incluso incurrir en una infracción que al final hagamos que el mecanismo sea inoperante.

Las medidas cautelares del apartado 5.5 me genera muchas dudas. ¿Cómo es posible que un órgano administrativo pueda dictar resoluciones que tengan efectos en procedimientos que están tramitando otros órganos administrativos? Es decir, si no entiendo mal el precepto, se podrían adoptar decisiones de suspensión cautelar, por ejemplo, en un procedimiento de concurso que se esté llevando a cabo por parte del denunciante en otro órgano administrativo. A eso se referirá el que no pueda tener represalias en su carrera profesional. ¿Cómo se articula eso en términos jurídicos y cómo se protege a otros posibles interesados? Por otra parte, se prevé la posibilidad de adoptar esas medidas con posterioridad al cierre del procedimiento. Me genera una cierta preocupación por la seguridad jurídica que una vez cerrado el

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 50

procedimiento de información reservada pueda, todavía, la autoridad adoptar medidas sobre procedimientos tramitados por otros órganos administrativos. El artículo 5.8 hace referencia a la denuncia por acciones que puedan constituir infracciones administrativas. En ese caso, dice que el órgano competente estará obligado a incoar el oportuno expediente sancionador. ¿Cómo se compadece eso con que los procedimientos sancionadores solo se inicien de oficio? ¿Qué es? ¿Una denuncia, una petición razonada de otro órgano...? Es decir, tendremos que modificar la Ley de Procedimiento Administrativo, porque esto es una absoluta novedad. El archivo del expediente, en el artículo 5.9, qué efectos tiene, ¿es una especie de cosa juzgada en el ámbito administrativo?

La parte que usted ha desarrollado más, la naturaleza orgánica y estatutaria de la autoridad independiente, un ente de derecho público con algún tipo de adscripción o tutela —usted sabe perfectamente a qué me refiero porque, probablemente, es el mayor especialista en esta materia en España—, ¿cómo se tutela, desde el punto de vista de la estructura departamental, a esa autoridad o ese ente de derecho público? Y sobre todo me plantea dudas atribuirle potestades de investigación. Algún compareciente antes que usted ya se ha referido a esta cuestión. ¿Qué son esas comprobaciones *in situ* a las que se refiere el artículo 11? ¿Es algo así como una entrada y registro? ¿Cómo podría interferir con potestades de investigación que sean, por su propia naturaleza, reservadas y que estén llevando a cabo, por ejemplo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado? Las entrevistas, ¿qué naturaleza tienen? ¿Tienen naturaleza sancionadora? ¿Cómo se garantizan los derechos en esas entrevistas?

Sobre la presunción de veracidad de los actos de los funcionarios de la autoridad, me parece que es lógico; forma parte de una regla bien extendida, aunque es cierto que generó cierta polémica reconocer esa presunción de veracidad a las actas policiales. Por tanto, si en aquel momento era discutible, en todo caso, apliquemos el mismo criterio con todos los funcionarios públicos.

En cuanto a la elección de presidente por mayoría de tres quintos también me plantea alguna duda que pueda adoptarse en una ley ordinaria. El sistema de recursos también me genera dudas. ¿Cómo se recurre en vía administrativa y, en su caso, qué efectos tiene una posible impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa de uno de estos procedimientos de información reservada?

Por último, ya en materia constitucional, no se ha referido usted a la inelegibilidad de los encausados; una reforma que plantea esta proposición en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Me plantea profundas dudas desde el punto de vista de su compatibilidad con el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos del artículo 23 de la Constitución. También me las plantea el régimen sancionador por la imprecisión y la falta de garantías de algunas de esas sanciones. Yo escucho al señor Yllanes y veo que le parece bien que haya sanciones en esta materia. Yo entendía que ustedes tenían un problema, por otras posiciones que hemos escuchado en otros ámbitos, con las sanciones en vía administrativa. Entiendo que no es entonces con las sanciones en vía administrativa, sino con determinadas sanciones, cosa que me tranquiliza.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Martínez, tiene usted que terminar.

El señor **MARTÍNEZ VÁZQUEZ**: Termino.

Entiendo que lo que yo he escuchado de algunos miembros de su grupo parlamentario tiene que ver con determinadas sanciones y no con otras.

Muchas gracias, señor presidente. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Martínez.

Para responder, tiene la palabra don Andrés Betancor.

El señor **BETANCOR RODRÍGUEZ** (catedrático de derecho administrativo en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona): ¿Tengo limitado el tiempo?

El señor **PRESIDENTE**: Diez minutos.

El señor **BETANCOR RODRÍGUEZ** (catedrático de derecho administrativo en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona): Voy a aplicar su interpretación auténtica. Con generosidad; diez minutos, pero con generosidad.

Respecto de lo que me ha planteado el diputado Rallo, solo quiero decir que es colega y amigo, aunque no sé si es oportuno decirlo en esta sede. No es conveniente ¿no? **(Risas)**. Lo decía haciendo honor a los elogios hacia mi persona, que de verdad le agradezco.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 51

En el tema de la independencia, hay una especie de obsesión en creer que basta que unas reglas establezcan que la autoridad es independiente para considerar que es suficiente. La independencia es un *prius*, no un *posterius*. Es decir, las reglas relativas a la independencia lo que pretenden es ofrecer medios a aquel que, siendo ya independiente, resista a cualquier medio de presión que se le pueda plantear en relación con el ejercicio de sus funciones. Por eso, es capital el procedimiento de nombramiento, el procedimiento de selección de la persona adecuada a los efectos de ocupar este tipo de cargos. El procedimiento, de momento, tiene que ir dirigido a garantizar y asegurar que esa persona es independiente y que, por consiguiente, tiene la cualidad personal, los conocimientos y la experiencia suficientes para, sirviéndose de las reglas, poder resistir cualquier presión que se le pudiese suscitar o plantear. Yo creo que esta es una reflexión importante e interesante, porque a veces da la sensación de que basta cambiar las reglas, basta aprobar una nueva ley, y eso ya es suficiente. No, eso no es más que el *desideratum* final. Lo que es fundamental y esencial es garantizar que el nombrado es ya independiente y que tiene conocimiento y experiencia suficiente para tener criterio propio con el que resistir a cualquier forma de presión.

En cuanto a lo que me planteaba el diputado Yllanes, sobra decir que la experiencia de Valencia y de Baleares claro que es fundamental, y también la catalana, lógicamente, la Oficina Antifrau. Son tres experiencias relevantes, y no solamente eso, sino la OLAF y toda la regulación en los convenios internacionales sobre la materia, que son los elementos de referencia en su configuración.

Con respecto a la denominación del denunciante, probablemente es un término socialmente denigrado; podría ser alertador o cualquier otra fórmula. Tal vez el término denunciante obedece a que es un término de derecho administrativo, que es la denuncia; probablemente estará relacionado con eso. Una de las cosas que es importante subrayar y que es importante también indicarlo en este momento, porque tal vez le servirá de aclaración al diputado Martínez, es que lo que pretende regular la proposición de ley es un nuevo procedimiento; un procedimiento sumario reservado, preferente, específico, dirigido a poder determinar la veracidad, la solvencia, la calidad y la seriedad de la denuncia, a efectos de que sirva de base para luego iniciar el procedimiento sancionador. Por tanto, es un procedimiento previo al sancionador, no sustituye al sancionador. Por eso la denominación es procedimiento de denuncia y protección. Simplemente es un procedimiento dirigido a valorar la veracidad de la denuncia. Precisamente por eso, hay un trámite de quince días, una vez se presenta la denuncia, para que la propia autoridad valore si esa denuncia es solvente o no es solvente. Esos quince días es tiempo más que adecuado para llegar a la conclusión de que no tiene ningún fundamento. Esos quince días son suficientes para rechazar de plano la tramitación del mismo, porque no tiene ningún elemento y ninguna base. Por tanto, la posibilidad de que la denuncia falsa pueda prosperar lo único que puede suponer es alguna molestia, algún coste o algún gasto, a los efectos de que la autoridad pueda, en esos quince días, rechazar aquella denuncia que es impertinente. No me parece que sea suficiente para montar un jolgorio acusatorio contra nadie. La denuncia insuficiente o inveraz rápidamente se va a poder apreciar. El que se habilite la posibilidad de la actuación de oficio, podría ser.

La potestad sancionadora es fundamental. Si estamos hablando —esto tal vez también sirva para aclararle algunas cosas al diputado Martínez— de que hoy existe una oficina con el rango de dirección general, que es la que controla los conflictos de intereses, y también esa oficina instruye los expedientes sancionadores en relación con incompatibilidades, conflictos de intereses y buen gobierno, ¿qué problema hay en que se cree una autoridad administrativa independiente contemplada en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y que esa autoridad, ese ente de derecho público sometido al derecho público y que disfruta del estatuto de independencia, no solamente trámite sino que, además, sancione? Además, lo que haría esta autoridad es lo que hace la CNMV o la CNMC; la potestad de investigación la tiene la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y es también una autoridad independiente. De lo que se trataría, simplemente, es de aplicar ese mismo régimen a esta autoridad.

