

Madrid, 27 de Julio de 2015

# EL CAMBIO SENSATO

Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro

*Quinta parte*

**Propuestas contra la corrupción  
y contra el capitalismo de amiguetes**



## Introducción: Una transformación institucional

La investigación en ciencias sociales ha demostrado que más que la geografía, los recursos naturales o el capital físico o humano, el elemento indispensable del desarrollo económico es tener unas instituciones sanas. El buen gobierno está asociado con todos los indicadores que definen a las sociedades avanzadas: el crecimiento económico, la estabilidad democrática, la baja desigualdad, el capital social y hasta la felicidad subjetiva. Por eso creemos que la reforma institucional debe ocupar un lugar central en nuestro programa económico.

¿Pero a qué nos referimos cuando hablamos de “buen gobierno”? El buen gobierno es más que un gobierno que controle la corrupción. Un buen gobierno debe de operar de manera transparente, ecuánime y con reglas predecibles para todos. Un buen gobierno tiene que ser, además, un gobierno capaz de ofrecer servicios públicos de manera efectiva y políticas públicas de buena calidad sin malgastar. Y también, un buen gobierno, debe favorecer la iniciativa individual y una economía sana y dinámica. Esos son los pilares del buen gobierno que queremos (re)construir.

En el corazón del concepto del buen gobierno se encuentra una palabra: la imparcialidad. En España, los años del boom ejercieron una presión muy fuerte sobre unas instituciones que ya eran débiles de por sí. El resultado fue un dramático incremento de la corrupción política, un deterioro del Estado de Derecho y un empeoramiento significativo de las políticas públicas y de la efectividad del gobierno. En el núcleo del problema del mal gobierno Español está la falta de imparcialidad de los gobernantes: en gran medida se dedicaron a defender sus intereses en detrimento de los de la gran mayoría.

Ahora bien, avanzar hacia ese ideal de buen gobierno al que todas las naciones aspiran no es una tarea nada fácil. Es muy fácil denunciar los desastres cometidos y prometer atajos y soluciones fáciles. Lo difícil es proponer soluciones que de verdad funcionan. El problema institucional de España no se soluciona cambiando a unos políticos corruptos por unos nuevos, ni recortando el sueldo a los diputados o concejales, ni tampoco pasando un par de leyes prometiendo mejoras en los servicios sociales. Para conseguir tener unas instituciones sanas, para atajar las fuentes de la corrupción de raíz, acabar con el malgasto y mejorar la efectividad de las políticas públicas hay que transformar los malos incentivos que se encuentran en el corazón mismo del sistema.

Si después de la profunda crisis que estamos atravesando, lo único que logramos es cambiar a unas elites políticas por unas nuevas élites políticas supuestamente cargadas de buenas intenciones, habremos fracasado.

¿Pero cómo cambiar esos incentivos? Construir un buen gobierno, como convertir un mal arroz en una buena paella, requiere hacer cambios simultáneos en una serie de ingredientes, para que, aplicados en su justa medida, refuercen mutuamente sus cualidades positivas. Una paella no es buena porque tenga mucho marisco, es buena porque combinada con el resto de ingredientes, en su justa medida, logra que los buenos sabores se refuercen unos a otros para lograr un buen sabor de conjunto.

Lo mismo pasa con el buen gobierno: no sirven medidas aisladas, es necesaria una reforma

institucional integral para salir del mal equilibrio y construir unas instituciones fuertes que se refuercen entre sí. No tiene sentido endurecer las penas contra la corrupción política sin al mismo tiempo introducir medidas que nos ayuden a prevenirla, como mejorar la transparencia en las decisiones de contratación pública, por ejemplo. Igualmente, las medidas que nos ayudan a acabar con la corrupción, por ejemplo, despolitizar los organismos reguladores, son imprescindibles para mejorar la calidad de las políticas públicas y acabar con el despilfarro.

Una simple mirada a la historia demuestra que las reformas institucionales funcionan mejor si van de la mano. En Suecia, a finales del siglo XIX, la corrupción campaba a sus anchas, los servicios públicos eran un desastre y nadie confiaba en el Estado. Pero de pronto, llegó un gobierno que llevó a cabo una serie de reformas institucionales simultáneas (de la justicia, de la burocracia, de los organismos reguladores...) que, en su conjunto, lograron que el sistema saliera de su equilibrio negativo y entrara en un ciclo positivo institucional. Esas reformas lograron cambiar los incentivos de políticos y funcionarios que, con el tiempo, resultaron en uno de los Estados más eficaces, justos y envidiables del mundo. Es a lo que el profesor Bo Rothstein de la Universidad de Goteburgo llama **Transformación institucional**.

Nosotros no creemos que España tenga un problema cultural irremediable, como es evidente que tampoco los suecos lo tenían en su momento. No hay ninguna razón para creer que los españoles seamos incapaces de convertirnos en un país moderno y con unas instituciones envidiables. Al contrario, creemos que España tiene todos los ingredientes adecuados para lograr cualquier cosa que se proponga como país.

Hemos demostrado que cuando lo hacemos bien podemos conseguir cualquier cosa. Un buen ejemplo es la prohibición del tabaco en los restaurantes. La gente decía: "Eso es imposible en España", "Nunca lo lograremos", "Somos así, qué le vamos a hacer...". Pues bien ahora no se fuma en ningún lugar. ¿Cómo lo conseguimos? ¿Metiendo a tres fumadores en la cárcel? No, lo logramos creando un sistema de sanciones creíble para los restaurantes y aportando los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de la política. Es decir, cambiando los incentivos del sistema.

Hemos presentado algunas importantes reformas institucionales que son parte crucial de esta transformación en el pasado:

1. Reformas educativas
2. Eliminación del fraude fiscal
3. Establecimiento de un sistema impositivo justo
4. Eliminación de duplicidades y gasto superfluo en administraciones

Hoy presentamos nuestras propuestas directamente dirigidas a acabar con la corrupción y el capitalismo de amiguetes:

1. Un marco integral para acabar con la corrupción política
2. Un marco integral para acabar con el capitalismo de amiguetes

## **Para acabar con la corrupción, instaurar el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad y acabar con la patrimonialización de lo público y el despilfarro**

### **Introducción**

La relación entre buenas instituciones y progreso económico, sociedades abiertas e inclusivas y, en definitiva, el buen gobierno está muy estudiada. La corrupción que tanto parece preocupar a los españoles según los sucesivos barómetros del CIS es sólo el síntoma de una enfermedad institucional grave, la sustitución, en la práctica, del Estado moderno y fuerte que establece nuestra Constitución por un Estado débil y clientelar, presa fácil de todo tipo de intereses, empezando, claro está, por los de la propia clase política y su “clientela”.

La captura y patrimonialización de las Administraciones por los políticos y sus clientes es la raíz última del deterioro institucional y de la corrupción sistémica y generalizada que estamos viviendo y que se inició —con las mismas características— en los años 90 del siglo pasado. La falta de sanción política y penal por estas conductas, unida al crecimiento económico de la década de la burbuja, que hizo disminuir sensiblemente la preocupación por la corrupción ha llevado a la situación actual. La dura crisis económica, y la sensación de que el esfuerzo y los sacrificios se han repartido de forma muy desigual e injusta, de forma que los principales responsables del despilfarro y de la corrupción parecen seguir gozando, incluso hoy, de inmunidad, ha provocado que por primera vez los ciudadanos perciban que la corrupción es un problema que les afecta directamente.

Las nuevas formas de caciquismo y clientelismo son consustanciales a la forma de hacer política de los viejos partidos, con sus listas cerradas, sus sistemas de selección “adversos”, su falta de democracia interna, su financiación irregular, su falta de rendición de cuentas y su ocupación de todas y cada una de las instituciones, en particular de aquellas llamadas a controlarles. Por otra parte, el uso del dinero de los contribuyentes —sobre todo, a través de la contratación pública, pero también de las subvenciones, las concesiones, la publicidad institucional o la simple asignación de puestos y cargos públicos— permite contentar a la cada vez más extensa clientela. La ausencia de rendición de cuentas y de transparencia, así como la debilidad de la sociedad civil y los medios de comunicación ha permitido al sistema mantenerse hasta hoy, simplemente mediante un sistema de rotación entre partidos mayoritarios que se ha ido asemejando al turno establecido durante la Restauración, incluyendo una versión moderna del tradicional “clientelismo”.

Si consideramos que un Estado clientelar y débil es, por definición, un Estado ineficiente en la asignación de recursos económicos, un Estado fácilmente controlable por intereses particulares y con escasa capacidad de respuesta en tiempos de crisis, así como un Estado incapaz de asegurar los intereses generales y garantizar el respeto de la ley no es de extrañar que la ciudadanía haya ido perdiendo la confianza en las instituciones, lo que erosiona gravemente su credibilidad y su legitimidad. Sin embargo, nuestro Estado y nuestras instituciones son formalmente todavía las propias del Estado social y democrático de Derecho que nuestra vigente Constitución proclama.

El objetivo de las medidas de regeneración que en este documento se recogen no es otro que el de contribuir a desmontar este modelo clientelar que se ha ido asentando en las distintas instituciones y en las distintas Administraciones y recuperar el Estado moderno, eficaz y fuerte que contempla nuestra Constitución. Somos conscientes de que es una tarea que llevará tiempo y que requerirá de un enorme esfuerzo colectivo, pero pensamos que es esencial para asegurar nuestro futuro como sociedad.

Por esa razón vamos a proponer una serie de medida que pueden servir de “palancas” en una coyuntura crítica como la que estamos viviendo en España y que en todo caso exigen, ineludiblemente, que la sociedad española tome conciencia del riesgo que supone o bien resignarse en la práctica a la existencia de un Estado clientelar, que no produce suficientes “bienes públicos” y sirve con objetividad y neutralidad los intereses generales, o bien la tentación de empezar desde cero y emprender un camino aparentemente fácil pero que puede conducir a un Estado y a unas instituciones todavía más frágiles.

En conclusión, lo esencial de nuestras medidas de regeneración consiste en regenerar las instituciones desde dentro, utilizando mecanismos ya existentes pero en desuso o implantando nuevos mecanismos e incentivos acordes con el fin y las normas que las rigen. Una institución no es solo un conjunto de normas y de personas, sino que es también una cultura de servicio a los intereses generales definidos en la norma como los fines a los que debe servir cada institución. Se trata, sencillamente, de conseguir que las leyes (desde las que predicán la independencia del Poder Judicial hasta las que establecen la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional) se cumplan efectivamente, no sólo porque existe un deber jurídico de cumplirlas, sino porque los ciudadanos y, sobre todo, los políticos que les representan consideren que es su obligación o su deber moral cumplirlas.

Todas nuestras propuestas tienen como objetivo instaurar el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad y acabar con la patrimonialización de lo público, la corrupción y el despilfarro. Creemos, como ha argumentado el experto estadounidense en el tema, que el éxito en la lucha contra la corrupción y por el buen gobierno radica en la **combinación de sanciones legales e incentivos económicos por un lado, con el rechazo moral y social por otro.**

### **Acabar con la corrupción e imponer el buen gobierno requiere la combinación de sanciones legales e incentivos económicos por un lado con el rechazo moral y social por el otro.**

Por ello, agrupamos de esta manera nuestras propuestas como propuestas directamente dirigidas a reformar las instituciones, y **reformas que tratan de cambiar los valores, la cultura política, administrativa y ciudadana.**

#### **Eje 1: Cambio de cultura política, administrativa y ciudadana**

- Proteger a los chivatos (whistleblowers) dispuestos a ayudar proveyendo información en la lucha contra la corrupción.
- Dotar a la Administraciones de mecanismos que permitan una lucha eficiente contra la corrupción.
- Transformar la cultura política y administrativa en España: de la opacidad a la transparencia y de la irresponsabilidad a la rendición de cuentas.
- Afirmar la primacía del interés general sobre los intereses particulares: la lucha contra el

“negocio del conflicto de intereses” y el tráfico de influencias.

- Promover la independencia y el fortalecimiento de la sociedad civil y de las corporaciones representativas de intereses empresariales y sindicales. Respetar y fomentar el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación públicos y privados.

