



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

INFORME SOBRE LA ADECUACIÓN DE LOS VIAJES ORGANIZADOS Y SUFRAGADOS POR ENTIDADES PRIVADAS CON FIN LUCRATIVO PARA MIEMBROS DE LAS COMISIONES DEL SENADO Y SU POSIBLE INTERFERENCIA EN LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN OBJETO DE DICHS SERVICIOS

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito número de registro de entrada 74.056, de 29 de noviembre de 2017, la Senadora Excm. Sra. D.^a María Concepción Palencia García (Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea) solicitó a la Mesa del Senado que acordara, al amparo de lo establecido en el artículo 36.1 g) del Reglamento, encomendar a la Secretaría General un informe “de valoración sobre la adecuación de los viajes organizados y sufragados por entidades privadas con fin lucrativo para miembros de las Comisiones y su posible interferencia en las funciones de la Comisión objeto de dichos servicios”.
2. En su reunión del día 5 de diciembre de 2017, la Mesa del Senado acordó encomendar dicho informe a la Secretaría General y comunicar el acuerdo a la Senadora Palencia García.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. En primer lugar es necesario precisar cuál es el objeto de la consulta: examinar la adecuación de los viajes organizados y sufragados por entidades privadas con fin lucrativo para miembros de las Comisiones del Senado y su posible interferencia en las funciones de la Comisión objeto de dichos servicios.

Aunque en el escrito de la Senadora Palencia García se hace referencia al precepto reglamentario que atribuye a la Mesa de la Cámara la competencia en materia de aprobación de normas y adopción de medidas que garanticen la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública del Senado (artículo 36.1,



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

letra g), no es evidente que esta regulación constituya el parámetro correcto para valorar la adecuación de la actividad que preocupa a la Senadora.

Una cosa es la transparencia, activa o pasiva, de la actuación del Senado, alguna de cuyas vertientes puede dar lugar al conocimiento de actividades como las que se examinan en este informe. Y otra bien distinta es que la realización de viajes o visitas sufragadas por entidades privadas con fin de lucro pueda producir conflicto de intereses (“interferencia” es la palabra que se emplea en la solicitud) con la actuación de una Comisión parlamentaria o, por extensión, con el ejercicio de la función parlamentaria de los Senadores que la integran.

Para este segundo supuesto no existe un título jurídico específico de intervención de la Mesa del Senado, aunque su condición de órgano rector de la Cámara (artículo 35.1 del Reglamento) y sus amplias facultades en materia de organización del trabajo del Senado (letra d del artículo 36.1 del Reglamento) pudieran ser suficientes para sustentarla. Y ello sin perjuicio de que, como se ha señalado, la transparencia en las actividades de las Comisiones y de sus integrantes como las que suscitan el interés de la Senadora Palencia puedan constituir un elemento relevante (no el único, ni el principal) a la hora de abordar la cuestión planteada.

2. En la solicitud, y para “la contextualización de este asunto”, se cita por la Senadora un ejemplo: la visita efectuada por la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales a la Planta Biotecnológica de la compañía farmacéutica Merck en Tres Cantos (Madrid) el día 7 de noviembre de 2017.

Para poder analizar esta visita a la luz del objeto del Informe ha de indicarse que la tramitación de la misma fue la siguiente:

- Mediante correo electrónico de fecha 10 de mayo de 2017, remitido a la Secretaría de los Presidentes de las Comisiones del Senado y a la atención de la Presidenta de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, D.^a Ana Polanco (Market Access and Government Affairs



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Director-Spain, Merck Corporate Affairs) invitó a los miembros de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales a visitar la planta biotecnológica que Merck tiene en Tres Cantos, Madrid (anexo 1).

- En el acta de la reunión de la Mesa de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, con asistencia de los Portavoces en la misma, celebrada el día 12 de septiembre de 2017, y publicada en la página web del Senado, figura como acuerdo el de "Organizar un desplazamiento de la Comisión a Tres Cantos (Madrid), para visitar la planta biotecnológica de Merck, el día 10 de octubre por la mañana, siempre que esa fecha pudiera convenir a la farmacéutica, quedando encargado el Vicepresidente Primero de la Comisión de la gestión".
- D.^a Jimena Martínez-Pita Zemborain, Government Affairs, Policy and Patients Advocacy Manager, Corporate Affairs de Merck) dirigió el día 27 de septiembre de 2017 un correo electrónico a la Letrada de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales (cuyo nombre y dirección de correo electrónico figuran en la página web del Senado) en la que concretaba en fecha cierta la invitación a la Presidenta y a los miembros de la citada Comisión para conocer la planta biotecnológica que Merck tiene en Tres Cantos (Madrid) y celebrar después un almuerzo de trabajo, con un borrador de programa que se adjuntaba (anexo 2).
- La Presidenta de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales solicitó autorización de la Mesa del Senado en escrito de fecha 29 de septiembre de 2017 (anexo 3).
- La Mesa del Senado acordó autorizar la visita en los términos solicitados en su reunión del día 3 de octubre de 2017. El acta de la reunión de la Mesa, con el acuerdo indicado, está publicada en la página web del Senado
[\(<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html>\)](http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html).