Usted plantea la rendición de cuentas. Esto es fundamental, absolutamente capital. La corrupción es como una hidra inmensa, un fenómeno oportunista en donde la colaboración ciudadana es fundamental. En estos momentos en la sociedad española hay una enorme indignación a propósito de la corrupción que, en cierta medida, camufla lo que es la indignación respecto a los políticos, a los que se les imputa la responsabilidad de no haber sido capaces de atender sus necesidades en un momento de crisis. Eso contamina la apreciación del ciudadano que viene de la gestión pública, que es gravemente incierta. España no es un Estado corrupto. Hay un dato definitivo, que es la enorme distancia que hay entre la gran corrupción, valorada por el ciudadano con unos términos muy críticos, y una cosa que es un indicio muy

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 52

fuerte del grado de corrupción que tiene un país, que es lo que se denomina la corrupción pequeña. España, en lo que se refiere a la corrupción pequeña, tiene una ratio por debajo de la de Dinamarca. Es decir, el ciudadano español no se relaciona en su día a día con casos de corrupción; ni paga al policía ni paga al maestro ni paga al médico, que siempre son los tres indicios que se ofrecen en todos los estudios internacionales. Hay una enorme distancia entre la valoración que hace el ciudadano de la gestión pública, de los políticos y lo que es su realidad cotidiana. Eso solamente puede cambiar si se incrementa lo que ustedes bien dicen, es decir, que hay una especie de aliado que defiende los intereses de los ciudadanos, que se compromete en esa lucha y que le va a aportar la confianza que él necesita. Por tanto, todo lo que usted dice, las campañas, etcétera, etcétera, están incluidas entre las funciones que tiene la autoridad, porque es fundamental la formación, la difusión. Solo con ese apoyo, indudablemente, el poder que va a tener esta autoridad reduplica el poder jurídico que tiene. E, indudablemente, el poder político es incluso muchísimo más importante, a mi juicio.

En cuanto a lo que me decía el diputado Prendes, ciertamente el fenómeno político es de una gran magnitud y trascendencia. El 44% de los encuestados dice que el segundo problema más importante que tiene España es el de la corrupción. Tenemos que darle respuesta, todos —políticos, académicos...—, porque es una preocupación social de primera magnitud. Pero también hay que ser consciente de que traducir esa ambición política en una ley plantea una dificultad técnica extraordinaria, eso hay que reconocerlo. Ese afrontar el problema en su integridad, en todas sus vertientes tiene una traducción técnica ciertamente dificultosa. El diputado Prendes hablaba del vértigo de la disposición adicional; cuando empezamos con la disposición adicional uno se queda patidifuso. Es cierto.

El reparto competencial, sí, es una de las características que tiene nuestra organización territorial, pero se puede gestionar y llegar a una solución. Sinceramente, creo que ese nuevo procedimiento sumario, preferente, reservado, especial de denuncia y de protección al denunciante, que es el que se contempla y regula aquí, un procedimiento previo al procedimiento sancionador y que tiene como finalidad depurar la veracidad y la solvencia de denuncia, probablemente podría estar amparado en el artículo 149.1.18 de la Constitución, porque podríamos entender que es un procedimiento que encajaría dentro de la materia competencial que le compete al Estado, sin perjuicio de los otros ámbitos como la transparencia, conflictos de intereses, etcétera, que sí que tienen sus otros títulos. Pero en lo que se refiere a la protección del denunciante, sí que se podría reflexionar y tal vez darle el amparo del título competencial.

El diputado Martínez me ha hecho una batería bastante amplia de preguntas. ¿Se justifica la creación de una autoridad administrativa para proteger al denunciante? No, porque esta autoridad administrativa no protege al denunciante; esta autoridad administrativa gestiona incompatibilidades, conflicto de intereses y buen gobierno. Por eso mismo hace desaparecer, integra en la oficina de conflictos de intereses. Al hilo de estas funciones, indudablemente, el que sea la autoridad que instruye y resuelve ese procedimiento específico de protección del denunciante es absolutamente lógico. Es decir, no se crea una autoridad con esa única finalidad, lo que sería realmente absurdo, sino que estamos hablando de una autoridad que despliega tres funciones, alguna de las cuales no está cubierta por un órgano administrativo y otras, en cambio, sus funciones están atribuidas a una dirección general. Incompatibilidades, conflicto de intereses y buen gobierno sí que, por supuesto, justifica que lo que hoy es una oficina con rango de dirección general sea una autoridad administrativa independiente, sin duda, porque además es lo que establecen los convenios que ha suscrito España; el convenio del Consejo de Europa habla de una autoridad independiente de lucha contra la corrupción. Creo que eso es importante. En cuanto a la naturaleza ordinaria y orgánica de la ley, en la tramitación parlamentaria —la experiencia está ya consolidada— aquella que tenga condición orgánica se tramita como ley orgánica y la que tenga condición ordinaria se tramita como ley ordinaria.

Hay una serie de preguntas a propósito de la denuncia falsa. Entiendo la preocupación y es verdad que en todos los ámbitos, en todos los sectores del ordenamiento jurídico cuando se ha afrontado una medida como esta siempre ha surgido la misma preocupación. Ahora bien, en este punto ese procedimiento —insisto— tiene un trámite de quince días en los que la autoridad está en disposición de depurar si la denuncia es o no solvente, sin perjuicio de que luego ese procedimiento seguirá la tramitación en un plazo de tres meses y al finalizar ese procedimiento la autoridad estará ya en condiciones de decidir si los hechos denunciados, las circunstancias denunciadas, las personas presuntamente responsables son, efectivamente, aquellas sobre las que existen elementos de juicio suficientes para poder considerar que estamos ante una denuncia que es suficiente a los efectos de iniciar el procedimiento administrativo sancionador. No estamos hablando de un procedimiento sancionador, este no es un procedimiento

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 53

sancionador; es un procedimiento previo al sancionador o, en su caso, el procedimiento penal dirigido a depurar las responsabilidades penales que en su caso hubiese.

¿Que las medidas cautelares puedan entrar en conflicto con procedimientos? Entiendo que usted se refiere a procedimientos de selección de funcionarios, provisión de plazas o algo así, porque no le he entendido muy bien, cómo puede entrar en conflicto. Son medidas de protección del denunciante, sobre todo de indemnidad laboral. Entiendo que estamos hablando de un procedimiento que a lo sumo puede durar unos tres meses. Si se entiende que existen elementos de juicio suficientes que den solvencia y solidez a la denuncia, que las medidas de protección de indemnidad laboral se extiendan más allá. Son medidas lógicas y razonables de protección del denunciante porque, si no, no tendría ningún sentido esta ley ni ninguna otra.

Los entes de derecho público o autoridad administrativa es una figura que, como usted bien sabe, está contemplada en la Ley 40/2015. El estatuto jurídico de la autoridad administrativa es independiente y con las características propias de ella. ¿Que esa autoridad tiene poder de investigación? Pues como lo tiene en la actualidad la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y no se han planteado mayores problemas constitucionales ni legales. Los poderes de investigación que tiene son equivalentes a los que tiene la CNMC.

En cuanto a la presunción de veracidad, como todo informe de una autoridad pública, también la tiene. La elección del presidente por el Congreso es un mecanismo dirigido a vincular al presidente al menos al Congreso. El mecanismo de los recursos es el usual en el ámbito del derecho administrativo. Las resoluciones del presidente ponen fin a la vía administrativa y solamente cabe el recurso contencioso-administrativo, mientras que a las resoluciones de cualquier otro órgano cabe el recurso de alzada. Sinceramente no logro entender la objeción de legalidad que aquí se plantea.

En lo que al régimen sancionador se refiere sinceramente es el régimen sancionador que se contempla en otras autoridades de este mismo tipo y además ya existe. El reglamento sancionador es el que ya existe; lo único que pasa es que, en lugar de administrarlo la Oficina de Conflictos, lo administra esta autoridad independiente.

En fin, presidente, no quiero agotar el tiempo. Agradezco muy sinceramente que me hayan atendido. Espero haber contribuido y ayudado a aclarar todo esto. He comprometido mi vida académica desde hace mucho tiempo en esto. Voy a dejar mi libro a disposición de la Comisión. Lo digo al final porque me han advertido de que, si no, da la sensación de que venía a presentar mi libro. No vengo a hablar de mi libro, pero casi casi. **(Risas)**. Trata sobre esto y acaba de salir. Estoy encantado de poder ayudar y muy agradecido de verdad. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, don Andrés Betancor, y muchas gracias por ese libro que queda en poder de la Comisión y que espero que se lean por lo menos los portavoces.

— **DEL SEÑOR SEGURA DE ORO-PULIDO, MIEMBRO DE LA PLATAFORMA X LA HONESTIDAD. (Número de expediente 219/000809).**

El señor **PRESIDENTE**: Continuamos con las comparencias. Tenemos con nosotros a don Luis Gonzalo Segura de Oro-Pulido, al que damos la bienvenida. Ya tienen todos ustedes un escrito con propuestas que ha repartido y tiene la palabra.

El señor **SEGURA DE ORO-PULIDO** (miembro de la Plataforma X la Honestidad): Buenas noches a todos; dentro de nada será madrugada. Muchísimas gracias a todos por su paciencia. Me imagino que llevan muchas horas e intentaré ser breve.