## **Eje 2: Reformas institucionales:**

- Mejorar el funcionamiento de los partidos políticos.
- Revitalizar el papel del Parlamento como poder legislativo y el de los diputados como representantes de los ciudadanos.
- Recuperar la neutralidad y la profesionalidad de todas las instituciones en particular las de los organismos de supervisión y control.
- Reivindicar una función pública profesional, meritocrática, neutral, capaz y responsable como pilar esencial de un Estado democrático y de derecho fuerte.
- Abordar la imprescindible reforma de las Administraciones Locales.
- Reactivar los controles administrativos internos en particular en el ámbito de la contratación pública.

## **EJE 1: CAMBIOS CULTURALES Y DE VALORES**

### **1. Proteger a los denunciantes (whistleblowers) dispuestos a ayudar proveyendo información en la lucha contra la corrupción.**

La lucha contra la corrupción, y más en un Estado con las características del nuestro, no puede recaer exclusivamente en los jueces penales. Además de las herramientas preventivas de las que ya hemos hablado (transparencia, controles internos, neutralidad institucional, conflictos de intereses... etc.) es preciso que aquellas personas que disponen de la información necesaria para denunciar los casos de corrupción sean protegidas de forma efectiva. De la misma forma, es preciso reactivar los mecanismos de exigencia de responsabilidad patrimonial y administrativa existentes en nuestras normas, de manera que se evite la sensación de impunidad. Es fundamental recordar que la lucha contra la corrupción no puede limitarse o identificarse con la represión penal y que las llamadas “patrullas internas” son siempre las más efectivas.

### **PROPUESTAS**

- Establecer en los organismos públicos **unidades independientes de investigación y represión de la corrupción**, en las que los ciudadanos y/o los empleados públicos puedan denunciar anónimamente las irregularidades de que tengan noticia. Si consideran que la denuncia es verosímil, estas unidades independientes deberán dar traslado de la misma al organismo competente, asumiendo directamente la posición del denunciante en la vía administrativa o judicial sin necesidad de que el ciudadano lo haga si no lo desea.
- Establecer **incentivos de carácter positivo para los denunciantes de la corrupción**, una vez que se compruebe la existencia de la infracción o delito denunciado, mediante gratificaciones extraordinarias que podrán consistir en una parte de la cantidad que se haya recuperado gracias a la denuncia y/o gratificaciones sin relación con dicha cantidad y/o reconocimiento de méritos para la promoción profesional.
- Tipificar expresamente como **delito las conductas de acoso o mobbing** que se lleven a cabo en el empleo público (o privado) contra una persona que hubiera denunciado un caso de

corrupción relacionado con su trabajo.

- Tipificar expresamente como **delito las conductas de los gestores públicos (o privados) tendentes a desvelar la identidad** del denunciante de la corrupción.
- **Impedir la utilización de fondos públicos por parte del gestor público para realizar actuaciones contra el denunciante** de la corrupción, particularmente en los procedimientos judiciales. Se aplicará también en aquellos supuestos en que el gestor público sea demandado por el denunciante de la corrupción (por ejemplo, por mobbing)
- **Garantizar el secreto de la identidad de los denunciantes** que tengan que declarar como testigos en procedimientos judiciales o administrativos que se sigan en casos de corrupción, pública o privada.
- Conceder a los denunciantes de delitos de corrupción la **condición de testigos protegidos** si estos así lo solicitan.

## **2. Dotar a la Administración de mecanismos que permitan una lucha eficiente contra la corrupción**

Hay que dotar a la Administración y al Poder Judicial de mecanismos más efectivos de lucha contra la corrupción. En particular, se trata de crear equipos multidisciplinares para luchar contra la corrupción (inspectores de Hacienda, policías, fiscales, técnicos especializados en el sector de que se trate... etc.), además de proteger de forma efectiva a los informantes o denunciantes de la corrupción (normalmente, los funcionarios o empleados públicos que trabajan en el organismo en que se producen los casos de corrupción) exigir claramente responsabilidades políticas y jurídicas (no sólo penales) para los responsables y hacer efectivos los mecanismos de resarcimiento patrimonial o indemnización por los daños y perjuicios ocasionados al erario público y a los contribuyentes de manera que la corrupción no salga "barata".

### **PROPUESTAS**

- Asegurar la responsabilidad de los implicados en casos de corrupción, particularmente, la política y la jurídica no penal. Las personas que hayan sido **imputadas judicialmente por delitos relacionados con la corrupción no podrán presentarse en listas electorales ni ocupar cargos públicos** mientras dure esta situación.
- Considerar la **imputación formal como causa de cese inmediato** en los supuestos de cargos de libre designación
- **Exigir el llamado "Derecho de Repetición"** cuando el alto cargo o cargo público haya producido con su conducta un daño y perjuicio al erario público, haciendo efectivo este derecho contemplado en nuestras normas. Restaurar la posibilidad de que la acción de repetición se dirija directamente por los interesados contra el cargo público sin necesidad de que sea la Administración la que tenga que instar este derecho de repetición.
- **Garantizar que la defensa legal de la investigación de conductas presuntamente irregulares de un cargo público no corra en todo caso por cuenta del erario público.** Debe de realizarse un juicio previo sobre la conveniencia de que el imputado o supuesto responsable asuma los honorarios de su defensa, sin perjuicio de que si resulte absuelto o no responsable pueda solicitar el reembolso de los gastos. En estos supuestos no deben de contratarse letrados privados con cargo a fondos públicos.
- **Suprimir los aforamientos.**
- Modificar la ley del indulto, de manera que **sólo se pueda indultar en casos excepcionales, de forma motivada y en ningún caso en contra de los informes técnicos** que obren en el

expediente y en particular del criterio del tribunal sentenciador. Supresión de los indultos en delitos ligados a la corrupción política.

- **Fomentar el trabajo de equipos multidisciplinares para los casos de corrupción**, que deberán actuar de forma independiente y bajo la sola supervisión del Juez de instrucción.
- Reactivar los mecanismos para exigir **responsabilidad patrimonial a los responsables de haber causado daños y perjuicios** a los intereses generales.

### **3. El cambio de la cultura pública y administrativa: de la opacidad a la transparencia y la rendición de cuentas**

Queremos conseguir el cambio de la cultura política y administrativa en España, transformando la cultura de la opacidad reinante por la cultura de la transparencia. La Ley de Transparencia y Buen Gobierno Estatal (que, medida según estándares internacionales, es bastante limitada), junto con las leyes autonómicas, son sólo un primer paso en esta dirección pero se quedan muy cortas. Los poderes públicos, los funcionarios y los empleados públicos deben interiorizar el concepto de rendición de cuentas para cuya consecución es indispensable proporcionar información suficiente a los ciudadanos. Una información que, además, debe ser rigurosa y de calidad, fácilmente comprensible y accesible. Lo que no se quiere que se sepa, mejor que no se haga. Hay que subrayar que los ámbitos donde hay mayor opacidad son siempre los ámbitos en que hay más corrupción (contratación pública, subvenciones, cargos de confianza... etc.).

#### **PROPUESTAS**

- Consagrar **el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental**.
- Regular este derecho de forma similar para todas las instituciones afectadas, particularmente, para los organismos constitucionales de forma que toda su actuación sea **transparente y pública**.
- **Eliminar el silencio negativo administrativo**.
- Dotar de verdadera **independencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** incorporando miembros de la sociedad civil en paridad con los actuales componentes sin costes adicionales para el organismo. Deberá tener capacidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- **Eliminar la necesidad de la firma electrónica** para acceder al Portal Estatal de Transparencia y Buen Gobierno. Revisarlo para que la información pública que contenga sea comprensible y fácilmente accesible para los ciudadanos
- Establecer un régimen efectivo de **sanciones para casos de incumplimiento** que no dependa de organismos distintos del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Modificar, por falta de efectividad, todo el apartado relativo al buen gobierno de manera que estas sanciones se puedan imponer por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y que no dependan del superior político del que haya incumplido como ocurre ahora.
- **Exigir la responsabilidad política de los dirigentes de organismos o entidades poco transparentes**, por ejemplo, cuando sus decisiones son revocadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por los Tribunales o son denunciadas por colectivos en defensa de la transparencia o ciudadanos.

#### **4. La lucha por los intereses generales, contra “el negocio del conflicto de intereses” y las puertas giratorias**

Defender los intereses generales luchando contra el desvío del ejercicio del poder en beneficio de intereses particulares, evitando en particular los conflictos de intereses y acotando y regulando el fenómeno de las llamadas “puertas giratorias”.

Se denomina “puerta giratoria” al movimiento de personas que pasan de trabajar en la administración pública o en los órganos reguladores, a hacerlo en las industrias que han sido afectadas por la regulación que ha salido de aquellas o que bien a las hacen el camino inverso. Aunque se señalan algunos posibles efectos positivos de esta situación —esencialmente, la experiencia acumulada— no se dejan de destacar los obvios peligros de una práctica como ésta para el interés público.

En todo caso, es fundamental identificar claramente aquellos supuestos en los que puede existir un claro conflicto de intereses, con el riesgo que entraña y adoptar las medidas precisas para evitar el daño a los intereses generales.

Los dos grandes riesgos de las puertas giratorias —sin duda muy ligados entre sí— son perfectamente identificables: el nepotismo o compadreo, y, sobre todo, el que constituye verdaderamente su esencia, la captura de los intereses públicos por los privados. El primero, siendo importante, es un efecto casi natural del segundo.

No se trata de impedir cualquier relación entre lo público y lo privado, lo que además sería imposible: pero sí de que esa relación funcione en las dos direcciones (normalmente, como ahora, sólo suele funcionar en una: el paso de lo público a lo privado), que sea transparente, basada en competencias técnicas y que los casos de riesgo sean estrictamente supervisados por una Agencia independiente que rinda cuentas al Parlamento para evitar casos escandalosos como los producidos recientemente y que no han originado ningún tipo de sanción ni de responsabilidad. La regulación del lobby y la mejora en la tramitación normativa de las leyes que también proponemos en otra parte de este documento pueden ayudar también a evitar los riesgos del conflicto de intereses.

En muchos casos, más que de establecer un régimen de incompatibilidades más riguroso, lo que necesitamos es que se garantice su cumplimiento efectivo, como ocurre con los diputados o con los cargos públicos. En otros casos puede ser conveniente establecer periodos de “enfriamiento” antes de usar la puerta giratoria (como en el caso de jueces y fiscales que vuelven de la política a sus puestos y que acumulan antigüedad durante su etapa de cargos políticos, adelantando a los compañeros que han estado trabajando en la carrera judicial además de contar con más opciones para ser nombrados para cargos de libre designación).

Debe de iniciarse, también, una reflexión profunda sobre la adecuación de las retribuciones de nuestros cargos electos y cargos públicos, partiendo de datos objetivos y rigurosos. En la actualidad tenemos un sistema de sueldos públicos en el que falta transparencia, racionalidad, controles y capacidad de captar talento y experiencia para determinados puestos de especial responsabilidad. Debemos iniciar un estudio en profundidad sobre el sistema y la cuantía de las retribuciones públicas para los distintos cargos y puestos de responsabilidad, sin obviar los

problemas de los perfiles para ocuparlos, las retribuciones no transparentes o “a futuro” ni en general todas las cuestiones que están relacionadas con esta cuestión esencial, hasta ahora considerada como un tabú. En general, defendemos un sistema de retribuciones públicas racional, acorde con la responsabilidad del puesto y el perfil del candidato, transparente, fiscalizable y alineado, en particular, por lo que respecta a los cargos electos, con otras instituciones y órganos similares de países de nuestro entorno.