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

- La realización de la visita fue anunciada en la página web del Senado a través del portal de transparencia durante la semana correspondiente (<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html?chk=true&id=07112017&aFilter=d&PR=PR>).

3. De lo anterior se pueden deducir algunas conclusiones.

Para empezar, que la iniciativa de la visita a la planta biotecnológica de Merck parte de la empresa farmacéutica, entidad con fin de lucro, que quiere dar a conocer a los miembros de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales una parte de la actividad que desarrolla. En abstracto es un objetivo legítimo de la empresa que puede, además, ser del interés de todos los miembros de la Comisión competente.

Tras hacer las consultas pertinentes en la reunión de la Mesa de la Comisión con los Portavoces del día 12 de septiembre, sin que ningún asistente formulase reparo u observación alguna, se solicitó y se obtuvo la autorización de la Mesa del Senado.

Como es sabido, no existe una legislación en España que, con carácter general, regule la actividad de los grupos de interés o de presión (lobbies). Tampoco la hay de carácter específico en el concreto ámbito parlamentario.

Ello no obstante y dados los cauces empleados para realizar la visita, cabe señalar que la misma se produjo:

- Por el procedimiento reglamentariamente adecuado, con un acuerdo final de la Mesa del Senado que otorga el carácter oficial e institucional a la visita.
- Con publicidad y transparencia en sus diferentes trámites, que lo alejan de una eventual e hipotética intención de ocultarla a terceros.
- Y con posibilidad de participación de todos los miembros de la Comisión, en la que están representados todos los Grupos Parlamentarios que integran la Cámara, y en consecuencia



SENADO

SECRETARIA
GENERAL

respetuosa con el carácter de la representación política que los parlamentarios ostentan.

Desde la perspectiva económica, el único gasto de la empresa ha sido el referente al almuerzo, pues el Senado ha facilitado el desplazamiento de los miembros de la Comisión hasta Tres Cantos (Madrid).

A falta de una regulación específica en esta materia, no cabe considerar que la actividad reseñada incurra en infracción jurídica. Más aún, en la forma en que se ha producido la preparación y realización de la visita no parece que se haya dado una colisión de orden ético entre el mandato representativo general de los Senadores y los legítimos intereses de una empresa privada.

4. No obstante, de los términos de la solicitud de la Senadora Palencia García puede inferirse que su motivación para solicitar el informe excede del ejemplo que ella misma cita para abarcar supuestos en los que los viajes son "organizados y sufragados por las entidades privadas con fin lucrativo para miembros de las comisiones..."

Se trataría de los casos en los que, al margen de una autorización de la Mesa del Senado dada en los términos indicados en el apartado anterior y, por ende, sin que la Cámara declare el carácter oficial del viaje y, en su caso, asuma los gastos correspondientes, la empresa privada invita a uno o varios miembros de una Comisión y se hace cargo de los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención mientras dura la visita.

Nuevamente nos encontramos ante supuestos en los que falta una regulación jurídica concreta que permita una valoración en Derecho. No hay tal regulación que establezca condiciones a la actuación de las entidades privadas que pueden operar en defensa de sus legítimos intereses (inexistencia de normas, que, por ejemplo, exijan el registro de las empresas o de las entidades que las representan como grupos de interés ante las Cámaras así como la publicidad de sus contactos con los parlamentarios). Y tampoco existe regulación alguna en lo que



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

conciene a la actuación de los propios parlamentarios destinatarios de dichas iniciativas.

Se trata de una materia que en Cámaras parlamentarias de nuestro entorno se regula, con diverso nivel de intensidad, en los llamados *Códigos de Conducta*, pero que hasta el momento no se han establecido en las Cortes Generales.

Como iniciativa concreta y reciente relacionada con esta materia cabe citar la proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de interés, presentada el día 24 de febrero de 2017 (número de expediente 410/000006) que se halla en fase (prorrogada en varias ocasiones) de presentación de enmiendas al articulado.

Asimismo, en términos más amplios, la regulación de los conflictos de intereses de los parlamentarios así como la de la actuación de los grupos de presión o de interés en las Cámaras ha sido objeto del Cuarto informe de evaluación de GRECO sobre España relativo a "La prevención de la corrupción en lo que se refiere a miembros del parlamento, jueces y fiscales", adoptado en diciembre de 2013, y objeto de sucesivos informes sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en aquél.

A los efectos del presente Informe son pertinentes las siguientes recomendaciones de GRECO:

- Que cada Cámara de las Cortes Generales apruebe un código de conducta de los parlamentarios, que incluya orientaciones, entre otros aspectos, sobre prevención de conflictos de intereses, regalos e invitaciones.
- Que se adopten normas sobre el modo en que los parlamentarios se relacionan con los grupos de presión y con otros grupos que aspiran a influir en la función legislativa, que incluyan publicidad de sus contactos.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Sentado lo anterior, no resulta posible efectuar una valoración jurídica como la que se pide por la Senadora Palencia García, dado que la cuestión se plantea en términos sumamente genéricos y, como se ha señalado, no hay normativa específica que regule esta materia.

Palacio del Senado, a 31 de enero de 2018