Les hemos pasado un documento que todos podrán leer con calma. Voy a intentar no adentrarme mucho en el documento, porque puede ser muy farragoso, y como me han pedido veinte minutos de intervención, terminaría siendo demasiado extenso. Voy a tocar los aspectos más importantes por los que la Plataforma X la Honestidad, formada por varios denunciantes de corrupción, considera que se deben incluir estas enmiendas.

En primer lugar, paso a presentarme. Soy Luis Gonzalo Segura, exteniente del Ejército de Tierra. Denuncié diversos casos de corrupción y formo parte de la Plataforma X la Honestidad junto a Ana Garrido, Roberto Macías o Azahara Peralta. Somos todos denunciantes que hemos ejercido la denuncia en diversos casos de corrupción en ámbitos muy diferentes: corrupción en ayuntamientos con el Partido Popular; en el caso de Roberto Macías corrupción en sindicatos; en mi caso en el ejército. Ha sido muy

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 54

variado. Quería hacerles llegar sobre todo la situación en la que vivimos los denunciantes de corrupción, que es realmente lamentable. Todos hemos llegado al convencimiento de que materializamos de alguna forma el fallo del sistema. Nosotros no tendríamos que estar aquí, no tendríamos que haber denunciado nada, y después de haber hecho la denuncia, no tendríamos que haber sufrido ningún tipo de represalias por haber ejercido nuestra denuncia. Sobre todo voy a describir el patrón común del denunciante de corrupción.

Para empezar hay que decir que los denunciantes de corrupción en líneas generales solemos ser personas con una edad no sé si avanzada, pero sí media. Normalmente con veinte o veinticinco años no se tiene la suficiente madurez como para realizar una denuncia. En mi caso tengo cuarenta y soy el benjamín del grupo. Entiendo que se tiene que tener una cierta madurez para realizar la denuncia. ¿Qué quiero decir con esto? Que hay muchos potenciales denunciantes que no realizan esta función, entre otras cosas, porque en la mayoría de los casos tienen cargas familiares. La segunda característica de muchos denunciantes de corrupción es que no tenemos cargas familiares o por lo menos no las teníamos cuando empezaron los procesos. Esto ya empieza a dar una idea de lo complejo que es denunciar para una persona que tiene treinta y cinco, cuarenta o cuarenta y cinco años, y tiene dos hijos, una hipoteca u otra serie de cargas. Ejercer la denuncia no es fácil. Una vez que esta denuncia se ha ejercido todos hemos seguido un mismo patrón. El primer elemento común es que todos perdemos nuestro puesto de trabajo. Eso es algo que evidentemente no debería pasar. En una sociedad como la nuestra es quizá una de las agresiones más graves que puede sufrir un ciudadano: perder su puesto de trabajo, el elemento con el que se sostiene.

A partir de ahí casi todos sufrimos procesos judiciales. En mi caso, por ejemplo, he sido expulsado de las Fuerzas Armadas porque parece ser que mis palabras resultaban ofensivas para la cúpula militar. Por hacer un inciso —porque no voy hablar del ejército— quiero indicar que en el ejército a día de hoy —y creo que, como mínimo, merecería que se crease una comisión— hay más de cien oficiales o suboficiales condenados por delitos. Tenemos el honor y el privilegio de contar en las Fuerzas Armadas con un capitán que agredió sexualmente a veintiocho reclutas, fue condenado por ello y sigue ejerciendo como capitán. Por poner otro ejemplo, en la unidad en la que yo serví el anterior en mi puesto era un teniente que robó 95 portátiles y los vendió por eBay y hoy sigue siendo militar. El que me ha sucedido es el teniente coronel Lezcano-Mújica, que yo creo que es bastante conocido, porque fue el que agredió sexualmente a Zaida. Estos son simples ejemplos. Son simples ejemplos. Estamos hablando de más de cien oficiales o suboficiales —documentado— que han sido condenados por diferentes delitos y que siguen ejerciendo como militares. Esto es algo gravísimo.

Cuando alguien se cansa y decide que esto no debería ser así lo denuncia, y lo que resulta es que mis manifestaciones afectan a la disciplina y además ofenden a la superioridad. Resulta muy curioso. Este es un ejemplo personal, pero al final es lo que hemos vivido todos. En el caso de Roberto Macías o de Ana Garrido han vivido procesos por revelación de secretos. Con esto quiero decir que todos los denunciantes de corrupción perdemos nuestro puesto de trabajo, todos los denunciantes de corrupción sufrimos procesos jurídicos en los cuales pasamos de ser los que denunciamos a ser los denunciados de alguna forma, y además en este caso en la plataforma ninguno hemos sufrido una denuncia, valga la redundancia, por denuncia falsa. Es decir, nadie jamás ha conseguido demostrar que lo que denunciamos es falso. Esto es algo también que yo creo que nos da otra perspectiva de lo que está sucediendo.

El siguiente paso normalmente es difamarnos o calumniarnos en los medios de comunicación afines. En mi caso, y cualquiera puede entrar y verlo en Google, Luis Gonzalo Segura, comprobarán que la primera publicación que van a encontrar es que he sido investigado por acoso sexual. Esto es falso y yo lo denuncié en el año 2014. Estamos en 2017 y afortunadamente he conseguido que impongan una fianza de 250 000 euros al medio, en este caso a *El Confidencial*, y que se les impute un delito, tanto al periodista como al medio de comunicación, pero han pasado tres años. Mi abogado, que es el que va a entrar a continuación a comparecer, por casualidades de la vida, me dice que no va a haber juicio hasta el año que viene, y eso será en 2018. Mientras tanto cada persona que *googlea* Luis Gonzalo Segura se encuentra con que yo he sido investigado por acoso sexual. Esto es tremendo porque les tienes que explicar después a tus padres y a tu familia que es absolutamente falso, y es algo que hace mucho daño. Vuelvo a decir que no es un caso particular, estoy relatando un poco la experiencia que vivimos todos.

Después, por si esto fuese poco, todos somos denunciantes que hemos denunciado elementos de corrupción que no nos afectaban directamente. Por ejemplo, en el caso de Zaida, que hizo una denuncia muy respetable, era algo que le afectó directamente. Nosotros somos personas que hemos denunciado

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 55

situaciones que no nos afectaban. Me afecta como ciudadano que me hagan jefe de un sistema de telecomunicaciones por el que pagamos más de un millón de euros si no existe, claro, pero no me afecta directamente. Es decir, yo podría haber seguido en mi trabajo sin ningún problema. Con esto quiero decir que es muy injusto que después nos veamos además endeudados por llevar estos procedimientos jurídicos, porque hay que pagar a los abogados y a los procuradores. Cuando yo he tenido que denunciar, por ejemplo, este caso de *El Confidencial* tengo que pagar a estos abogados, y al final resulta que he perdido mi medio con el cual podía sobrevivir, y encima estoy endeudado, porque tengo deudas con abogados.

Con este procedimiento al final todas las enmiendas que nosotros hemos pasado lo que pretenden es solucionar estos problemas. Por suerte en mi caso creo que todo este proceso no ha conseguido trastornarme mentalmente, por lo menos más de lo que ya estaba, y entonces no necesito ayuda psicológica, pero evidentemente hay muchas personas que necesitan ayuda psicológica. Les voy a intentar transmitir un caso. El primer libro que yo edité en 2014 se editó en el mes de abril, un mes y medio después —la cúpula militar a veces se lo toma con calma, porque no sabían muy bien qué hacer conmigo—, y la última imagen que tengo del cuartel, en ese mes y medio, un cuartel de entre doscientas y cuatrocientas personas, es sentado en una mesa para doce personas y comer absolutamente solo, nadie quería comer conmigo. Estaban los que desde luego me odiaban, porque había denunciado la corrupción, estaban los que me temían, porque de alguna forma estaban involucrados en casos de corrupción, pero no querían que su nombre saliera, y estaban los que eran mis amigos, que sencillamente no querían comer conmigo para que nos le viesen que comían conmigo. Por tanto al final comer solo en un comedor de doscientas o cuatrocientas personas es tremendo. Ya digo que a mí no me ha afectado, por lo menos más de lo que yo ya lo estaba, pero sí es verdad que hay muchos denunciantes de corrupción que necesitan un apoyo psicológico.

Con esto lo que quiero decir es que, más allá de las enmiendas que hemos presentado, necesitamos una ley integral que nos proteja; necesitamos una ley integral que proteja a los denunciantes de corrupción, porque lo último y más tremendo de nuestros casos es que encima estamos siendo utilizados para amedrentar al resto de los denunciantes. Quiero decir que hay militares que están pendientes de lo que me pase a mí para ver si ellos denuncian o no. Por tanto nosotros tenemos dos opciones: o nos callamos y no decimos lo que estamos pasando, o si relatamos el infierno que estamos pasando lo que estamos es amedrentando a todos los demás, a todos aquellos que están pensando si merece la pena denunciar o no, y la realidad es que no merece la pena denunciar. Tres años después de haber ejercido la denuncia he perdido prácticamente todo lo que tenía, estoy endeudado por procedimientos jurídicos, y vivo el remate final de esta situación, y es que nadie quiere contratar a un denunciante de corrupción. En este país si tú eres corrupto terminas en un consejo de administración sin mucho problema; si tú eres denunciante de corrupción nadie te quiere contratar. Es decir, pasas de ser teniente del ejército y poder llevar la seguridad de un cuartel o poder llevar las telecomunicaciones, incluso de todas las Fuerzas Armadas, a que no vales para estar en una garita, a que no vales ya ni siquiera para ser teleoperador. ¿Por qué? Porque para qué voy a contratar a alguien que es polémico, problemático o que aparece en un medio de comunicación pudiendo contratar a alguien neutro, que no tiene todos esos estigmas.