## **PROPUESTAS**

- Dotar de verdadera independencia a la Oficina de Conflicto de Intereses, convertida en Agencia que debe rendir cuentas sólo al Parlamento y cuyo Presidente debe de ser nombrado en la manera prevista para las instituciones de supervisión y control, según lo señalado en el apartado anterior. Debe ser competente para conocer de todos los posibles conflictos de intereses y de las incompatibilidades incluidas las de los altos cargos de las Instituciones. Los informes elaborados por este organismo deben de ser públicos.
- Reforzar la normativa existente en materia de incompatibilidades, de modo que aquellas personas que hayan ocupado cargos políticos de relevancia no puedan, durante un plazo prudencial suficientemente amplio, trabajar para la empresa privada en los sectores en los que ha actuado durante su periodo de actividad pública, impidiendo los trucos y subterfugios que existen actualmente y que posibilitan burlar esa normativa (como trabajar para filiales y no para la empresa matriz, entre otros).
- Dinamizar el control de incompatibilidades de modo que exista, a cargo de la Agencia Independiente, una vigilancia y supervisión durante todo el periodo de incompatibilidad. Es esencial que se presenten al principio y al final de cada legislatura o mandato para cada cargo electo o cada cargo público o alto cargo la correspondiente declaración completa de bienes, actividades e intereses. Su falta de presentación debe impedir la toma de posesión del cargo o ser causa de cese inmediato en supuesto de altos cargos.
- Establecer un verdadero régimen de transparencia que permita conocer los intereses públicos que tiene la empresa que contrata a un ex alto cargo o político, teniendo también en cuenta la actuación previa del cargo electo o cargo público en relación con los intereses de dicha empresa, el contenido al detalle de sus decisiones, qué retribuciones ha percibido, etc. Se trata de evitar que se produzca un “pago de favores” a costa de los intereses generales. Esta información debe de ser pública y accesible, y corresponde a la Agencia Independiente valorar la idoneidad de conceder o no la compatibilidad en estos casos.
- Imponer sanciones de forma efectiva y con componente económico.
- Eliminar la posibilidad de que los jueces y fiscales pasen sin solución de continuidad de cargos políticos a cargos de libre designación en la carrera judicial o fiscal. Eliminar la posibilidad de que se computen como años de antigüedad los años en que han estado desempeñado puestos políticos, eliminando la figura de los servicios especiales. Para ocupar plazas en la carrera judicial o fiscal deberán participar en los correspondientes concursos de méritos sin beneficiarse de dicha antigüedad.
- Eliminar para el resto de los funcionarios que hayan sido altos cargos o cargos electos la posibilidad de acceder a puestos de libre designación después de haber desempeñado puestos políticos o cargos electos, siendo necesario acudir al concurso de méritos ordinario para volver a desempeñar puestos en la función pública durante los dos años posteriores al cese como alto cargo o cargo electo.
- Restringir la figura de los servicios públicos especiales para los funcionarios que pasan a desempeñar cargos electos o públicos y eliminarla en todo caso para jueces y fiscales.

## **5. El fortalecimiento de la sociedad civil, de las organizaciones empresariales y sindicales y de los medios de comunicación social**

Evitar la ocupación política de organizaciones empresariales y sindicatos y de la sociedad civil, así como de los medios de comunicación social y fortalecer el asociacionismo de carácter privado.

La existencia de una sociedad civil autónoma y consciente de esa necesidad de controles frente a las desviaciones del poder es la salvaguarda última de un Estado eficiente y avanzado. Una sociedad dócil e inconsciente de su propio valor frente al poder consentirá con excesiva facilidad que esos controles sean colonizados por el propio poder al que se ha de controlar, como ha hecho la partitocracia, y que sean finalmente desactivados en un clima de impunidad. Por el contrario, una sociedad civil fuerte, dotada como tal de una opinión pública formada y autónoma que el poder tenga buenas razones para respetar, no consentirá ese atropello.

La clase política es, en general, consciente de ello: de que una sociedad civil bien estructurada y vibrante es el valladar último de sus propias limitaciones en el ejercicio del poder y la garantía definitiva de la exigencia de responsabilidad cuando se den casos de corrupción. Dado que todo poder es, por su propia naturaleza, expansivo, hay una tendencia natural del político a resistirse a estas limitaciones y, por tanto, a desconfiar y a no desear ese tipo de sociedad civil madura y autónoma. Sabe que ello va a significar necesariamente el verse observado, analizado y criticado en sus decisiones y actos y, por tanto, que va a sentir ese freno a su capacidad de acción.

No obstante, la sociedad civil española ha despertado ya y es cada vez más consciente de su capacidad, de que deben existir límites y controles al ejercicio del poder y de que nuestros gobernantes son administradores de los intereses del conjunto de la sociedad y del dinero que esta aporta con la tributación, y deben rendir a ésta cuenta de esa administración. Ese proceso de concienciación debe continuar hasta exigir la desaparición de las redes clientelares que, con los recursos de todos, los partidos tradicionales han organizado en beneficio de unos pocos. Las organizaciones emanadas de la propia sociedad para la defensa de sus diversos intereses suponen, también, ya que estructuran esa sociedad civil autónoma, un mecanismo útil de control del poder.

Para que estas funciones no resulten desvirtuadas no deben depender de subvenciones, directas o encubiertas, dependientes en mayor o menor medida de los gobiernos que las conceden o de los partidos que los sustentan. Debe desterrarse la idea de que las administraciones públicas han de implicarse en su sostenimiento. La dependencia económica que se genera acaba favoreciendo que se generen oligarquías profesionalizadas, en exceso emancipadas de los intereses que debían respetar e incluso con frecuencia cómplices o partícipes de la corrupción

## PROPUESTAS

- Favorecer la **estructuración de la sociedad civil a través de entidades independientes, evitando las subvenciones institucionales y sin concurrencia competitiva**, en particular, a organizaciones empresariales y sindicales. Se favorecerá por el contrario su financiación privada.
- Establecer un periodo transitorio para favorecer el que finalmente toda **organización representativa de la sociedad civil, incluyendo sindicatos y organizaciones empresariales, dependa fundamentalmente de la financiación privada**.
- Favorecer el **crowdfunding como vía de financiación de estas organizaciones**. Dotar de un tratamiento fiscal favorable a las aportaciones vía cuotas de afiliados o simpatizantes
- **Impulsar de forma decidida la democracia interna y los contrapesos en estas organizaciones empresariales y sindicales**, así como la transparencia y la rendición de cuentas, estableciendo incentivos adecuados para garantizar su cumplimiento (por ejemplo, condicionando al cumplimiento de estos requisitos su presencia en determinados organismos asesores).
- **Impulsar la sociedad civil y del asociacionismo no vinculado a las subvenciones públicas**.
- Hacer públicos y transparentes los **criterios para contratar la denominada "publicidad institucional", que deberá responder siempre a criterios objetivos y verificables**, de manera que no se pueda utilizar con carácter discrecional y discriminatorio para favorecer a unos medios y perjudicar a otros.
- **Garantizar que los procedimientos de adjudicación de licencias y concesiones a favor de determinados medios respetan los principios de concurrencia y neutralidad**, de forma que se eviten las injerencias políticas. Para ello se propone que, tal y como permite la Ley de Contratos del Sector Público, se utilicen comisiones asesoras de expertos independientes que puedan asesorar en la elaboración de los informes técnicos correspondientes.

## Eje 2: Reformas institucionales

### 6. Mejorar el funcionamiento de los partidos políticos

Consideramos esencial una reforma de nuestros partidos políticos que garantice una auténtica democracia interna, un sistema de contrapesos interno y la adecuada rendición de cuentas, así como la responsabilidad política y jurídica de los dirigentes del partido que hayan consentido o se hayan beneficiado de las irregularidades que se puedan haber cometido.

La importancia del buen funcionamiento de los partidos políticos para la calidad de la democracia representativa ha sido puesta de relieve insistentemente por la doctrina especializada. En la Transición, y por necesidades derivadas de la inexistencia de partidos políticos durante el franquismo así como por la experiencia de la II República, se diseñaron unos partidos políticos fuertes de "arriba abajo" con escasas exigencias desde el punto de vista de la democracia interna y de la rendición de cuentas. La politización y la lentitud del único órgano de control de sus cuentas existente, el Tribunal de Cuentas, ha permitido que en la práctica los partidos políticos se hayan "autorregulado" en la forma más conveniente para sus cúpulas, provocando una serie de disfunciones cuyos resultados contemplamos hoy particularmente en los "viejos partidos", tales como la financiación irregular, la cupulocracia, la selección "adversa" de los candidatos (cuanto peor el candidato, más posibilidades tiene), la falta de contrapesos internos y la falta de cauces para la participación de afiliados y simpatizantes.

## PROPUESTAS

Se propone una reforma de la legislación sobre Partidos Políticos para garantizar la democracia interna, la transparencia financiera y la rendición de cuentas:

### Funcionamiento interno democrático

- **Sistema de primarias para la elección de los candidatos** que garantice la igualdad entre los mismos, sin excesivo número de avales u otras trabas orgánicas. La organización de las elecciones primarias debe garantizar la igualdad entre los distintos candidatos pudiendo votar los afiliados o los afiliados y simpatizantes.
- **Congresos con fechas fijas de celebración** donde la Dirección del partido someta su gestión al voto de sus afiliados sin perjuicio de la posibilidad de convocar Congresos extraordinarios al menos cada dos años.
- **Organización de los Congresos dependiente de órganos mixtos** donde tengan presencia las posibles candidaturas alternativas a la dirección y se preserve la necesaria neutralidad.
- **Existencia de comisiones internas independientes de la dirección del partido y con presencia de expertos externos** (por ejemplo, procedentes de entidades de la sociedad civil) particularmente por lo que se refiere a expedientes disciplinarios y a la vigilancia del cumplimiento de los códigos éticos, así como a cualquier queja o reclamación que presenten los afiliados y/o simpatizantes respecto al cumplimiento de los Estatutos del partido.
- **Facilitar la presentación de recursos en vía judicial** ante los tribunales.

### Transparencia económica

- **Auditorías obligatorias externas** similares a las que existen para otras entidades y organismos públicos o privados que perciben una parte importante de sus ingresos de los fondos públicos.
- Adaptación de las **normas de contabilidad propias de las entidades sin ánimo de lucro** a los partidos políticos para que, al menos, tengan las mismas exigencias contables.
- Aprobación de las cuentas por los órganos de la Dirección del partido y no sólo por su Tesorero o responsable.
- Restricciones o límites efectivos en el gasto electoral.
- Prohibición de donaciones por parte de personas físicas o jurídicas que hayan tenido, tengan o puedan tener en el corto plazo relaciones económicas con la Administración por dedicarse a un sector de actividad que esté regulado, o por suponer una parte importante de su actividad los contratos, las subvenciones o las concesiones públicas.
- Prohibición de donaciones a las Fundaciones u otras entidades ligadas a los partidos, que deben de estar en todo caso sometidas a los mismos controles que los partidos.

### Rendición de cuentas y control judicial

- Sistema de **sanciones económicas efectivas y rápidas**, consistentes en pérdida o reintegro de subvenciones.
- **Responsabilidad patrimonial subsidiaria del partido** por las actuaciones de sus miembros que causen perjuicio patrimonial a terceros, especialmente en los casos de corrupción.

En general, proponemos adaptación completa de todas las recomendaciones del Informe GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción).

## **7. Revitalizar el papel del Parlamento como Poder Legislativo y de los diputados como representantes de los ciudadanos**

En una democracia de calidad, el papel del Parlamento como órgano en el que reside la soberanía popular resulta esencial. Es necesario que funcione como un contrapeso eficaz del Poder Ejecutivo y debe acercar su actividad a los ciudadanos. La pérdida del papel propio del Parlamento y su sometimiento al Poder Ejecutivo, así como la pérdida de conexión con los representados y la conducta poco ética y transparente de algunos parlamentarios, es una de las causas fundamentales de una pérdida de legitimación de la institución que daña profundamente a la democracia representativa.

Nuestro objetivo es revitalizar el papel del Parlamento como Poder Legislativo y de los diputados como representantes de los ciudadanos, devolver su relevancia a los grupos parlamentarios y la importancia a las actividades del Parlamento, mejorar la calidad de las leyes, fomentar la vida parlamentaria de manera efectiva y el contacto con los representados, garantizar la transparencia de las actividades de los diputados y senadores y adoptar un código ético de conducta.

