



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2014

X LEGISLATURA

Núm. 549

Pág. 1

CONSTITUCIONAL

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. ARTURO GARCÍA-TIZÓN LÓPEZ

Sesión núm. 22

celebrada el jueves 24 de abril de 2014

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias en relación con las iniciativas sobre la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción, en especial en lo que se refiere al proyecto de ley reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado. Por acuerdo de la Comisión Constitucional. (Número de expediente 121/000083):

- Del señor catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (Betancor Rodríguez). (Número de expediente 219/000612) 2
- Del señor catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Vaquer Caballería). (Número de expediente 219/000613) 2
- Del señor catedrático de Derecho Administrativo en estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya (Cerrillo i Martínez). (Número de expediente 219/000614) 2

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 2

Se abre la sesión a la diez y treinta minutos de la mañana.

El señor **PRESIDENTE**: Damos comienzo a la sesión de hoy. Iniciamos esta segunda sesión de comparecencias en la Comisión Constitucional en relación con las iniciativas sobre la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción. Hoy comparecen, en la forma que ya fue habitual en los trámites previos a la Ley de Transparencia, tres catedráticos de Derecho Administrativo: don Andrés Betancor Rodríguez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; don Marcos Vaquer Caballería, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid y don Agustín Cerrillo i Martínez, catedrático de Derecho Administrativo en Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya. A los tres les doy la bienvenida en nombre de la Comisión y les agradezco su presencia hoy ante la misma.

El procedimiento que vamos a seguir en estas comparecencias es, repito, el que ya tuvo lugar en relación con la Ley de Transparencia. Van a comparecer los tres juntos. Tomarán la palabra sucesivamente por tiempo de quince o veinte minutos —les ruego que no se excedan de ese tiempo—, después abriré un turno de grupos parlamentarios por un tiempo que no exceda de diez o doce minutos por grupo y a continuación volveré a dar la palabra a los comparecientes por un tiempo que tampoco exceda de diez o doce minutos cada uno.

Repitiendo mi salutación y mi agradecimiento a los tres catedráticos por su disposición a comparecer ante la Comisión, les doy la palabra, por el orden en que aparecen en la convocatoria. En primer lugar, don Andrés Betancor Rodríguez.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA DE BARCELONA** (Betancor Rodríguez): Muchas gracias a la Comisión por haberme hecho esta invitación, que considero un honor realmente inmerecido.

Nassim Nicholas Taleb acusa a los académicos de escribir libros para las bibliotecas; según él, y es una crítica que comparto, los académicos solemos ir de la biblioteca a los problemas. En esta ocasión al menos, espero no incurrir en este vicio. Como valoro mucho el tiempo de sus señorías, voy a tratar de ajustarme al que se me ha concedido para esta primera intervención, aun a riesgo de pecar de esquemático. Mis comentarios sobre el proyecto de ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado serán, aunque es ocioso decirlo, de naturaleza estrictamente técnica y no de oportunidad política. Mi intención es la de ayudar a sus señorías a la mejora de esta futura ley y a tal fin me voy a centrar, cómo no, en los problemas que a mi juicio suscitan las novedades que plantea este proyecto respecto de la vigente Ley 5/2006 y formular algunas propuestas de solución.

Como introducción, quiero hacer una consideración de carácter general. Si se comparan las leyes que han regulado esta materia a lo largo de la democracia, desde la primera, la Ley 25/1983, pasando por la Ley 12/1995 y continuando hasta la vigente Ley 5/2006, se pone de manifiesto que esta materia no es ideológica o de partido. Es notable el esfuerzo de todos los Gobiernos, con independencia del color político, para regularla y además hacerlo sin notables diferencias. Hay un objetivo claro desde la primera ley, la 25/1983, y es garantizar la independencia e imparcialidad de los altos cargos. Cada ley ha supuesto un avance respecto a la anterior; cada ley ha ido perfeccionando la garantía de la independencia e imparcialidad mediante la ampliación de su ámbito de cobertura, tanto subjetivo —cada vez más altos cargos quedaban sujetos— como objetivo —más y más completas reglas para prevenir cualquier amenaza—.

Vayamos a los problemas. El primer problema es el del ámbito subjetivo de la regulación proyectada. ¿Están todos los altos cargos de la Administración General del Estado? El proyecto nos ofrece una relación puntillosa y extensa —sigue, como digo, la tradición—; no hay novedad importante salvo la inclusión de los secretarios generales técnicos, una ampliación que merece ser valorada positivamente. No entiendo, en cambio, la exclusión de los miembros de los gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de la Vicepresidencia, así como la de los directores de los gabinetes de los ministros, que están incluidos en la vigente ley. En cambio, el proyecto afronta con determinación uno de los temas de actualidad: qué sucede con los altos cargos del Banco de España. No me refiero al gobernador, al subgobernador y a los miembros del consejo de gobierno, sino al secretario general y a los directores generales. La vigente Ley 5/2006 solo permite la aplicación de sus disposiciones al gobernador, al subgobernador y a los miembros del consejo de gobierno, así como al secretario general y a los directores generales, pero solo en los términos que establezca la legislación específica del propio banco. Instaura, por tanto, una doble preeminencia de la Ley de Autonomía del Banco de España que no me parece razonable en relación, como digo, con los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 3

últimos altos cargos citados. El proyecto pretende cambiar esta situación. La nueva disposición adicional segunda dispone el carácter supletorio de la futura ley reguladora del alto cargo; por tanto, los altos cargos no incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, como los del Banco de España, primero se rigen por su normativa específica y, en segundo lugar, por la ley general en lo que aquella no establezca de manera expresa.