Con esto lo que les quiero transmitir es que no es justo que estemos en esta situación. Somos la materialización del fallo de un sistema, porque no tendríamos que haber hecho lo que hicimos y porque no tendríamos que estar en la situación en la que estamos. Yo no tendría por qué pasar hambre, yo no tendría por qué pasar penuria y lo que es peor: nuestros hijos no tendrían por qué heredar nuestro estigma; es muy duro tener un bebé y no poder darle lo que realmente necesita, y que todo esto se deba a haber denunciado corrupción. Esto es algo que creo que no puede pasar en este país; es algo que creo que no debe volver a suceder, y es algo que a día de hoy está sucediendo. Son ustedes los que pueden cambiar esto, los que nos pueden equiparar al resto de Europa, porque el dato está ahí: somos uno de los cuatro únicos países de la OCDE que no tienen una ley de protección al denunciante. Además en Europa se está gestando la creación de una ley de protección a los denunciantes, por lo que considero que nuestra ley debería caminar o acercarse mucho a lo que se pretende.

Por favor, estudien las enmiendas que les hemos presentado porque creo que son muy, muy necesarias, y esto no puede caer en saco roto; no puede ser que otra persona tenga que pasar estas miserias y sufrir lo que hemos sufrido nosotros. Ninguna persona debe pasar por esto en este país, creo que no es justo. Más allá de esto, podrán leer aspectos que yo creo que son muy interesantes dentro de las enmiendas, como la protección del denunciante de corrupción que lo es en el ámbito privado. Creo que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 56

es fácil resolver la ecuación dentro del ámbito público, pero no quisiera que alguien que denunciase en el sector privado se encontrase en la misma situación en la que me he encontrado yo u otros denunciantes de corrupción, solo por no estar en el sector público. Por tanto les pido que, en la medida de lo posible, se esfuercen en hacer una ley integral que proteja también a los denunciantes en el sector privado, porque creo que es muy importante. Además creo que esta ley —y esta es otra de las partes más importantes— debe estar dotada presupuestariamente. Sé que no es fácil siempre que se habla de dinero, pero pensemos en las decenas de miles de millones de euros que anualmente se pierden por corrupción, y en lo ventajoso y beneficioso que sería que esto, no digo que no pasase, pero que al menos que se redujese.

Quedo a su disposición por si quieren hacerme preguntas, aunque sé que andamos mal de tiempo y no quiero que terminemos a las once o a las doce de la noche. Les contaría muchísimos más casos y les hablaría de mucha gente, y me da lástima no tener más tiempo.

Muchísimas gracias a todos por haberme escuchado. Quedo pendiente de cualquier pregunta que me quieran hacer. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias. Que conste que le incitaba a ser breve, pero por supuesto tenía el tiempo que necesitara, o sea que no había ninguna cortapisa.

Vamos a empezar con los grupos, a los que sí apretaré un poco más en la cuestión de tiempo. En primer lugar, tiene la palabra por el Grupo Socialista el señor Rallo.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Gracias, presidente.

Gracias al compareciente por estar hoy aquí. Como ustedes saben el Grupo Socialista, entre las comparencias que solicitó en su día, incluyó la de un representante de la Plataforma X la Honestidad. Nos parecía importante que tuviera presencia y voz en esta Comisión y en los debates referidos a esta proposición de ley. Hoy felizmente tenemos la presencia de don Gonzalo Segura, quien para nosotros tiene fundamentalmente el valor de un testimonio necesario que debía ser oído y del que debía dejarse constancia en el *Diario de Sesiones* de esta Cámara. Lo digo porque desde el punto de vista de los objetivos específicos que hoy nos traen aquí, que es el análisis de una proposición de ley y sus potenciales enmiendas, como sabe el compareciente y como saben otros grupos parlamentarios este grupo ha participado durante el último año y medio en las variadas reuniones y encuentros a las que nos ha convocado la Plataforma X la Honestidad, y nos hemos familiarizado plenamente con la problemática, con el tema, con los objetivos que se plantean. Incluso hemos tenido la posibilidad de analizar conjuntamente en sesión prolongada las enmiendas de las que hoy nos da traslado. Lo que sí puedo hacer hoy en esta Cámara es confirmarle a la plataforma que no solo las hemos leído, sino que las hemos atendido y las hemos tenido bien en cuenta a la hora de empezar a preparar las enmiendas que formularemos a este texto. Vamos a incorporar bastantes de ellas porque nos parecen objetivos más que legítimos por supuesto para extender el ámbito de protección no solo al ámbito público, sino también al ámbito privado, y proteger con ello no solo al personal de la Administración, sino también al que actúa en el ámbito privado, donde seguramente es más eficaz proporcionar este tipo de protección específicamente.

Algunas de las propuestas referidas a los principios, a los derechos del denunciante y a la asistencia que hace referencia al ámbito jurídico, al ámbito psicológico, al ámbito laboral son extremadamente pertinentes y las vamos a tener en cuenta en las enmiendas que presentaremos. Consideramos también que esta Comisión tiene que hacer algunas reflexiones adicionales sobre la posibilidad de ir un poco más allá de lo que es la propuesta que hace Ciudadanos, y que ni siquiera está contemplado en las propuestas que formula la Plataforma X la Honestidad, y que afectan y alcanzan al Código Penal. En los sucesivos acuerdos de carácter internacional se llama la atención sobre la conveniencia entre otras cosas de tipificar penalmente las conductas que consisten en perseguir a los denunciantes, y esa es una valoración que hemos de tener en cuenta, al igual que la posibilidad de formular algún tipo de atenuante en los supuestos de autodenuncia; creo que también es una reflexión que deberíamos abordar en estos debates y resolver ese conflicto que ya estaba presente en los trabajos de la Comisión, que es el que hace referencia al delito de revelación de secretos que puede afectar en algunos casos. Son cuestiones que, repito, nosotros hemos tenido en cuenta, vamos a recoger en las enmiendas que formulemos, y también vamos a defender en los trabajos de la Comisión.

Insisto, hoy aquí para nosotros tenía importancia el testimonio, lo valoramos, lo agradecemos, y esperamos que impregne también la sensibilidad de todos los grupos parlamentarios para abordar decididamente esta regulación, y sin mayor dilación, porque es cierto que desde que mantuvimos unas primeras reuniones, hace año y medio, ha pasado año y medio y no puede pasar otro tanto antes de que



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 57

se apruebe una norma de esta naturaleza; si eso ocurre, seremos todos responsables y no creo que este país se lo deba permitir.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Rallo.

Por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra el señor Monereo.

El señor **MONEREO PÉREZ**: Gracias, señor presidente.

Agradezco mucho, muchísimo, la presencia del teniente Segura en esta reunión de la Comisión, porque nos ayuda a aterrizar en la realidad de lo que hay detrás de lo que estamos discutiendo sobre la corrupción, porque estamos discutiendo de problemas no ya muy serios, sino de problemas donde hay un conflicto de poder y de poderes enorme que genera víctimas. Este es el testimonio de una víctima por el ejercicio de un derecho democrático. Creo que eso tiene una enorme importancia. Seguramente que venga una plataforma en la que se mezclan muchos casos nos puede hacer desviarnos de un problema real que tendría que verse mucho en este asunto que estamos discutiendo, que es el problema de una institución como la militar, un microcosmos, un subsistema con vocación de sistema que aparece como cuerpo separado y que acaba teniendo leyes propias, más allá de las leyes que de una u otra forma son comunes para todos. Yo he tenido cierta prudencia, porque me interesa el tema militar un poquito, en discutir la palabra valor y cómo ha ido transformándose, pero todavía no hemos conseguido unas Fuerzas Armadas que hagan del valor una virtud cívica, cuyo punto más alto de ciudadanía sea la defensa, con las armas, del país. Aquello que Maquiavelo nos recordó y que Maurizio Viroli, en un libro memorable, *Por amor a la patria*, reivindica. Frente a lo que ha sido la norma general de la cultura militar, que yo llamaría prusiano-monárquica, a una cultura democrático-republicana, que todavía se resiste justamente convirtiendo en víctima a una persona que ha ejercido con valor, con valor, una virtud cívica en el interior de las Fuerzas Armadas. Creo que eso hay que tenerlo presente para que no haya cuerpos separados que al final, como en aquella película *Algunos hombres buenos*, tengan un código rojo que no se compadece sino que se enfrenta al código real de la sociedad. Si alguna vez queremos acabar con la corrupción, la democracia tendrá que entrar en la empresa, en la institución económica. Pero si alguna vez queremos acabar con ella, la democracia tiene que entrar también en el Ejército, en las Fuerzas Armadas haciendo de la virtud republicana y democrática un elemento esencial. No hay que irse muy lejos, eso está en las ordenanzas militares, está en la declaración —que es ley orgánica— de derechos y deberes. El problema es que eso no tiene eficacia real en la vida interna del Ejército.