### **PROPUESTAS**

Para conseguir la revitalización del Parlamento como Poder Legislativo se propone una reforma de los Reglamentos de las Cámaras para garantizar:

- Reactivar la función de las **Comisiones de Investigación**, favoreciendo su creación, ampliando sus facultades, estableciendo la publicidad de las audiencias y de las conclusiones con carácter general e imponiendo la obligación de veracidad a los comparecientes, así como limitando las posibilidades de que puedan ser bloqueadas por el partido al que pueda afectar la investigación.
- Favorecer la **consulta de expertos independientes** en las Comisiones parlamentarias, en particular en las que deban evaluar la capacidad, experiencia e independencia de los candidatos a ocupar cargos en determinadas instituciones.
- Exigir que el régimen de **incompatibilidades de diputados** y senadores sea transparente, riguroso y se cumpla efectivamente
- Establecer un sistema de **sanciones efectivo** para casos de incumplimiento de las obligaciones impuestas a los diputados y senadores, en particular las que se refieren a la obligación de **presentar declaraciones de actividades y de bienes y rentas** al comienzo de la legislatura, que deberán de presentarse también al final de la misma .
- Establecer la obligación de **transparencia** respecto a la utilización del dinero de los contribuyentes por el Congreso y el Senado en cualquiera de sus actuaciones, eliminando las actuales limitaciones recogidas en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno.
- La adopción de un **código ético de conducta** cuya vulneración suponga para los cargos electos la asunción de responsabilidades políticas consistentes en la imposibilidad de concurrir a las siguientes elecciones. Dentro de dicho Código se contemplará como regla general la de la limitación de ocupar cargos electos a un máximo de dos legislaturas, así como la imposibilidad de compatibilizar la condición de alcalde con la de diputado en un Parlamento autonómico.
- **Igualar el régimen fiscal y de clases pasivas de los cargos electos al del resto de los ciudadanos.**
- **Reducir el número de firmas** para tramitar una Iniciativa Legislativa Popular a 100.000. Promover la reforma constitucional para que pueda promoverse sobre cualquier asunto.

**Exigir que, en todo caso, el Parlamento se pronuncie** sobre estas iniciativas.

- Proceder a la **regulación de los denominados lobbies** garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen de acceder a las instituciones y en particular al Parlamento.
- Promover la **reforma del régimen electoral** con la finalidad de favorecer que los cargos electos respondan ante sus electores y no ante la cúpula de sus partidos.

### **8. Recuperar la neutralidad y la profesionalidad de nuestras instituciones y, en particular, de los organismos de supervisión y control**

Es necesaria la recuperación de la neutralidad y la profesionalidad de todas y cada una de nuestras instituciones, proclamada en las normas que las regulan, impidiendo su reparto partidocrático y la consiguiente politización, en particular, en los organismos de supervisión y control y los organismos reguladores. Para conseguirlo consideramos esencial habilitar un procedimiento de nombramiento de los cargos en estos organismos que (sin modificar la competencia que en cada caso corresponda para su nombramiento) garantice la transparencia, la concurrencia y en definitiva que se elige a las personas independientes más honestas y capaces. Se pretende igualmente reforzar y garantizar la profesionalidad del resto de los empleados de estas instituciones. Debe también realizarse periódicamente una evaluación independiente del desempeño de estas instituciones con la finalidad de detectar y resolver sus problemas de funcionamiento.

Es fundamental evitar que los puestos más importantes en las instituciones se utilicen como premio o recompensa para premiar servicios al partido como viene sucediendo hasta ahora, de manera que se elige a personas para dirigir estas instituciones por motivos estrictamente políticos, lo que a su vez suele determinar en buena medida la politización de la institución o al menos de su cúpula directiva. La neutralidad y la profesionalidad de las instituciones, en particular de las de supervisión y control es absolutamente esencial en un Estado de Derecho fuerte y eficaz y elemento clave del buen gobierno. De la misma forma, es necesario evaluar el funcionamiento de estas instituciones, para exigir en su caso las responsabilidades oportunas y para mejorar los problemas detectados.

### **PROPUESTAS**

- Dotar de **publicidad** con la necesaria antelación la existencia de las vacantes que deban de cubrirse en todas y cada una de las instituciones, por todos los medios que garanticen su efectivo conocimiento por todos los posibles candidatos.
- Abrir la posibilidad de presentar **candidaturas por parte de ciudadanos** que consideren que pueden reunir los requisitos de idoneidad establecidos en cada caso. Debe de valorarse muy positivamente la presentación de candidaturas por ciudadanos que hayan ejercido puestos de responsabilidad y relevancia en el ámbito de que se trate, incluidos organismos internacionales u organismos similares en otros países. Garantizar la transparencia y la publicidad durante todo el procedimiento
- Asegurar la competencia entre varios candidatos (al menos tres para cada puesto) que deberán demostrar a través de una **comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso** o el órgano en su caso que corresponda o se establezca, que deberá realizarse con publicidad y cuya finalidad será acreditar que se reúnen los requisitos de competencia e independencia para acceder al puesto. (Evitando los espectáculos bochornosos que se han dado en ocasiones en el Congreso de los Diputados para "validar" los candidatos

ya decididos previamente por los partidos] Por la misma razón los candidatos deberán presentar y defender un programa para el organismo.

- Garantizar que las Comisiones u órganos competentes que, en su caso, realicen estas comparecencias cuenten necesariamente con el **asesoramiento de expertos independientes** en la materia así como con la presencia de personal técnico de la institución (por ejemplo, letrados del Congreso). Las comparecencias deben de ser públicas.
- Garantizar la **posibilidad de recurrir este tipo de nombramientos** por cualquier candidato pero también cualquier persona física o jurídica que tenga interés en que se mantenga la neutralidad y la profesionalidad de las instituciones, eliminando las trabas formales que suele establecer el Tribunal Supremo a la hora de abordar este tipo de recursos.
- **Limitar el acceso a estos puestos a cargos electos** en activo, o personas que hayan ocupado puestos políticos relevantes o pertenezcan a partidos políticos durante un periodo "de enfriamiento" de dos años por lo menos.
- **Limitar en estas instituciones la posibilidad de nombrar cargos de confianza** por parte del candidato elegido, así como garantizar y promover los principios de mérito y capacidad dentro de las instituciones restringiendo al máximo los puestos de libre designación y estableciendo el concurso de méritos como principal sistema de promoción interna.
- En el caso de existir cuerpos técnicos adscritos al organismo, los funcionarios pertenecientes a dichos cuerpos deben de tener preferencia para acceder a puestos que requieran dicha especialización técnica sobre otros funcionarios que no cuentan con dicha especialización.

#### **Nota: Organismos afectados**

*Instituciones:* Consejo Económico y Social, Autoridad Fiscal Independiente, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Defensor del Pueblo, Agencia de Conflicto de Intereses (actual Oficina conflicto de intereses), Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, Agencia de Protección de Datos así como cualquier otra que pueda crearse con similitud con los anteriores.

*Los organismos reguladores:* la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, Banco de España, Consejo de Seguridad Nuclear, Comisión Nacional de Mercado de Valores.

*A nivel regional los correspondientes organismos.*

*El Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Fiscalía General del Estado, serán tratados en el apartado correspondiente).*

### **9.- Conseguir una función pública profesional, meritocrática, neutral, capaz y responsable como pilar esencial de un Estado Democrático de Derecho**

Queremos conseguir una función pública profesional, meritocrática, neutral, capaz y responsable como pilar esencial de un Estado democrático y de Derecho fuerte. En una democracia de calidad resulta casi más importante la selección de los funcionarios públicos que la selección de los políticos. Hay que recuperar la meritocracia (los principios de mérito y capacidad que proclama nuestra Constitución) para nuestro sector público, pero también la dignidad de la dedicación al servicio público, la honorabilidad y la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos.

El profundo proceso de reformas institucionales que necesita en España en estos momentos pasa necesariamente por la colaboración y el apoyo decidido de lo mejor de la función pública; los funcionarios constituyen la masa crítica con la que se puede y se debe contar para regenerar las instituciones "desde dentro", siendo los principales interesados en que se

respeten los principios de mérito y capacidad y en que se valore adecuadamente el servicio a los intereses generales por encima de los intereses particulares o de partido.

Para conseguirlo, proponemos separar claramente la carrera funcional de la carrera política, como ya hizo Gran Bretaña a principios del siglo XX, para eliminar problemas como los que ahora tenemos en España y que pueden resumirse en el denominado problema del “techo de cristal del funcionario neutral”: los funcionarios saben que su promoción profesional, por lo menos por lo que se refiere a los puestos más importantes de su carrera (los que se cubren por el sistema de libre designación) no depende solo de sus méritos o experiencia profesional, al aparecer de forma muy relevante el elemento de “confianza” que puede no responder a motivos profesionales sino la afinidad ideológica, política, personal o incluso familiar.

Hay que acabar también con el problema del libre cese y con la posibilidad de abrir un expediente disciplinario por motivos no estrictamente profesionales. Por último conviene recordar que una parte muy significativa del sueldo de los funcionarios depende de complementos de productividad o “variables” cuya asignación no siempre es todo lo objetiva y transparente que debiera.

El problema es especialmente acuciante para los puestos de supervisión y control: parece obvio que el controlador no puede depender del controlado en cuanto a la permanencia en su puesto de trabajo, importe de su sueldo, posibilidad de ser sancionado, movilidad o incluso tranquilidad profesional y personal del controlado.

Con carácter transitorio y en tanto no se aborde una reforma en profundidad de la función y del empleo público (incluyendo la reconsideración de los sistemas de selección, particularmente de los empleados públicos, a través de un sistema de reclutamiento parecido al de la ENA francesa o a los procedimientos de la Oficina Europea de Selección de Personal —EPSO—) se propone básicamente reducir la discrecionalidad de los poderes públicos a la hora de seleccionar, promocionar y cesar a los funcionarios y empleados públicos. A medio plazo debe de abordarse una reforma en profundidad del empleo público, incluyendo los procesos de selección en particular en relación con los empleados públicos así como la cuestión retributiva y la necesaria adecuación de los perfiles funcionariales a las necesidades del siglo XXI.

### Propuestas

Eliminar los puestos de libre designación salvo en los niveles 30 (subdirectores generales o equivalentes) y en todo caso para los puestos de supervisión y control para los que se exigirá siempre el concurso de méritos. Eliminar en todos los supuestos del libre cese, de manera que el cese siempre tenga que estar motivado y razonado en supuestos relacionados con la experiencia y la competencia profesional. Establecimiento general de plazos de nombramiento en los puestos directivos, que sólo podrían acortarse en supuestos tasados, como delitos, incumplimiento manifiesto de funciones...

Exigir el requisito de motivación en la libre designación de funcionarios como ya se exige en los jueces.

Restablecer el concurso de méritos como el sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo. Deben limitarse las excepciones que permiten evitar el concurso de méritos en determinados supuestos (comisiones de servicios, adscripciones provisionales... etc.) que se encuentran absolutamente generalizadas y permiten en numerosos casos eludir los principios

de mérito y capacidad.

Adeguar la composición de las Comisiones de Valoración a las características de los puestos a cubrir y garantizar en todo caso la transparencia y la motivación de sus acuerdos.

Garantizar la transparencia, la publicidad y la concurrencia en todo proceso de selección y promoción. Para los puestos de libre designación en particular debe garantizarse la publicidad de la vacante y en la medida de lo posible la concurrencia de varios candidatos.

Velar por la adecuada composición de los Tribunales de Oposiciones garantizando que los miembros del Tribunal reúnan los requisitos de idoneidad, imparcialidad y honorabilidad que resultan imprescindibles para la realización de sus importantes funciones.

Garantizar que la tramitación de expedientes disciplinarios no pueda servir como excusa para represalias o actuaciones contra funcionarios o empleados públicos incómodos. Se considera conveniente garantizar la intervención de alguna unidad ajena a aquella a la que pertenece el funcionario objeto del expediente y en particular que el Instructor no pertenezca a la misma unidad ni sea superior jerárquico del expedientado

Creación de un Tribunal Administrativo Central de Recursos en materia de personal, similar al Tribunal Administrativo Central de Recursos en materia de contratación pública que está funcionando razonablemente bien debido sobre todo a la independencia y a la lejanía de los funcionarios que lo componen del órgano que toma las decisiones en materia de contratación. Debe además de tener capacidad para suspender la decisión adoptada (nombramiento, cese, sanción... etc.) hasta que no se resuelva en vía administrativa.