Termino. Creo que la clave de esto no es solo que vamos a estudiar y vamos a profundizar en las enmiendas que usted trae en nombre de su asociación sino que vamos a tomarle a usted como ejemplo del hecho real de que siempre detrás de una norma jurídica hay seres de carne y hueso que sufren y viven y que por ejercer sus virtudes y valores democráticos de ciudadanía tienen que terminar siendo unas víctimas de la situación en lugar de servir de ejemplo para cambiar la vida de las personas. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Monereo.

Por el Grupo Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchas gracias, señor Segura, por su comparecencia. No quiero reiterarme pero, como han dicho mis predecesores en el uso de la palabra, tiene la virtud, el valor de ser un testimonio pegado a la realidad. Es un testimonio de aquellos hechos que esta ley pretende combatir y evitar en la medida de lo posible. Seguramente, no acertaremos en todo, en algunas cosas estaremos errados pero, desde luego, la intención con la que esta ley se redactó fue, precisamente, evitar situaciones tan bochornosas como la suya y la de otras personas —que forman o no parte de esa plataforma—, personas que a lo largo de muchísimo tiempo han pagado un coste muy alto, altísimo, la mayor parte de él en términos personales por su valentía para enfrentarse al fenómeno de la corrupción.

Como usted sabe, nos hemos reunido en varias ocasiones con anterioridad a esta comparecencia y nos han hecho llegar su propuesta de enmienda y quiero decir que el espíritu que anima esas enmiendas es el mismo espíritu que anima la ley, que es dotar a los denunciantes de la corrupción de un estatus determinado que impida que se puedan tomar represalias laborales, personales, económicas y de ningún tipo contra esas personas. No solo que no se puedan tomar represalias sino que accedan a un estatus

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 58

que favorezca la posición como denunciante de la corrupción, que eso se haga a través de un mecanismo. Nosotros entendemos que es una autoridad independiente la que tiene que constituirse, porque si no hay esa independencia respecto al Poder Ejecutivo seguramente será ineficaz, y que además se consoliden un conjunto de derechos entre los que están muchos de los que ustedes plantean aquí, como el derecho a la indemnidad laboral —el primero de ellos—, derecho a la asistencia jurídica, derecho a la protección, derecho a que se adopten medidas cautelares que impidan la vulneración de todos ellos. Todo eso está recogido en el proyecto de ley —vuelvo a decir— de una manera o de otra, no sé si de la forma que ustedes plantean pero creo que compartimos la misma intención y el mismo espíritu. Más allá de eso, evaluaremos nuevamente la propuesta de enmiendas que amablemente nos han hecho llegar.

Para terminar, coincido con lo que decía el señor Rayo, portavoz del Partido Socialista. Llevamos prácticamente algo más de año y medio algunos grupos desde que entramos en este Congreso de los Diputados —nuestra primera presencia en esta Cámara fue en la breve legislatura anterior durante unos meses—, y desde el primer minuto esta fue nuestra primera iniciativa, este proyecto de ley integral donde había una parte muy fundamental dedicada a la protección de los denunciantes. Creo que no podemos dilatar más la aprobación de una norma como esta. No podemos dilatar más ofrecer esta herramienta porque, desgraciadamente, los casos de corrupción, de acoso y de violentación de los derechos de los denunciantes se producen día a día y ante una circunstancia que desgraciadamente continúa hay que dar una respuesta de forma inmediata. Nos comprometemos a hacer todos los esfuerzos para que haya un acuerdo, para que haya consenso y para que se pueda aprobar con este mismo espíritu que compartimos este texto normativo lo más rápido posible.

Muchas gracias otra vez por su presencia aquí.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Escudero.

La señora **ESCUDERO BERZAL**: Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar, quiero darle las gracias y disculparnos en nombre de todos por el retraso que ha tenido usted para intervenir y lo mismo el siguiente compareciente. Es verdad que no son horas de tenerles ahí esperando en un sillón y lo sentimos.

En nombre de mi grupo, quiero agradecerle su duro testimonio personal y decirle que es necesario y es legítimo querer tutelar y proteger a los denunciantes; empezamos un camino para poder hacer que sea una realidad. Usted ha analizado el texto legislativo, que no vamos a entrar en él, y vamos a estudiar todas las propuestas que ha pasado. Ya le digo que la primera enmienda se la aceptamos; entendemos que no solo tienen que ser los funcionarios públicos sino toda la sociedad civil quienes estén protegidos o amparados con este texto. Las demás las seguiremos estudiando.

Dándole las gracias y respetando tremendamente el devenir de todos los acontecimientos que usted ha vivido y a las personas que usted representa en la plataforma, sí quiero —y espero que lo entienda— con el máximo respeto hacerle una observación. Usted ha dicho unas palabras que a mí me parecen muy fuertes. Ha dicho que en este país se ha demostrado que, si eres corrupto, inmediatamente estás en un consejo de administración. Yo le puedo asegurar en nombre del Partido Popular, y por todas las medidas que se han adoptado desde la X Legislatura, que en este país si hay una persona que es condenada como corrupta, inmediatamente ingresa en prisión. Es más, como medida preventiva muchos que todavía son presuntos están ya en prisión. Solo quería hacerle esa observación.

Muchas gracias por su testimonio. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Escudero.

Tiene usted la palabra para contestar a los que han intervenido.

El señor **SEGURA DE ORO-PULIDO** (miembro de la Plataforma X la Honestidad): Muchísimas gracias a todos.

Quiero hacer valoraciones de sus intervenciones, termino rápido. El Grupo Parlamentario Socialista ha comentado la necesidad de la celeridad, y lo ratifico, hay personas que lo estamos pasando muy, muy mal. Quisiera puntualizar que nosotros hemos hecho una serie de propuestas, pero no tienen por qué ser esas propuestas. Por eso de alguna manera yo he contado mi caso como reflejo de los casos de los denunciantes. Al final nosotros no somos juristas y se puede llegar a algo muy diferente de lo que estamos planteando, pero lo importante es que el espíritu de lo que planteamos se conserve, es decir, que nadie

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 59

vuelva a pasar por la situación que hemos pasado nosotros. Creo que esto es al final lo fundamental, y por ello pido disculpas si en alguna enmienda no nos hemos adaptado jurídicamente como tendríamos que haberlo hecho o no se ha presentado en el formato en que se tendría que haber presentado. Ya digo que lo principal es que nadie vuelva a pasar por nuestra situación.

Quiero comentarles que en las legislaciones que hemos estudiado de otros países —ya no viene al caso empezar ahora a hablar de Bosnia, de Irlanda, etcétera, pero una de las mejores es la de Bosnia— lo normal es que, efectivamente, muy al hilo de lo que se ha comentado por el Grupo Socialista, cuando alguien quiere expulsar de un puesto de trabajo a un denunciante de corrupción tiene que emprender un procedimiento judicial, es decir, se tiene que ir a un juez y demostrarle jurídicamente que va a despedir a esa persona por una cuestión completamente ajena a las denuncias que ha realizado, lo cual evidentemente es obvio que garantiza que si ese despido se produce, hay un elemento jurídico que demuestra de alguna manera que efectivamente yo he podido hacer denuncias de corrupción pero a mí me expulsan porque soy incompetente y porque alguien le ha demostrado jurídicamente a un juez que soy incompetente, no porque los propios jefes a los que yo denuncié por corrupción me expulsan. Por poner un ejemplo, esta semana ha salido una denuncia del Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, que maneja unos 35 o 36 millones de euros. En ella podrán leer tranquilamente —es de esta semana— las diferentes historias oscuras y negras que suceden allí. En fin, no voy a entrar a comentarlo porque se nos iría el tiempo, pero el que gestiona el Patronato de Huérfanos fue la última persona o el último mando que me sancionó a mí. Pueden ustedes leer lo que ha pasado en el Patronato de Huérfanos esta semana, es tremendo. Resulta que ahora el ejército ha perdido 1,5 millones de euros en el Banco Madrid, porque tenían congelados 2 millones y pico. Ha perdido 1,8 millones de euros porque estaban en un Depósito Cristiano Ronaldo, y eso es lo más suave que se puede decir.

En cuanto a la intervención de Unidos Podemos, quisiera confirmarle que en toda Europa la jurisdicción militar, tal y como la concebimos en este país, es un anacronismo. Es decir, en aquellos países en los que existe la jurisdicción militar, porque no existe en todos, se utiliza única y exclusivamente en periodos de guerra, en embarcaciones o en situaciones similares. Que se utilice una jurisdicción militar en tiempos de paz y en territorio nacional es un auténtico anacronismo que debería desaparecer.