Exigir responsabilidad política a los cargos que hayan tomado las decisiones que después son revocadas o anuladas por los tribunales administrativos o jurisdiccionales en forma de ceses o dimisiones.

Exigir responsabilidad patrimonial en los supuestos en que las decisiones adoptadas hayan supuesto perjuicio para el funcionario o para los intereses generales.

## **10. La imprescindible reforma de las administraciones locales**

Se trata de conseguir la reforma inaplazable de las Administraciones Locales, donde los problemas de corrupción, gasto público, clientelismo y patrimonialización se han revelado especialmente graves. La reciente Ley aprobada en 2013 sobre sostenibilidad y racionalización del sector público local va en la dirección correcta, si bien revela mayor preocupación por la cuestión de la deuda municipal que por los problemas de regeneración local, por lo que sus reformas son limitadas, y se mantiene la figura del alcalde fuerte y el papel de las diputaciones provinciales, al servicio éstas fundamentalmente de los intereses de la clase política. La reforma ha de incluir la rehabilitación y el restablecimiento en estas Administraciones municipales de rigurosos instrumentos de control, teniendo siempre en cuenta el principio de que el controlador no debe depender del controlado.

Nos encontramos en demasiadas ocasiones además con un problema de tamaño para conseguir unas Administraciones locales profesionales y eficientes. Al contrario de lo ocurrido en muchos otros países europeos, en España la reforma territorial para la concentración de ayuntamientos está aún pendiente. Existe un excesivo número de ellos de muy pocos habitantes. Debería impulsarse su fusión hasta conseguir entidades de al menos cinco mil habitantes en los que la correspondiente Administración municipal pueda estar y esté suficientemente profesionalizada, con el resultado de economías de escalas que reduzcan su coste para los ciudadanos y que se aleje el peligro de la patrimonialización y el clientelismo que hemos vivido estos últimos años. Con la misma finalidad se favorecerá también entre ellos

la constitución de mancomunidades que agrupen a diversos ayuntamientos para un mejor desempeño conjunto de los servicios públicos que presten.

Esta nueva estructura debería permitir prescindir de las diputaciones provinciales de régimen común, hoy, organismos ineficientes y opacos donde han arraigado el descontrol y la corrupción. Las funciones residuales de aquéllas que pudiera ser necesario mantener serán asumidas por las Administraciones autonómicas.

## **PROPUESTAS**

- Reforzar las funciones y la independencia de los Secretarios, Interventores y Tesoreros (SIT), como pertenecientes a Cuerpos de Habilitación nacional y no dependientes jerárquicamente de los propios gobiernos locales, y de los demás cargos que ejerzan funciones de control jurídico, económico o técnico. Esas labores habrán de extenderse al control de la transparencia y a la emisión de informes en temas de complejidad jurídica y económica.
- Cubrir estos puestos de trabajo por concursos de carácter nacional, eliminando la libre designación. Su retribución y sus condiciones de trabajo no podrán depender de decisiones discrecionales de los propios gobiernos municipales.
- Garantizar la supervisión de las funciones de los SIT por un órgano técnico e independiente dependiente de la Administración del Estado, que les proporcionará también formación continua y apoyo técnico. Este mismo órgano favorecerá la unificación de criterios de interpretación de las normas aplicables, con el objetivo de una mayor previsibilidad, claridad y seguridad jurídica.
- Limitar los supuestos de posibles contratos por adjudicación directa y sin publicidad a nivel local a contratos de obras inferiores a 18.000 euros, y en otro tipo de contratos 4.000 euros. Incluso en el caso de contratos menores se garantizará la transparencia y la concurrencia de varias empresas. Se velará para evitar la segmentación de los contratos para eludir controles, con informes anuales al respecto de los SIT y dotando a estas adjudicaciones de la adecuada transparencia.
- Evaluar con carácter previo a cada contratación las necesidades reales que se quieren atender, sometiendo dicha evaluación a información pública, utilizando medios online de libre acceso. Se introducirán en todo caso criterios de transparencia de necesario cumplimiento en la negociación y aprobación de los contratos públicos locales, además de los señalados con carácter general en materia de contratación pública.
- Las mesas de contratación tendrán una composición exclusivamente técnica, evitando la presencia de cargos electos. Los criterios de adjudicación se fijarán por un técnico independiente, distinto del que en su caso realice la propuesta de adjudicación. Los pliegos de condiciones y los informes de adjudicación serán objeto de publicidad, incluyendo medios online de libre acceso.
- Los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor no podrán superar el 30% de la valoración total de la propuesta.
- Se establecerán sistemas de evaluación de la adecuación de las obras o servicios contratados realizados a los presupuestos y a los objetivos inicialmente indicados para los mismos, con información al público que incluyan medios online de libre acceso.
- Serán objeto de trámite de información pública que incluya medios online cualquier acto de privatización de servicios públicos, de creación o supresión de organismos municipales, de concesiones y de enajenaciones de bienes inmuebles.
- En general se fomentará la participación ciudadana y la publicidad de los plenos de los

Ayuntamientos así como la asistencia de los ciudadanos en su caso.

### **11.- Reactivar los controles administrativos internos en particular en el ámbito de la contratación pública**

La reactivación de los controles administrativos internos, particularmente de los controles preventivos, debe volver a ser un mecanismo efectivo para asegurar la lucha contra la corrupción y el despilfarro y garantizar el acierto en la toma de decisiones. Dado que la mayoría de estos controles están en manos de funcionarios y empleados públicos resulta imprescindible garantizar su neutralidad e independencia como veremos con más detenimiento en el apartado siguiente. Pero existen también algunos mecanismos adicionales de control que pueden utilizarse eficazmente en procedimientos de gestión de dinero público que están particularmente relacionados con el clientelismo y en último término con la corrupción, como son la contratación pública, el urbanismo, las subvenciones, o los convenios con contenido económico con instituciones privadas.

El informe de la Fundación ¿Hay Derecho? junto con otros informes muestran que allí donde los controles internos administrativos son más débiles aumenta la corrupción. Además las áreas identificadas como de mayor riesgo son la contratación pública, el urbanismo y a mayor distancia las subvenciones. También un reciente informe de la CNMC y numerosos informes del Tribunal de Cuentas avalan que existe un enorme problema de despilfarro y mala gestión (falta de transparencia, falta de competencia efectiva) en la contratación pública, más allá de los problemas estrictos de corrupción. Se han identificado también los problemas que provoca el empleo injustificado de subcontratación de empresas públicas (a través de encomiendas de gestión) o la utilización injustificada de Convenios con entidades privadas para eludir las normas de la contratación pública.

Por otro lado, resulta fundamental que desaparezca la sensación de impunidad que prevalece hoy, dado que la revocación o anulación de las decisiones o resoluciones incorrectas o ilegales en estas materias no se traduce en ninguna responsabilidad efectiva para sus responsables, ya sea jurídica o política y particularmente de carácter patrimonial.

### **PROPUESTAS**

- Asegurar que la contratación pública de todos los organismos públicos, con independencia de su forma jurídica (sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público... etc.) garantice la aplicación de los principios de concurrencia, neutralidad, transparencia y buena gestión. Los controles existentes deben asimilarse a los que rigen para las Administraciones territoriales, adaptando sus normas de contratación a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público para evitar los fenómenos de "huida del Derecho Administrativo" o más bien de huida del Derecho, a secas, que han proliferado en estos últimos años.
- Eliminar la presencia de cargos electos y cargos políticos en las mesas de contratación y en las comisiones u órganos similares que acuerden la concesión de subvenciones. Su composición será exclusivamente técnica.
- Dotar de publicidad de los informes técnicos de adjudicación y a las valoraciones realizadas en casos de contratos y subvenciones.
- Garantizar la separación entre los técnicos que elaboran los pliegos del concurso o las bases de la convocatoria de subvenciones y que elaboran el informe técnico para

la adjudicación u otorgan las valoraciones para la concesión de las subvenciones. En particular garantizar que los pliegos del concurso en ningún caso podrán ser realizados por las empresas que vayan a participar en el mismo. De detectarse esta irregularidad, la consecuencia debe de ser la expulsión inmediata de la empresa del concurso cuyos pliegos haya elaborado.

- Conceder siempre prioridad al establecimiento de criterios objetivos sobre los subjetivos para las adjudicaciones.
- Proceder a la rotación cada pocos años del personal responsable de la realización de los informes técnicos en que se fundamenta la adjudicación de los contratos o la concesión de las subvenciones o en general de los responsables de la contratación y de la adjudicación en los distintos organismos y entidades.
- Prescindir o limitar voluntariamente la utilización de los procedimientos de contratación que restringen la transparencia y la competencia, aunque estén permitidos legalmente, particularmente en el ámbito de los contratos menores y los procedimientos negociados sin publicidad. Para adoptar límites voluntarios en estos ámbitos tendrá en cuenta el presupuesto total del organismo, reduciéndolo si así se considera oportuno por debajo de los límites legales. La utilización del procedimiento negociado no se realizará por razones de cuantía.
- Garantizar en todo caso la transparencia de todas las actuaciones y decisiones adoptadas en materia de contratación, subvenciones, concesiones de obra pública, urbanismo, encomiendas de gestión y convenios.
- Establecer un sistema de incentivos positivos (productividad, premios, etc) a aquellas entidades y organismos que consigan las mejores prácticas en materia de contratación y paralelamente establecer un sistema de incentivos negativos para aquellos organismos que presenten malas prácticas de forma reiterada. Para establecer estos incentivos se tendrá en cuenta el número de recursos presentados, los estimados en vía administrativa o en vía judicial, número de quejas o reclamaciones de los proveedores, empresas afectadas o ciudadanos en general, resultados de los informes de auditoría del Tribunal de Cuentas y otros mecanismos de evaluación objetivos e independientes que puedan establecerse. En particular deben de establecerse instrumentos efectivos para exigir responsabilidad patrimonial individualizada por malas prácticas o mala gestión que incorporen sanciones económicas y el derecho de repetición contra el causante del daño.
- Limitar que las encomiendas de gestión se utilicen solo —tal y como está previsto en las normas— para aquellos supuestos en que el organismo encomendante no pueda llevar a cabo los servicios que necesita por sí mismo y el encomendatario disponga de los medios propios necesarios para hacerlo. No deben dar lugar a subcontrataciones “en cadena” por parte del encomendatario fuera de su objeto social o que encarezcan los servicios a prestar salvo supuestos excepcionales que deberán ser autorizados y a los que deberá darse la oportuna publicidad.
- Suprimir la posibilidad de suscribir Convenios con entidades privadas que contengan prestaciones económicas que deberán, en su caso, articularse mediante contratos sometidos a los principios de concurrencia y publicidad con sometimiento a las normas correspondientes de contratación pública.
- Suprimir las subvenciones que no respondan a principios de concurrencia y publicidad.
- Extender de la competencia del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (estatal) para conocer de reclamaciones y recursos en materia de subvenciones, encomiendas de gestión y convenios. De forma similar debe de realizarse para los órganos

autonómicos allí donde se hayan establecido este tipo de organismos administrativos para la resolución de recursos administrativos. En caso de no existir, deben de crearse organismos similares en las Administraciones Autonómicas y en las Locales.

- Exigir responsabilidad política a los cargos públicos que hayan tomado las decisiones que son anuladas o revocadas judicialmente (por ejemplo, cese cargos de libre designación).
- Extender las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales a los organismos públicos. En particular, los principios de Conocer a tu cliente. Se deberá exigir a todos los beneficiarios de subvenciones, o a los contratantes con la Administración declaración de titular real. El incumplimiento o falsedad en la declaración dará lugar a la nulidad de la subvención o el contrato.

## **Contra el capitalismo de amiguetes: buena regulación y fomento de la competencia**

### **Introducción**

El capitalismo español se rige por una peculiar “ley del embudo”, que favorece a la bien conectada empresa y ofrece el camino más estrecho y lleno de espinas a los verdaderos emprendedores.