Por último, al Partido Popular y a Ciudadanos les comentaría dos cuestiones. La primera, como he dicho, es que en el ejército hay más de cien oficiales y suboficiales condenados por diferentes delitos —robo, malversación, agresión sexual, acoso sexual—, y el paradigma es el del capitán condenado por veintiocho agresiones sexuales. Esos señores siguen siendo militares, yo no. Por tanto, más allá de cualquier otra cuestión, les invito a que hablen con la Plataforma X la Honestidad, con nosotros, porque hay casos que siguen vivos. Por ejemplo, mi caso sigue vivo. El día 3 de octubre el Tribunal Supremo tiene que decidir. El año que viene tendrá que volver a decidir si regreso a las Fuerzas Armadas, y resulta que uno de los mayores problemas que tenemos, yo y el resto de los denunciantes, es el abogado del Estado y la fiscalía, que permanentemente nos están machacando. Esos señores, hasta donde llego, creo que tienen alguna relación con ustedes, y ustedes son los que gobiernan. **(El señor Prendes Prendes: No, no)**. Bueno, Ciudadanos sostiene al Gobierno. Sería de una gran ayuda que el abogado del Estado y la fiscalía no siguieran machacando a los denunciantes de corrupción cada vez que vamos a un procedimiento. Como les digo, el 3 de octubre resuelve el Supremo, o sea que todavía tienen tiempo, si quieren, de revisar este caso y cambiar su posición. Y el año que viene habrá otra falta grave, que tendrá que resolver de nuevo la fiscalía, que está subordinada, y el abogado del Estado. Como digo, si nos dejan de machacar a los denunciantes de corrupción y empiezan a perseguir a esos oficiales delincuentes que hay dentro de las Fuerzas Armadas, especialmente al que agredió sexualmente a veintiocho reclutas, muchos lo agradeceríamos.

Quisiera darles las gracias a todos y lamento haberme extendido, porque sé la hora que es. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Gonzalo Segura. Le agradecemos su presencia.

— **DEL SEÑOR JOVER PADRÓ, ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO EUROPEO. (Número de expediente 219/000810)**.

El señor **PRESIDENTE**: Continuamos con la Comisión. Tenemos al último compareciente, don José Jover Padró, a quien agradecemos su presencia aquí.

Tiene la palabra.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 60

El señor **ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO EUROPEO** (Jover Padró): Con la venia, señorías.

Intentaré ser muy rápido y, quizá, un poquito más espectacular en mi intervención de lo que me hubiese gustado, pero es que entiendo que si no, a estas horas, esto puede ser un muermo importante.

Lo primero que quisiera preguntarles, y me lo he preguntado yo al preparar esta intervención, es: ¿Tienen ustedes soberanía para hacer esta ley? ¿Tienen ustedes soberanía para hacer una ley como esta? (**Rumores**). Porque, claro, el 5 de julio se publicó una directiva comunitaria sobre la protección de los denunciantes de la corrupción, en la cual se establecían ya una serie de medidas. Si nos hemos de ir al artículo 4 del TFUE en relación con el número 2, esta sería ya una competencia exclusiva de la Unión Europea. Con lo cual, al Estado español le correspondería una competencia de interpretación o de desarrollo de esta directiva. Por lo tanto, la primera pregunta que yo me he hecho es que entiendo que la ley ha empezado a caminar antes de que se publicase esta directiva, pero ahora tenemos lo que tenemos; y lo que tenemos es ya una directiva publicada y en vigor desde el 25 de julio de este año.

Por otra parte, al examinar un poquito la norma, he observado que hay toda una serie de normativa complementaria de la Unión Europea que no se ha desarrollado en la presente ley; entre otras sería la Directiva 2005/85/CE; la Directiva 2016/800; la Directiva 2012/29/UE; la Directiva 2010/64/UE; la Directiva 2014/42/UE; la Directiva 2016/343, sobre el refuerzo del proceso penal; la Directiva 2013/48/UE, sobre el derecho de asistencia letrada, en el cual también hay una parte que se dedica a los denunciantes de la corrupción; la Directiva 2017/1371, de la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, que básicamente es esta de la que les he estado hablando del 5 de julio, que afecta, sobre todo —y está muy trabajado— al tema del fraude en el IVA, con lo cual entraríamos en el 85% o en el 90% de todos los temas de corrupción; y, finalmente, porque he tenido la suerte de participar en el Parlamento Europeo, el informe 2055/2016, sobre la función de los denunciantes de corrupción y la protección de los intereses financieros de la Unión; y el proyecto 2016/2224, de medidas para la protección de los denunciantes de la corrupción en empresas y organismos públicos.

Yo diría que el Parlamento español ha sido extraordinariamente sensible, pero resulta que ha habido otras instituciones que en este momento están siendo extraordinariamente sensibles, con lo cual podemos encontrarnos con una norma que en poco tiempo no solamente esté desfasada, sino que además he de recordar que, habiendo norma europea, no entra en vigor ni tan siquiera el artículo 24 de la Constitución, de la tutela judicial efectiva, sino el 93 del TFUE, que dice que la Unión Europea proveerá la tutela judicial. Es decir, la Unión ya ha regulado en parte los mecanismos de tutela judicial que les he dicho, y en parte también los va a continuar regulando, porque hay normas específicas que además llevan su apartado contra la corrupción. Si no recuerdo mal, son las directivas 2312, 2314 y 2313, que tratan de los contratos públicos y de las subvenciones públicas, y que llevan su apartado anticorrupción. Lo único que quiero poner en manos de esta Comisión es que posiblemente en el tiempo que haya transcurrido, la normativa con la cual nos habremos de mover ha cambiado. Yo estoy seguro de que ustedes tratarán este tema con suficientes garantías y suficiente buena voluntad.

Por otra parte, en cuanto a los derechos de los denunciantes, que está en el capítulo I, el material que hemos trabajado en la Unión Europea de alguna manera equipara al denunciante de corrupción con el testigo protegido. Al menos la voluntad es que no exista diferencia o existan muy pocas diferencias entre denunciante de corrupción y testigo protegido. Otra cosa es que además entre los derechos de los denunciantes nos podemos plantear que la visión que se estableció en la Unión Europea era algo más amplia en el sentido de que le dieron extraordinaria importancia al apoyo psicológico de los denunciantes de corrupción. Entendieron que los denunciantes de corrupción —supongo que al final saldrá así en la directiva— necesitan un soporte integral que llevará parte de soporte psicológico, asistencia jurídica especializada y además una asistencia jurídica amplia, porque la asistencia jurídica para ese tema determinado no es suficiente. La realidad es que cuando hay un denunciante de corrupción en un ayuntamiento, en una autonomía o en una sociedad pública, le empiezan a llover demandas y problemas de todos los colores. ¿Qué quiere decir? Que no se puede limitar su defensa a ese tema concreto o a esa área concreta. Me he hecho acompañar del señor Jordi Pursals, que es jefe de policía, que ha sido uno de los principales jefes de policía en la lucha contra la corrupción en Cataluña y que puede explicar perfectamente el problema. Cuando había una denuncia de corrupción en un ayuntamiento, al denunciante no había día que no le cayesen tres o cuatro multas. La realidad es esa. Por tanto, la apertura de la protección del Estado ha de ir más allá.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 61

Finalmente, me pregunto también cuál es la misión de esa autoridad independiente, porque si entendemos que 450 euros es un delito de apropiación indebida, en el momento que se tenga conciencia de esa apropiación indebida hay que ir al juez. Por lo tanto, creo que esa figura de la autoridad independiente habría de ser un juzgado específico para tratar estos asuntos, porque si no va a ser un freno a la actividad probatoria que, al final, deben tener los jueces.

Con esto limitaría ya aquí mi intervención para que nos podamos ir todos a cenar, presidente, que ustedes se lo merecen más que yo hoy. **(Risas)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Jover, por su intervención, que un presidente nunca debe calificar, pero que considero interesantísima.

Por el Grupo Socialista tiene la palabra el señor Sánchez Amor.

El señor **SÁNCHEZ AMOR**: No seré yo quien le quite la razón, señor presidente, sobre el interés de esta última intervención que, además, nos advierte no solo de este caso sino de la pereza legislativa que en muchos casos se da en los Parlamentos de los países miembros y en el Parlamento español. Precisamente hay un procedimiento abierto, si no me equivoco, por la no trasposición de una directiva específica sobre protección de denunciantes en procesos de mercado.

El señor **ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO EUROPEO** (Jover Padró): De empresas civiles. No he querido referirme a ello porque aquí se está enfocando más bien a la Administración pública.

El señor **SÁNCHEZ AMOR**: Esperemos, estamos a tiempo, también gracias a su intervención en el procedimiento legislativo de intentar coherencia esa regulación europea con la nuestra. Si no me equivoco, en un informe del Parlamento Europeo al respecto se hablaba de una especie de sistema en cascada, de escalas por las cuales esa protección tendría que darse. La cuestión no es que tengamos órganos dentro de las administraciones; la cuestión es si es el mismo procedimiento, que es el asunto que va a suscitar el estudio de la legislación europea.

Yo querría preguntarle si esa legislación europea distingue procedimientos o sistemas de protección entre si el denunciante proviene del sector público —si es un funcionario público o autoridad— o si proviene de una situación privada o de empresa. Aquí hemos hecho una dicotomía demasiado sencilla: vamos a ampliar la protección que en la proposición se da a los funcionarios y cargos públicos a los privados. Cuidado, no es igual un funcionario que denuncia una actitud de otra persona de la Administración pública, al de una persona privada que denuncia un caso de corrupción que conoce en una empresa o al de una persona privada que denuncia a un funcionario. Una persona se acerca a una Administración para pedir una licencia o algo a lo que tiene derecho y un funcionario le pide dinero; el denunciante es un privado pero la capacidad de sujeción y de continuar el procedimiento por parte de la Administración, a la que sí está sujeto el denunciado, nos permite seguir. Por tanto, yo le pediría una precisión sobre esa cuestión público-privado y sobre si esa regulación europea tiene como intención establecer un procedimiento único, aunque luego los órganos que pudiera crear cada Administración fueran distintos.