Para los emprendedores que tratan de construir una empresa a base de una idea y mucha ilusión, la administración no es más que una fuente absurda de obstáculos y trabas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) publicaba este lunes que España es el país con mayores trabas al emprendimiento de toda Europa. Los ejemplos de lo que ha descubierto el FMI son innumerables: cada vez que vemos a un emprendedor nos cuenta unos cuantos.

Por otro lado, la administración aparece a menudo dispuesta a inclinarse delante de la gran y bien conectada empresa. Lo vemos por ejemplo en multas en cuantías ridículas por conductas de colusión entre empresas que encima luego desaparecen, indemnizaciones por cualquier decisión que a los grandes concesionarios no les salió bien.

Las consecuencias más notorias de este “capitalismo de amiguetes” las experimentamos a diario cuando leemos la prensa. Tramas corruptas infiltradas en la Administración —como en el fraude de los ERE, los cursos de formación o hasta la visita del Papa—; connivencia entre promotores inmobiliarios y ayuntamientos; politización de las Cajas de Ahorro; desarrollo de pirámides financieras —como Fórum y Afinsa— con buenas conexiones políticas; colocación de productos financieros inapropiados a ahorradores con escasa formación; pago de comisiones a partidos políticos por contratistas; o construcción de aeropuertos sin tráfico y otras infraestructuras ruinosas. El coste para nuestra economía es enorme, tanto de los favores a unos como de las trabas a los otros.

La respuesta de algunos partidos es poner más trabas a la iniciativa privada e incrementar el papel y el intervencionismo del estado en toda la economía. Pero un país solo puede ser próspero si su economía se basa en un tupido entramado de empresas privadas bien gestionadas, con capacidad de competir, dar buen servicio a sus clientes, innovar y ofrecer formación y buenas perspectivas profesionales a sus empleados. Pasar por alto esa verdad políticamente incómoda es construir “la casa por el tejado”: no es posible preservar e incluso ampliar el Estado del Bienestar, una aspiración que todos compartimos, sin una economía de mercado pujante, basada en la iniciativa privada, en la competencia y en el esfuerzo individual de empresarios y trabajadores.

Si la respuesta “estatista” es absurda no quiere decir que la respuesta válida a estos problemas pueda ser dejar que las cosas continúen como están. La libre empresa y la iniciativa privada son los pilares de la riqueza de las naciones y del bienestar de los ciudadanos; pero hay que evitar que una economía de mercado degenera en el “capitalismo de amiguetes”, corroído por los pactos colusorios entre empresarios, o por sus oscuros acuerdos o tejemanejes con los políticos y gobernantes que contratan sus servicios o regulan su actividad.

Para que el mercado funcione, es necesario dejar el máximo espacio posible a la iniciativa privada, pero dentro de unas reglas de juego claramente impuestas e imparcialmente ejecutadas. En particular creemos que son necesarios tres elementos relacionados para acabar con este capitalismo de amiguetes:

1. En primer lugar, es necesario un organismo auténticamente capaz de velar por la competencia efectiva en los mercados y de evitar el abuso de las posiciones dominantes. Además es necesaria una "regulación inteligente" de ciertas actividades económicas clave en las que la competencia en el mercado es problemática debido a las elevadas barreras de entrada existentes o a la falta de simetría informativa. Esto afecta principalmente a las telecomunicaciones y el sector eléctrico, que requieren enormes inversiones en infraestructura para su entrada. Para que esta regulación funcione la vigilancia debe ser atribuida a organismos públicos reguladores o autoridades administrativas verdaderamente independientes del Gobierno y de las autoridades políticas. En la actualidad, estas funciones radican en la Comisión Nacional de la Competencia y los Mercados. Desgraciadamente, a pesar de que dentro de ella, e incluso en sus cargos directivos, figuran indudablemente algunas personas que tratan de hacer las cosas con dedicación e independencia, los nombramientos a los órganos de esta Comisión no han pretendido preservar su independencia, ni la capacidad de estos cargos.
2. En segundo lugar, es necesaria la creación de unidades especializadas que controlen no solo la legalidad del uso de fondos públicos, sino también su eficacia y sensatez económica, para evitar que algunos empresarios con buenas conexiones políticas exploten a los contribuyentes con proyectos y programas de gasto ineficaces y ruinosos. Un control riguroso de la eficacia del gasto público, y en particular de las inversiones y concesiones públicas, es también un medio eficaz para luchar contra el "capitalismo de amiguetes".
3. En tercer lugar, hace falta un mecanismo político que obligue a esas Autoridades Administrativas Independientes a rendir cuentas de su actuación, pública y regularmente, tanto ante la opinión pública como, sobre todo, ante las Cortes, a través de sus comisiones especializadas.

Pero hace falta algo más y aún más importante. Todo esto no puede funcionar si los partidos en el poder persisten en su actual actitud de "ocupar" con sus amigos y aliados todos los cargos independientes. Quizás la peor característica de nuestro sistema, que recuerda el funcionamiento de países tercermundistas, es la toma sistemática de todos los resortes del poder, desde las televisiones públicas, a la justicia, pasando por las empresas públicas, y, sí, los reguladores supuestamente independientes, por los partidos victoriosos en elecciones. Esta tendencia se acentúa cuando los partidos obtienen mayorías absolutas en cuyo caso operan como verdaderas dictaduras electivas.

Acabar con el capitalismo de amiguetes requiere importantes cambios legislativos y regulatorios. Pero requiere también un cambio radical de valores y actitudes en nuestras clases dirigentes y en nuestra opinión pública que haga que las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley funcione. Sin instituciones fuertes e independientes, cualquier cambio legislativo será puro papel mojado.

## Principales reformas

Por ello, en materia de regulación de los mercados Cs defenderá cinco grandes reformas:

1. **Profesionalizar y despolitizar los órganos de gobierno de todas las Autoridades Administrativas Independientes** y reforzar su rendición de cuentas a las Cortes. Esas Autoridades, lejos de ser una “anomalía democrática”, pueden ayudar a revitalizar la función del Parlamento, a mitigar las ventajas informativas e incluso “posición dominante” del Gobierno y a facilitar el diálogo y entendimiento entre fuerzas políticas distintas.
2. La **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)** no ha cumplido su función, porque el gobierno no ha deseado que así fuera. Hay que volver a empezar en el diseño de este organismo clave.
3. En materia de supervisión de los mercados financieros, **adoptar el modelo de “doble vértice” (twin peaks) y convertir la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en una “Comisión Nacional de los Servicios Financieros” (CNSF), que supervise también los servicios bancarios y los de seguros.**
4. Incorporar a la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AiREF) una nueva y potente unidad que evalúe la eficacia y coste** de las políticas y programas de gasto público, en sustitución de la ineficaz y alicorta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A esas cuatro grandes reformas de instituciones públicas, se añade una sexta iniciativa, sobre responsabilidad de las empresas.

### 1. Despolitizar los órganos de gobierno de todas las Autoridades Administrativas Independientes y reforzar su rendición de cuentas

Desde principios de los años 80, es decir, poco después de la aprobación de la Constitución, en España hemos ido creando, como en otros países, varias Autoridades Administrativas Independientes —Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), otras Comisiones sectoriales y de competencia hoy integradas en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia— que deberían haber actuado, teóricamente, con plena independencia del Gobierno y de sus Ministerios.

En la práctica, sin embargo, los partidos políticos tradicionales y sus sucesivos Gobiernos lograron gradualmente que, tras esa teórica fachada de independencia, esas Autoridades quedaran maniatadas y subordinadas no al interés público que les fijaban las Leyes, sino al estrecho interés político de los gobernantes de turno. Esa “captura política” de las Autoridades Independientes se produjo por varias razones:

- La designación de los presidentes, vicepresidentes y consejeros de tales Autoridades no en atención a sus méritos profesionales e idoneidad para el cargo, sino primando, de forma indebida, las relaciones de amistad o confianza política con el ministro o

presidente de Gobierno de turno.

- El ejercicio abusivo por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o por el Ministerio al que está teóricamente adscrita la Autoridad, de ciertas facultades administrativas [por ejemplo, aprobación del proyecto de Presupuesto, contratación de personal a través de la Oferta Pública de Empleo] que, en la práctica, constriñen y condicionan la actuación de las Autoridades y, en algunas ocasiones, las subordinan precisamente a aquellos Ministerios a los que deben controlar, como, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda en el caso de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal [AIREF].
- La principal excepción a ese fenómeno ha sido el Banco de España, pues su pertenencia al Sistema Europeo de Bancos Centrales [SEBC] le ha protegido tradicionalmente del afán intervencionista y controlador de los sucesivos Gobiernos y Ministros de Economía y Hacienda.
- La falta de reconocimiento por los ya vetustos Reglamentos de las Cortes de la nueva figura de las Autoridades Administrativas Independientes, lo que ha subordinado la comparecencia ante el Congreso de sus presidentes al beneplácito del Gobierno, que lo ha negado con descaro creía que esa comparecencia podía perjudicarle políticamente.
- La escasa atención que los diputados de los partidos tradicionales miembros de las comisiones especializadas del Congreso y del Senado han prestado a las actividades y fuentes de información de las Autoridades Administrativas Independientes, lo que ha privado de interés y altura a las escasas comparecencias de sus presidentes. Esas comparecencias solo han producido ocasionales destellos de interés con motivo de crisis o graves escándalos [como las comparecencias del entonces Gobernador del Banco de España con motivo del "caso Ibercorp"; las del presidente de la CNMV con ocasión de las crisis de las sociedades y agencias Gescartera y Ava; o las comparecencias del Gobernador del Banco de España con motivo de la intervención y crisis de varias cajas de ahorros].

Esa pasividad de los diputados y ese desinterés de las Cámaras, salvo en circunstancias excepcionales, por las actividades de las Autoridades Administrativas ha sido lamentable, pues esa rendición pública de cuentas de los reguladores independientes ante los representantes de la soberanía popular cumple una doble función: no solo evitar que los reguladores sean "capturados" por el Gobierno y sus Ministros, sino también que lo sean por las empresas privadas que tienen que supervisar y controlar. Un buen regulador independiente debe estar en guardia frente a ambos riesgos de "captura": la política y la de las empresas reguladas.

Para asegurar la transparencia y competitividad del proceso, en Cs impulsaremos los siguientes cambios:

1. Aplicación de un método más transparente y profesional en el nombramiento de presidentes y consejeros.

Ese nuevo método constaría de las siguientes etapas:

- A. Publicidad de la vacante con antelación, con anuncio de los requisitos exigidos a los candidatos. La convocatoria será abierta. Siempre que tengan perfecto dominio del español, podrían concurrir candidatos extranjeros. Recordemos, a título ilustrativo, que el actual gobernador del Banco de Inglaterra es canadiense.
- B. Nombramiento de una comisión independiente, formada por expertos académicos de

fuera de España, INE, que revise todos los currículos, y elija los 5 mejores candidatos para cada plaza y se los presente al gobierno.

Esta etapa preliminar debe ser necesariamente confidencial, pues muchos potenciales candidatos de valía no presentarán espontáneamente su candidatura; y otros no estarán dispuestos a aparecer públicamente como tales sin una probabilidad razonable de ser los finalmente elegidos. Se establecerán las siguientes limitaciones. Limitar el acceso a estos puestos a cargos electos en activo, o personas que hayan ocupado puestos políticos relevantes o pertenezcan a partidos políticos durante un periodo "de enfriamiento" de dos años por lo menos.

Limitar en estas instituciones la posibilidad de nombrar cargos de confianza por parte del candidato elegido, así como garantizar y promover los principios de mérito y capacidad dentro de las instituciones restringiendo al máximo los puestos de libre designación y estableciendo el concurso de méritos como principal sistema de promoción interna.

En el caso de existir cuerpos técnicos adscritos al organismo, los funcionarios pertenecientes a dichos cuerpos deben de tener preferencia para acceder a puestos que requieran dicha especialización técnica sobre otros funcionarios que no cuentan con dicha especialización.

- C. Selección por Gobierno del candidato, con carácter confidencial. En el caso de consejeros (vocales), su nombre se comunicará con carácter previo al presidente de la Autoridad administrativa, por si tuviera reservas graves a su designación.
- D. Anuncio público del candidato seleccionado por el Gobierno.
- E. Comparecencia pública del candidato ante la Comisión correspondiente del Congreso, con posibilidad de que, tras esa comparecencia, la Comisión acuerde, por mayoría absoluta de sus miembros, rechazar al candidato y solicitar al Gobierno que presente otro. Es necesario Garantizar que las Comisiones u órganos competentes que, en su caso, realicen estas comparecencias cuenten necesariamente con el asesoramiento de expertos independientes en la materia así como con la presencia de personal técnico de la institución (por ejemplo, letrados del Congreso). Las comparecencias deben de ser públicas.
- F. Nombramiento del presidente de la Autoridad por el Rey, a propuesta del Gobierno, una fórmula protocolaria que actualmente solo se aplica en el nombramiento del Gobernador del Banco de España, y que resalta simbólicamente que tales Autoridades están al servicio del Estado, no del Gobierno.
- G. Debe ser posible recurrir este tipo de nombramientos por cualquier candidato pero también cualquier persona física o jurídica que tenga interés en que se mantenga la neutralidad y la profesionalidad de las instituciones, eliminando las trabas formales que suele establecer el Tribunal Supremo a la hora de abordar este tipo de recursos.

El sistema propuesto conjuga adecuadamente dos principios: el nombramiento del presidente y consejeros de las Autoridades Administrativas Independientes debe ser una facultad del

Gobierno, pues tales instituciones son, en sentido lato, parte del Poder Ejecutivo. Pero, dada la especial naturaleza de tales Autoridades, ese nombramiento debe quedar sujeto al control político de las Cortes, que en circunstancias excepcionales debe estar facultada para, por motivos justificados, vetar al candidato propuesto por el Gobierno.

1. Las Autoridades Administrativas Independientes deben estar sometidas a reglas de disciplina presupuestaria que garanticen su eficiencia en el empleo de recursos públicos. Pero, con sujeción a esa limitación global, deben estar facultadas para contratar el personal y profesionales que consideren precisos, sin quedar supeditadas a la Oferta de Empleo Público del Gobierno, pues esa práctica –de la que solo está exceptuado el Banco de España— subordina el funcionamiento de dichas Autoridades al control discrecional del Gobierno y del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, y coarta su autonomía.
2. Los presidentes de las Autoridad Administrativas Independientes comparecerán, con carácter ordinario, trimestralmente ante la Comisión correspondiente del Congreso (en la actualidad lo hacen anualmente). Además, podrán solicitar comparecencias extraordinarias ante la Comisión correspondiente cuando lo consideren necesario, sin necesidad del beneplácito del Gobierno.
3. Las Autoridades Administrativas Independientes organizarán regularmente cursos de inducción (formación) sobre sus funciones y organización para los diputados y senadores que formen parte de las comisiones del Congreso y del Senado ante las que deban rendir cuentas.

## **2. Competencia y regulación: volver a empezar**

El gobierno actual rehízo completamente todo el marco regulatorio y de competencia. Para empezar, integró en una única institución —la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)— los antiguos reguladores sectoriales (principalmente, la Comisión Nacional de la Energía y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones) y la Comisión Nacional de la Competencia. Aunque el Gobierno explicó que basaba su iniciativa en el ahorro de costes (en realidad, según la propia memoria, una cantidad muy reducida teniendo en cuenta las funciones que se traspasan a ministerios) y en la necesidad de coordinar mejor los criterios seguidos para regular ex ante esos sectores con los aplicados ex post por las autoridades de defensa de la competencia, la realidad es que usó la oportunidad para hacer nombramientos políticos para coartar la independencia del nuevo regulador. La independencia de la nueva Comisión no ha existido porque el gobierno nunca ha creído en tal. Por eso el primer proyecto de estructura de esta comisión, que transmitía competencias cruciales a los ministerios (como las de instrucción), fue rechazada por la Comisión Europea con el argumento de que “el actual proyecto de Ley que crea la CNMC no garantiza que esta Comisión realizará su actividad reguladora de forma eficaz e independiente Diagnóstico.”

Las disfunciones de la Comisión son múltiples:

- Por un lado, la fusión de los reguladores de a que se derivaban las mayores economías de escala no se ha producido. Los organismos predecesores continúan.
- Sin embargo la integración “vertical” entre regulación y competencia si se ha producido, con el resultado de que predomina la voz de los antiguos reguladores, que estaban

capturados por los sectores que regulaban, y siguen capturados. Por ejemplo, el decreto de Autoconsumo eléctrico en el pasado hubiera tenido informes del regulador y de competencia, disminuyendo la captura. La sala de supervisión regulatoria aprobó el decreto de autoconsumo sin ningún informe ni consulta de la sala competencia, solo del regulador de energía. Como es obvio de una lectura del decreto, esto fue en grave perjuicio de los consumidores. Esta prevalencia del regulador capturado también sucede en comunicaciones y en postal y transporte. Esto tiene consecuencias graves obvias. Igualmente el presidente de la CNMC reconoció que había informado de la ley de hidrocarburo sin informar a la salud de competencia. Además la evaluación solo se mandó en privado al gobierno sin dictamen público sobre la ley.

- La CNMC no tiene recursos para cumplir las funciones que determina la ley.
- En la sala de competencia hay (dos) consejeros que fueron nombrados con criterios estrictamente políticos y que sistemáticamente emiten votos particulares no motivados por criterio técnico, su objetivo parece ser desmontar sistemáticamente todas las decisiones de la sala.
- CNMC no cumple las obligaciones de Transparencia de la ley 3—2012 ni las que marca la ley de transparencia del Gobierno
- No hay rendimiento interno de cuentas, la consecuencia es que ni normativamente ni por la dinámica interna hay ningún incentivo a poner en marcha investigaciones que no llevan a ninguna parte. El personal de la CNMC está muy desmoralizado.

## **PROPUESTAS**

### **Estructura**

La estructura actual es el peor de todos los mundos posibles. Existen razones para concentrar múltiples reguladores, no tanto por el ahorro de coste, sino sobre todo porque podría hacerlo más resistentes a la captura. Es indudable que por ejemplo la Comisión Nacional del Sector Postal o el Comité de Regulación Ferroviaria, tenían un tamaño excesivamente reducido. Sin embargo la solución actual, que ha supuesto la fusión de todos los reguladores en uno y con la competencia, no ha funcionado. Por un lado la fusión no se ha producido entre reguladores, que eran los que tenían economías de escala, no hay grupos de trabajo conjuntos etc. Por otro se ha producido una subordinación de competencia a regulación que ha desactivado las políticas de competencia.

Proponemos la separación de Competencia de Regulación, que puede estar a su vez dividida en dos o tres áreas. En particular, entre electricidad y energía no hay grandes sinergias.

### **Independencia**

Como hemos dicho, el problema es que el gobierno que puso en marcha la normativa actual no cree en las instituciones independientes. Lo dijo el subsecretario a cargo, lo ha dicho el más alto cargo económico de Moncloa. La institución nació con este pecado original. La independencia, real y percibida fue mínima una vez que los nombramientos del Consejo se llevaron a cabo. Los miembros del gobierno no quieren que haya una agencia independiente. Prefieren dictar, cuando así lo desean, una orden a la industria regulada y amenazarla con multa de la "independiente" CNMC si no cumple la orden. Asegurar la independencia requiere como mínimo dos cosas. Primero, no puede tener autonomía si depende del Ministerio de Hacienda para todas las decisiones de personal y presupuestarias. Es necesario asegurar esta autonomía absoluta.

Segundo, si los nombramientos siguen siendo políticos, la CNMC seguirá subordinada al poder político. EL sistema de nombramiento de Consejeros propuesto más arriba en el epígrafe anterior es el que debe regir el nombramiento de Consejeros

### **Transparencia**

La Comisión debe cumplir con sus obligaciones de transparencia ya existentes.

- Publicar los órdenes del día de la Sala de Competencia, de Regulación, y el Pleno
- Publicar las actas
- Publicar las resoluciones de las salas.
- La publicación debe ser, cuando se produzca, rápida. Los documentos tardan meses en ser publicados.

### **Sanciones**

Ley de defensa de la competencia de 2007 es una ley moderna y avanzada que da capacidad para poner multas elevadas, pero los tribunales las tumban. La multa a las cinco eléctricas y la patronal, en 2008-2009, ha sido anulada 6 años después por el Tribunal Supremo que anuló la inspección por defectos de forma. Otras multas se anulan por supuesta falta de proporcionalidad. Parte del problema puede ser la enorme falta de cultura económica de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. En todo caso la Agencia, para ser independiente y presentar sus propios casos en los tribunales, debería tener su propio servicio legal, y no apoyarse en la abogacía del estado.

Por otro lado cuando los procedimientos sancionadores en competencia hay un informe y luego una resolución que lo puede contradecir, pero en público. Cuando una dirección no de competencia hace una propuesta de resolución y el Consejo la contradice, no hay ni publicidad ni se sabe la dirección de la instrucción.

### **3. Convertir la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en una Comisión Nacional de los Mercados Financieros (CNMF)**

Incluso antes de la crisis financiera que se inició en 2008, la pasividad de las autoridades reguladores y de los supervisores financieros permitió que en España se produjeran dos gigantescos fraudes piramidales —Fórum Filatélico y Afinsa— cuya cuantía superó los 6.000 millones de euros. En 2003, el Gobierno de la época, lejos de afrontar con decisión el problema que se venía arrastrando desde tiempo atrás, modificó la legislación para que ambas compañías —dedicadas a la captación de depósitos camuflados como compras de sellos con pacto de reventa— pudieran seguir actuando al margen del control de los supervisores financieros —y, en consecuencia, defraudando durante varios años más a los ahorradores ingenuos—, hasta que en 2006, ante una denuncia del fraude procedente del extranjero, la Fiscalía se vio obligada a intervenir ambas entidades y destapó el fraude. Los partidos políticos tradicionales, [debido probablemente al generoso apoyo financiero que tal vez recibieron de dichas compañías —que desarrollaban una generosa política de patrocinios y de publicidad en los medios para conseguir prestigio social y encubrir su fraude—], no quisieron investigar a fondo lo ocurrido y le dieron “carpetazo” al problema desde el punto de vista legal cuando el Congreso aprobó, con el apoyo de los dos grandes partidos, una ley pintoresca, la Ley 43/2007, de Protección de los Consumidores en la Contratación de Bienes con Oferta de Restitución, que encomienda a las autoridades de consumo de las Comunidades Autónomas la persecución de nuevos fraudes piramidales basados en la venta de bienes tangibles (como los sellos) con

pacto de recompra.

Incluso dentro del sector bancario, tanto el Banco de España como la CNMV permitieron, salvo excepciones, que los bancos y cajas de ahorros colocaran entre sus clientes minoristas productos financieros complejos (como las “participaciones preferentes”) poco apropiados para muchos de ellos. Las autoridades financieras basaron su permisiva actitud en el principio de libertad de emisión de valores y en el supuesto de plena racionalidad de los ahorradores, pero no prestaron suficiente atención al grave conflicto de interés que la emisión de tales valores le planteaba al Banco de España: tales valores reforzaban por entonces los recursos propios y solvencia de los bancos y cajas que los emitían —algo que satisfacía al Banco de España, como supervisor de esa solvencia—; y la CNMV, dirigida a la sazón por un presidente y un vicepresidente procedentes del Banco, no fueron suficientemente firmes en una actuación preventiva que protegiera a los clientes bancarios con menor formación, muchos de los cuales sucumbieron a la capacidad de influencia de los directores y comerciales de las sucursales bancarias, así como al embrujo de unas retribuciones aparentemente elevadas (como ocurrió en el caso de las participaciones preferentes).

Otro potencial conflicto puede producirse, mirando especialmente al futuro del sistema financiero español, entre el grado de concentración bancaria —que ha aumentado mucho en España como consecuencia de la crisis financiera y las fusiones y absorciones de entidades que ha provocado— y el nivel de competencia entre bancos.

Es cierto que una competencia desaforada entre entidades financieras, especialmente en períodos de euforia en los que se infravaloran los riesgos, puede conducir a excesos y generar vulnerabilidades, que solo se hacen visibles cuando el ciclo cambia. Pero también es cierto que una excesiva concentración bancaria puede favorecer oligopolios que degeneren en conductas colusorias y dificulten la prestación a los consumidores de servicios financieros eficaces a precios competitivos.