Hay una cuestión general sobre la ley que a mí me parece que hay que destacar. Es verdad que hay denunciantes, como algunos cuyos casos personales dramáticos hemos oído hoy, que piden una actividad en el procedimiento de denuncia que les incluye a ellos. Pero yo me planteo que habrá muchas personas que sencillamente quieren denunciar, no tienen por qué querer seguir al tanto de cómo ha ido el procedimiento. Es más, cuantas más notificaciones haya al denunciante más posibilidades hay de que se sepa quién es el denunciante. Seguramente habrá personas que quieran denunciar: ¡Oiga!, lo he puesto en manos de una Administración pública, así que continúen ustedes; yo no tengo que ser el fiscal que esté al tanto, que impulse o que necesite un abogado o un técnico. Seguramente habrá otro tipo de denunciantes que sí lo pidan y hemos visto algún caso aquí. Regulemos muy bien el caso del puro denunciante que pone en conocimiento de la Administración unos hechos y ya no necesita estar pendiente de cada trámite, entre otras cosas porque —reitero— cada trámite que se le comunica es un riesgo de que su identidad sea conocida. Si me permite el presidente, no sé si hay regulación europea.

El caso de la erosión del deber de denunciar por la existencia del delito de revelación de secretos, es un asunto esencial. Permítanme, ahora que estamos pocos y solo me oyen mis colegas, una confesión personal. Yo denuncié un caso de corrupción como dirigente de mi partido político. El caso llegó a la fiscalía; la fiscalía ordenó a un juzgado abrir diligencias; las diligencias se abrieron; el caso continuó avanzando con una gran pereza por parte de la fiscalía pero el que acabó en los tribunales fui yo,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 62

denunciado por revelación de secretos. Y yo era ya diputado. Si hubiéramos seguido la famosa tesis de que cualquier imputado tiene que dimitir, este diputado, que había denunciado un caso de corrupción y que a su vez había sido acusado de revelación de secretos, tendría que haber dimitido. Y no solamente los denunciadores a los que yo denuncié y me denunciaron por revelación de secretos. El juez lo denegó, pero fueron a una segunda instancia, lo cual quiere decir que este diputado ha estado imputado, un baldón que, como todo el mundo sabe en este país, que ya nadie puede levantar, por haber denunciado un caso de corrupción y al mismo tiempo haber sido acusado de revelación de secretos. Esta cuestión es esencial. Si un denunciante puede ser llevado ante un tribunal por revelación de secretos y es conocido, nadie va a utilizar este tipo de mecanismo, por lo que es un tema que tenemos que resolver.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Sánchez Amor.

Por el Grupo de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea tiene la palabra el señor Yllanes.

El señor **YLLANES SUÁREZ**: Gracias, señor presidente.

Retomo lo que ha manifestado el compañero del Grupo Socialista. Precisamente, una de nuestras preocupaciones es esta, que alguien pueda acabar denunciado por descubrimiento y revelación de secreto. Una de las enmiendas que hemos presentado al texto, que ya hemos registrado, se refiere a eso y vamos a convocar a especialistas en derecho penal para que nos digan cómo podemos prever una excusa absolutoria, en el caso de que se demuestre que la denuncia es veraz y que ha dado inicio al procedimiento, para evitar el inconveniente que supone que alguien por denunciar un caso de corrupción acabe imputado o acusado de un delito de revelación de secreto.

Que se utilice el término alertador, que tanto nos gusta, no es una cuestión de modernidad, sino que se hace por lo que se ha comentado antes: el alertador como persona que pone en conocimiento de la autoridad independiente la existencia de un presunto caso de corrupción y que no tiene el más mínimo interés en seguir con el tema. Es decir, solo lo pone en conocimiento. El término denunciante —no solo es un término administrativo sino también penal— señala a alguien con interés en seguir con o de personarse en el procedimiento; de ahí que el alertador no tenga el más mínimo interés en continuar, sino que simplemente ahí lo deja para que se investigue y no quiere que se le vuelva a dar la lata porque no quiere saber nada más, salvo que luego le citen a declarar si hay alguna forma de averiguar su identidad. Por eso se habla de alertador-denunciante y no por un simple capricho de modernidad o por ser más originales que nadie. Lo digo porque ha tocado dos temas interesantes.

Sinceramente, con el de las directivas europeas me ha dejado descolocado. No me voy a poner esta misma noche porque mañana tenemos que venir aquí otra vez, pero le garantizo que la semana que viene, que no hay Pleno, lo miraré, pues reconozco que me ha dejado absolutamente descolocado. Y en cuanto a la Ley de protección de testigos, este proyecto es mucho más interesante y está más avanzado que dicha ley por una sencillísima razón. Yo he tenido testigos protegidos en procedimientos penales y el abogado de la defensa tiene derecho a conocer todos sus datos personales. Aquí queremos llegar a un punto superior a eso: que una alerta o denuncia anónima no provoque de ninguna manera la identificación de la persona que la hace. La Ley de protección de testigos es interesante hasta que de repente llegas al acto del juicio y el abogado de la defensa dice que quiere conocer la identidad del testigo protegido. No tienes más remedio que revelársela y luego formará parte de la responsabilidad profesional del abogado defensor comunicarle a su cliente o no quién es el testigo protegido. Por tanto, aquí damos un paso y es interesante.

Por lo que se refiere a los juzgados específicos, no pida usted más juzgados diferentes, por favor. Los juzgados de las cláusulas suelo están colapsados de trabajo y sin haber podido mover ni un solo procedimiento. Sinceramente, en las condiciones en las que se encuentra ahora mismo la Administración de Justicia en este país, pedir un juzgado específico que se pueda ocupar del tema de la protección de los alertadores significa meter a estos en un problema. Hoy he tenido dos conversaciones que han sido muy interesantes. En una me han preguntado cómo lo hacemos para que la ejecución de sentencias sea un poco más eficaz en este país. Comentaba con la compañera que hay juzgados específicos de ejecución de sentencias que no han solucionado el problema; probablemente lo han agravado. Los juzgados de cláusulas suelo de momento salen colapsados y con pocas garantías de poder hacer un trabajo eficaz. Sinceramente creo que una autoridad independiente vinculada al Parlamento, sin perjuicio de lo que resulte de las directivas europeas que me comprometo a revisar, resulta una solución más eficaz para garantizar la protección de los alertadores de corrupción que un juzgado específico creado con esta finalidad.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 63

Muchísimas gracias por haberme convertido en un mar de dudas con su comparecencia y por su concreción a la hora de señalar los diversos problemas que nos podemos encontrar con este texto legal. Muchas gracias.

El señor **ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO EUROPEO** (Jover Padró): Era mi intención convertirles en un mar de dudas.

El señor **PRESIDENTE**: Ya he dicho que era una intervención interesantísima. Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente.

Yo voy a discrepar de mi colega y de usted. A mí no me ha generado ninguna duda. Lo que constato es que pocos comentarios puedo hacer sobre su intervención, señor Jover. Usted ha empezado negándonos la soberanía para poder regular esta materia. Yo, en mis escasos conocimientos de derecho comunitario, siempre había entendido que las directivas necesitan la trasposición al derecho interno. Si es una directiva que se ha dictado en el mes de julio de 2017, es evidente que esa trasposición no se ha producido. Si carecemos de soberanía para regular esta materia, estoy seguro de que los servicios jurídicos de la Cámara, de acreditada competencia, no nos van a permitir cometer tamaño disparate jurídico; ya se lo digo. En ese sentido, estoy tranquilo.

Por lo demás, quiero aclarar una cuestión al portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, el señor Sánchez Amor. Es verdad que en otra de las comparecencias al principio de la tarde hablamos del delito de revelación de secreto. Nosotros teníamos esa misma preocupación que usted ha señalado. De hecho, en el artículo 4 apartado a) de la ley se concreta específicamente que en ningún caso se considerará que los denunciadores incumplen su deber de sigilo en el ejercicio de sus funciones. La intención de esta norma era evitar que se produjesen situaciones como la que usted ha relatado personalmente. **(El señor Sánchez Amor: No era exactamente eso)**. Si es necesaria la modificación de alguna otra norma, el Código Penal o una norma de otro carácter, desde luego estamos abiertos a ello, porque queríamos que dentro del estatus jurídico que construimos para proteger a los denunciadores de corrupción estuviera esa excusa absolutoria —llamésmola así o de otra manera— para que en ningún caso esa actuación absolutamente loable y digna de apoyo pueda constituir un delito de los contemplados en el Código Penal. Vuelvo a decir que si esta no es la adición necesaria o hace falta algún otro tipo de reforma, como en el resto de los apartados de la ley, estamos dispuestos a estudiarla y a llegar a un acuerdo, pero a la hora de redactar esta ley estaba ya en nuestra intención evitar que se produjesen esas desgraciadas situaciones.

Solo vuelvo a constatar lo que dije al principio. No me ha generado ninguna duda su intervención, señor Jover. Tampoco tengo ninguna duda de que lo que estamos aprobando va absolutamente en la línea de las mejores regulaciones en el ámbito europeo e internacional.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes. Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra don Tomás Fole.