Otros países —como los Estados Unidos o el Reino Unido— no vivieron episodios tan graves de comercialización inadecuada de productos financieros (mis-selling) como los ocurridos en España, pero han sacado de la crisis financiera una conclusión inequívoca: hay que atribuir a dos instituciones distintas la supervisión de la solvencia de las entidades financieras y la protección de los consumidores financieros e integridad de los mercados, para evitar los conflictos de interés que puede suscitar que una misma institución pública sea responsable de ambas funciones.

La solución es, pues, la adopción del modelo regulatorio de “doble vértice” (twin peaks) o de “supervisión funcional”. La idea no es nueva ni siquiera en España, pues en 2008 la esbozaron el nuevo Gobierno y su Ministro de Economía y Hacienda, el Sr. Solbes, pero no la pusieron en práctica, ante la gravedad de la crisis que se desató y, quién sabe, la coyuntural conveniencia para las autoridades de que los bancos y cajas de ahorro colocaran entre su clientela productos financieros que reforzaban su solvencia, aunque fueran complejos.

Así pues, C's impulsará la adopción en España del sistema de regulación financiera de “doble vértice”, integrado por:

- De una parte, una nueva “Comisión Nacional de Servicios Financieros” (CNSF), institución que tomará como punto de partida la actual CNMV, pero que asumirá las siguientes responsabilidades:
  - La supervisión de la prestación a clientes (especialmente minoristas) de cualquier servicio financiero, incluidos los típicamente bancarios (préstamos hipotecarios, tarjetas de crédito...), los de seguros y los fondos de pensiones.
  - La supervisión de cualquier forma de captación de ahorro en España, con independencia del bien en que se materialice (p.ej. sellos, bosques u otros bienes tangibles).
  - Las actuales competencias del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).
  - Establecer, previo el oportuno proceso de consulta, “contratos marco”, esto es, modelos normalizados o estandarizados, para la prestación por las entidades financieras a los consumidores de servicios típicos (por ejemplo, préstamos hipotecarios, préstamos al consumo, pólizas de seguros...), lo que garantizará que tales contratos resulten comprensibles para los consumidores y no contengan cláusulas abusivas.
  - Podrá prohibir, o sujetar a especiales limitaciones, la comercialización minorista de productos no idóneos y adoptar medidas que favorezcan la competencia, la transparencia de precios y comisiones, y la información de los usuarios de servicios financieros.
  - Favorecerá la difusión de “información positiva” (y no solo “negativa” o sobre situaciones de impago) de los potenciales solicitantes de préstamos y créditos, para así fomentar la competencia entre las entidades financieras y evitar que los clientes queden cautivos de las entidades financieras que les conocen, manejan sus cuentas y conocen su historial de pagos.
  
- A diferencia de la CNMV, la CNSF no será responsable de:
  - La autorización y supervisión de la solvencia de las empresas de servicios de inversión (p.ej. sociedades y agencias de valores)
  - La supervisión y control de las infraestructuras del mercado financiero (como, p.ej., el servicio de compensación y liquidación de valores).
  - De otra parte, el Banco de España, que pasará a ser responsable de la supervisión de la solvencia de todas las entidades financieras (incluidas las empresas de servicios de inversión y las compañías de seguros) que no estén ya bajo la supervisión del Banco Central Europeo. El Banco de España supervisará también las infraestructuras de los mercados financieros españoles, pero dejará de tener responsabilidad sobre la prestación por los bancos a sus clientes de servicios bancarios.

El nuevo esquema regulatorio tendrá presente, en fin, que los mercados financieros son globales y su supervisión a escala nacional no resulta siempre eficaz. Por eso, Cs no solo apoyará que la zona euro se configure como una genuina “unión bancaria” en la que el Banco Central Europeo posea amplias facultades de supervisión y el nuevo Mecanismo Único de Resolución (MUR) termine siendo el principal responsable de la resolución de bancos en crisis. También apoyará la plena integración de los mercados de capitales y la atribución a la Autoridad Europea de Mercados de Valores (ESMA, por sus siglas en inglés) de mayores facultades en ciertos ámbitos –como la lucha contra la información privilegiada o la

manipulación de mercados— en los que la actuación a escala nacional puede resultar ineficaz.

#### **4. Incorporar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AiREF) una unidad que evalúe la eficacia y el coste de los programas de gasto público**

En España, por exigencia de las reglas de la unión monetaria, creamos en 2014 una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AiREF) que vigila la evolución y previsiones de los presupuestos y de la deuda pública del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las demás Administraciones públicas. Pero la Ley que creó la nueva Autoridad no le encomendó una función complementaria esencial: analizar, de forma rigurosa e independiente, la eficacia y el coste de las distintas partidas y programas de gasto público, ni siquiera los del Estado.

Es cierto que, de resultados de una antigua iniciativa política, existe dentro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una llamada “Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)”, que podría en teoría haber jugado esa función. Pero las limitadas funciones que se le atribuyeron y su subordinación a las autoridades políticas han impedido que jugara un papel relevante en un asunto tan relevante económicamente, pero políticamente sensible, como el análisis crítico del gasto público.

La ausencia de una institución que cumpliera esa función ha privado de contenido sustantivo a los debates parlamentarios sobre el Presupuesto y sobre las partidas de gasto, pues ni los grupos parlamentarios disponen de recursos para efectuar ese análisis económico, ni existen en España centros privados de investigación y análisis económico que, de forma desinteresada, lleven a cabo, con carácter general, esa función.

Ese vacío en el desempeño de una tarea tan esencial como controlar la eficacia del gasto público no obedece, sin embargo, a la falta de medios, pues en España existen varias instituciones públicas con amplios recursos para la investigación, como el Servicios de Estudios del Banco de España o el Instituto de Estudios Fiscales. El problema es que todos esos recursos no se han puesto al servicio de las nuevas prioridades del país.

De lo que se trata, pues, es de atribuir el análisis riguroso de la eficacia de los programas de gasto público a una institución pública que, como la AiREF, sea independiente del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, pero que rinda cuentas periódicamente a las Cortes y proporcione a todos los grupos parlamentarios una base objetiva de datos que permita debates rigurosos y de altura sobre las prioridades en el gasto público.

Aunque las nuevas funciones atribuidas a la AiREF se centrarían en el análisis económico de los programas de gasto público, se extenderían también a un ámbito donde confluyen el coste de la prestación de ciertos servicios públicos y su financiación: la financiación de las Comunidades Autónomas y, más generalmente, las materias objeto de discusión en el Consejo de Política Financiera y Fiscal. También aquí la AiREF podría jugar un papel muy útil, al proporcionar a todos los miembros de ese Consejo una base objetiva que facilite los debates y las decisiones, y evite la excesiva posición dominante en ellos del Ministerio de Hacienda, gracias al monopolio de la información.

Así pues, C's defenderá que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AiREF) asuma las siguientes funciones:

- La evaluación del coste y eficacia de los programas de gasto público. A tal fin, asumirá las funciones y recursos de:
  - La Agencia de Evaluación de la Calidad de los Servicios.
  - El Instituto de Estudios Fiscales, en lo que atañe exclusivamente a las nuevas competencias de la AiREF sobre análisis del gasto público (pero no de los impuestos).

El Banco de España y, en particular, su Servicio de Estudios proporcionarán también a la AiREF la colaboración y medios precisos para el buen desempeño de esa tarea.

- La función de Secretaría Técnica del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en estrecha colaboración con los técnicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

### **5. Asunción por las empresas y sus directivos de su responsabilidad corporativa Hasta aquí las reformas institucionales que C's defenderá para evitar que la economía social de mercado que nuestra Constitución contempla degeneren en un "capitalismo de amiguetes".**

Ahora bien, en C's creemos que las propias empresas, sus altos directivos y sus propietarios o grandes accionistas tienen también que demostrar a los ciudadanos las ventajas de una economía basada en el mercado, la iniciativa privada y la libre empresa.

Para lograrlo no solo deben respetar formalmente las normas, sino actuar también guiados por unos principios éticos, aceptados voluntariamente, que vayan más allá del mero cumplimiento cicertero y ramplón de la letra de las leyes.

Esa actuación de "buena fe", acorde con su "responsabilidad social", será esencial para afianzar la buena reputación no solo de sus empresas, sino del sistema de iniciativa privada y libre empresa.

Durante muchos años esa "responsabilidad social de las empresas" o "responsabilidad social corporativa" (RSC) se concibió como el mero respeto al medio ambiente y a la "sostenibilidad". Pero esa interpretación restrictiva es equivocada: la responsabilidad social de las empresas y su buena reputación social depende también de su actuación en muchos otros ámbitos.

Como novedad, el nuevo Código de Buen Gobierno de las sociedades cotizadas aconseja en su Recomendación nº 54 que esas grandes sociedades definan y hagan pública su "política de responsabilidad social corporativa" e indiquen los principios o compromisos que hayan asumidos voluntariamente en diversos ámbitos (como su relación con empleados, clientes o proveedores; el respeto del medio ambiente; la promoción de la diversidad; su conducta en materia fiscal; el respeto de los derechos humanos; la prevención de conductas ilegales; o su política de comunicación y de prevención de la manipulación informativa).

Hay muchas potenciales conductas que, sean o no legalmente sancionables, deben considerarse contrarias a la ética, a la buena fe y a la responsabilidad social de una empresa. A título de ejemplo, cabría citar:

- La planificación fiscal "agresiva", con utilización de precios de transferencia hacia paraísos fiscales o territorios de baja tributación para minorar el pago de impuestos en aquellos países donde se desarrolla el grueso de la actividad o están los verdaderos clientes.

- La elusión de impuestos por altos directivos o accionistas de una gran empresa, mediante la ocultación de herencias en el extranjero, o la atribución a sociedades, como gastos deducibles, de bienes de recreo o de uso personal, como yates o coches.
- El mantenimiento al frente de grandes y prestigiosas entidades de personas condenadas por delitos dolosos.
- El abuso de la contratación temporal y su utilización para trabajos de naturaleza permanente, o la utilización inadecuada de fórmulas de contratación (p.ej. contratación como becarios de genuinos empleados a los que no se ofrece formación).
- La utilización de un sistema de tarifas complejo y de difícil comprensión por los consumidores, en la esperanza de que, en caso de errores de facturación a favor de la empresa, solo reclamen algunos.
- Los acuerdos colusorios con competidores, sea en concursos públicos, en subastas, en la fijación de precios de productos o en el reparto de mercados.
- Las presiones, coacciones u incentivos a medios de comunicación o periodistas, para influir en las informaciones que difundan— o silencien— y así manipular la información pública.
- La actitud hostil, con represalias e incluso despido, de aquellos empleados o profesionales que denuncian actuaciones irregulares en sus empresas (whistleblowers).

Para evitar conductas como las descritas no hace falta aprobar nuevas normas, porque ya hay muchas. Tampoco hay que legislar sobre la “responsabilidad social de las empresas”, pues ésta debe descansar sobre principios éticos voluntariamente aceptados por las empresas, por sus altos directivos y por sus grandes accionistas. Lo que resulta preciso son dos cosas: que las autoridades y Tribunales apliquen con rigor las normas vigentes; pero, sobre todo, que las empresas, sus directivos y sus grandes accionistas actúen, por convicción propia, de acuerdo con exigentes principios éticos y de responsabilidad social, y transmiten tales valores a toda la organización, conscientes de que su buena reputación social no solo beneficiará a la propia empresa, sino que prestigiará ante los ciudadanos el sistema económico de mercado, de iniciativa privada y de libre empresa que consagra nuestra Constitución.

**Por todo ello, C's, con la especial legitimidad que le da su firme defensa de la economía de mercado, la libertad de empresa y la iniciativa privada a través de sus diputados y representantes políticos, vigilará y denunciará públicamente aquellas conductas de empresas, empresarios o directivos —sean grandes, medianas o pequeñas— que, aunque no sean legalmente sancionables, no sean éticas o socialmente responsables.**



[ciudadanos-cs.org](http://ciudadanos-cs.org)