El señor **FOLE DÍAZ**: Muchas gracias, presidente.

Gracias, por supuesto, al ponente y, en nombre de todos mis compañeros, le pido disculpas por este retraso. Efectivamente, estamos en unas horas intempestivas y, aunque esto vaya incluido en nuestro trabajo, quizá podríamos haber agilizado un poco más.

¿Dudas o no dudas? La verdad es que después de escuchar a magistrados, inspectores de hacienda y catedráticos de derecho administrativo he aprendido mucho en estas seis horas que llevamos aquí. He aprendido mucho y se me generan muchas preguntas. Como buen gallego, no sé si hacerle muchas o ninguna. Hemos escuchado las opiniones de muchísimos expertos, pero, porque es mi trabajo y por respeto al ponente, creo que debo hacer alguna consideración respecto a esta proposición.

En su exposición de motivos la propia ley dice que la actividad política no es una actividad cualquiera. De hecho, se ha hablado muchísimo aquí de que tienen una especial connotación las denuncias en el ámbito político. Asimismo, aparejaba una exigencia de integridad y proceder ético singular. Se deben afianzar —dice también— los principios del Estado de derecho tales como integridad, transparencia y responsabilidad, y combatir la corrupción en todas sus formas, y aquí ha habido una serie de ponentes que han dicho que precisamente lo que habría que empezar a hacer es definir qué entendemos en esta

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 64

proposición de ley por corrupción. En los diferentes Gobiernos del Partido Popular hemos avanzado en atajar esta sensación tan grande que hay de corrupción en nuestro país y todos los ponentes, casi todos, han recalcado este avance, a diferencia de los partidos que han propuesto a otros ponentes y dicen lo contrario; habría que revisar, por tanto, esta situación.

Quiero centrar mis preguntas precisamente en estas afirmaciones: combatir la corrupción en todas sus formas y defender principios, lo que no es una actividad política cualquiera. También ha avanzado usted esa duda de si efectivamente tendremos que hacer o no la transposición de las directivas europeas o habrá que hacerlo de otra forma, según los tiempos políticos que vivimos actualmente en nuestro país. Es muy política porque afecta, lo dicen todos los articulados y disposiciones finales, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, porque plantea muchas y profundas modificaciones en diferentes leyes, y también a la actuación de los jueces y del ministerio fiscal. En este momento político vemos, escuchamos y leemos en muchos sitios qué puede pasar a partir de la semana que viene porque hay indicios o dudas sobre lo que va a pasar con determinados responsables políticos o lo que podría pasar —porque vemos amenazas y demás— a los funcionarios, que es donde pone el foco este proyecto de ley sobre la protección del denunciante. Se dijo por parte de un ponente muy enfáticamente que para qué es esta ley, si para reducir la corrupción, si para regularla, si para hacer ver que se hace algo, y creo efectivamente que debemos poner la atención en ese foco. Afectará a muchos políticos, afectará a muchos funcionarios y, por ello, deberíamos hacernos una pregunta de futuro.

En lo que se refiere a la parte de los políticos, propone una modificación de la LOREG que dice que deberían ser inelegibles los encausados judicialmente por delitos de falsedad, contra la libertad, el patrimonio, el orden socioeconómico, la Constitución, instituciones del Estado, independencia del Estado, rebelión, sedición y una serie larga de planteamientos. En ese momento, al margen de la duda europea, tal y como se contempla en el articulado y disposiciones de esta norma, que obliga a cambiar transversalmente otras leyes, ¿cree que en la situación actual la norma que vamos a estudiar contempla esa realidad actual y futura respecto al denunciante, respecto al posible denunciado? ¿Cree que habría que hacer una posible modificación o ampliación respecto a esta situación en esos artículos?

En cuanto a la protección del denunciante, que es quizás de lo que más se ha hablado aquí, el título I, capítulo 1, artículo 3 define y recoge los derechos del denunciante. La mayor parte de las denuncias —se ha dicho también por otro proponente— están incluidas o parten incluso de los propios partidos políticos. Entonces la pregunta es: dentro de los derechos del denunciante, del concepto de denunciante que viene bien definido en el artículo 3, ¿cree que habría que incluir o añadir a otros colectivos que realmente están directamente ligados a la vida política y a la aprobación de estas leyes? ¿Qué tipo de colectivos deberían ser? ¿A los ciudadanos? Si es así, si usted cree que debería ampliarse, ¿deberían entonces tratarse también esas otras cuestiones que han planteado aquí otros ponentes y compañeros, es decir, habría que contemplar la figura de un falso denunciante? ¿Habría que plantearse qué pasa cuando se hace una denuncia en falso? ¿Habría que darle una vuelta a la redacción? Porque esta ley contiene un régimen sancionador en su articulado. En función de si se amplía y se corrige ese articulado, ¿deberíamos poder plantear también deberes del denunciante, de un ciudadano de a pie, como somos todos nosotros? Tenemos nuestros derechos, por supuesto, que son los primeros que tenemos que salvaguardar, pero también tenemos nuestros deberes. Creo que en cualquier ley que se plantee deberíamos pensar si eso se debería llevar a cabo o no.

Por otra parte, le agradezco su intervención porque incido en que ha sido muy interesante, muy clarificadora y muy directa, me ha resuelto muchas dudas y planteado alguna otra también que espero que, estudiándolas, como dice el señor Yllanes, podamos resolverlas en un futuro.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Fole.  
Señor Jover, para cerrar este debate y también la Comisión.

El señor **JOVE PADRÓ** (Abogado especialista en Derecho Europeo): Vamos a intentar ser breves.

En primer lugar, en contestación al Partido Socialista, la Unión Europea ya no diferencia entre público y privado. Hablamos de servicios económicos de carácter público y servicios económicos de carácter privado o servicios no económicos, pero la dicotomía público-privado en los tratados no figura y en la normativa de primer nivel de la Unión Europea no figura. Continúa habiendo administraciones públicas, pero para la Unión Europea prestan servicios económicos de interés público que pueden ser gratuitos o



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 326

27 de septiembre de 2017

Pág. 65

no, como podría ser la policía. Lo que sí es cierto es que la Directiva de Servicios es una directiva en la que entran en el mismo paquete servicios públicos y servicios privados.

En cuanto al diputado de Podemos, como pobre abogado del barrio de Gràcia le puedo decir que todo es una cuestión de dinero. Si hay dinero, los juzgados funcionarán. Si no hay dinero, no funcionarán, y entonces no hará falta poner otra administración que tarde o temprano va a tener que quedarse sin saber qué se puede hacer. Le explicaré un caso que también está en su ley: el registro de lobistas, en el que no he querido entrar por la brevedad del tiempo. Cataluña reguló hace dos años el registro de lobistas. El otro día me llamaron a ver si me quería apuntar porque no se había apuntado nadie. **(Risas)**. Creo que hemos de seguir lo que nos está pidiendo la realidad social. Si hay una buena normativa y hay unos jueces con recursos, la mitad de todos estos inventos sobran. Por tanto, hacer otra administración que regule a los alertadores y demás, está muy bien, pero al fin y al cabo eso acabará en manos de un juez de guardia y en el momento en que acabe en manos de un juez de guardia, como esa autoridad no puede desobedecer lo que dice el Código Penal, en cuanto llegue un papel, a ver quién es el jefe que no sabe cómo escribe cada trabajador o a ver quién es el jefe que no sabe que menganita estaba cabreada, se fue, desapareció y después le comentó a no sé quién no sé qué. Seamos un poquito más prácticos: todo es una cuestión de dinero. Y punto.

En cuanto al diputado de Ciudadanos, la normativa europea tiene dos características sobre la normativa nacional. La primera es su prevalencia, es decir, prevalece la norma europea sobre la norma nacional siempre, y la segunda es el efecto directo. ¿Qué quiere decir el efecto directo? Que desde el momento que la Unión Europea publica la normativa, haya o no haya traspuesto el Estado, esa norma ha entrado en vigor. No es preciso que el Estado la haya traspuesto o haya dicho que la ha traspuesto. Eso se lo cuenta una persona que ha usado esta arma en el canon digital, la ha usado en el céntimo sanitario y la ha usado en las cláusulas suelo de la hipoteca y no me ha ido mal. Por lo tanto, alguna razón en este sentido debo tener.

En cuanto al Partido Popular, de verdad que es usted gallego. **(Risas)**. Creo que aún pueden hacer las cosas más simples. No hace falta que extendamos la obligación; las obligaciones de cumplir las leyes y denunciar ya están. ¿Hemos de hacer otra ley que obligue a los ciudadanos? Todos tenemos la obligación de cumplir la ley y, si no nos gusta esta ley, hemos de recurrirla y la recurriremos. Por ejemplo, esta mañana he puesto un recurso por omisión contra la Comisión Europea por el cierre de webs por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Ese es el camino, no recordar en otra norma y con otro poder sancionador. Hagamos las cosas sencillas.

Continúo quedando a disposición de ustedes porque sé que he ido en plan rápido.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Jover, por su contestación y por su exposición.

Con esto terminamos la Comisión. Doy las gracias a todos por haber estado aquí hasta esta hora.

Se levanta la sesión.

**Eran las diez y veinticinco minutos de la noche.**