El segundo problema es el de los requisitos para el nombramiento de los altos cargos, que por primera vez se incluyen en este tipo de legislación. No es que sea una novedad en nuestro ordenamiento jurídico; se recoge en un único texto normativo lo que está diseminado en distintas normas. El requisito general es el de la idoneidad, y es idóneo para ocupar un alto cargo aquel que reúne honorabilidad pero también formación y experiencia. Se trata de un requisito general que se añade a los adicionales que pudieran incluirse en la legislación correspondiente para ciertos altos cargos. La exigencia que consagra el proyecto de la debida formación y experiencia en la materia es problemática por las razones que paso a exponer. Primero, creo que la redacción del apartado 4 del artículo 2, sobre la valoración de la formación y de la experiencia, es confusa. Debería quedar claro que el parámetro para la valoración solo puede ser el puesto que se pretende ocupar. No olvidemos que se trata de altos cargos, no de cualquier empleado público al que se le puede exigir con carácter general una formación y una experiencia mínimas. Segundo, no me parece técnicamente adecuado el medio elegido por el proyecto para acreditar el requisito de la formación y la experiencia. El proyecto habla de la declaración responsable, en la que el alto cargo manifiesta bajo su responsabilidad que cumple con los requisitos de idoneidad para ser nombrado. En nuestro derecho ya contamos con la declaración responsable como medio de intervención de la actividad de los ciudadanos; no parece conveniente confundir la declaración para acreditar el cumplimiento de un requisito para el acceso al cargo con la declaración para acreditar el cumplimiento de unos requisitos para el ejercicio de una libertad. No entiendo por qué se renuncia a la forma tradicional de la declaración de veracidad bajo juramento o promesa. Y, tercero, ¿qué consecuencias jurídicas se derivan del incumplimiento del requisito? ¿Qué sucede si la Oficina de Conflictos de Intereses aprecia que ni la formación ni la experiencia son las debidas? En el proyecto se tipifica como infracción muy grave el falseamiento o el incumplimiento de los requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo. Por un lado, es un supuesto claramente sancionador el relativo al falseamiento del cumplimiento de los requisitos; en cambio, por otro lado, a mi juicio es técnicamente defectuoso suponer que el incumplimiento de un requisito tan indeterminado como el de la formación y la experiencia debidas puede constituir una infracción muy grave. Primero, no se cumplen las exigencias mínimas del principio de legalidad en relación con la tipificación de las infracciones. A mi juicio, debería haber una especificación de cuáles son la formación y la experiencia debidas para el cargo correspondiente en la legislación aplicable al mismo. Así, por ejemplo, los reales decretos de estructura de cada departamento podrían especificar la formación y la experiencia debidas para ocupar los altos cargos. Solo de esta manera el requisito ganaría en concreción y el tipo infractor cumpliría las exigencias de predeterminación legal. Segundo, la infracción debería estar reservada a los supuestos singularmente graves por el daño al interés general. Convertir cualquier incumplimiento de este requisito en una infracción es conducirlo a la ineficacia y además con posibilidades de judicializar la sanción. Y, tercero, a mi entender es más razonable disponer con carácter general que lleva aparejada la destitución del cargo una vez el órgano competente para el nombramiento hubiese estimado, a instancia de la Oficina de Conflictos de Intereses, la concurrencia de la ausencia o el incumplimiento del requisito de la idoneidad. Lógicamente esta es una decisión acompañada de la obligación de la devolución de los emolumentos indebidamente percibidos.

El tercer problema es el del ejercicio del cargo. El artículo 3 enumera los principios que han de gobernarlo. Es confusa la remisión a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno para, a continuación, enumerar unos principios específicos que ya estaban incluidos en la citada ley a la que se remite el precepto comentado. Otro comentario igualmente técnico se refiere a la elevación del rango por el artículo 6.3 del proyecto del Real Decreto 405/1992, por el que se regula el Estatuto de los expresidentes del Gobierno. Cualquier cambio o derogación del real decreto precisaría una modificación legal; no parece razonable y es innecesario, bastaría una remisión a la disposición reglamentaria que regule esta materia. El proyecto establece que quienes ejerzan un alto cargo gestionarán los recursos humanos, económicos y materiales siguiendo los principios de eficiencia y sostenibilidad. El problema se plantea cuando se trata de concretar este deber. En el mismo artículo se regulan la utilización de los coches oficiales, así como los gastos de representación y atenciones protocolarias. El Consejo de Estado propuso su supresión precisamente por su inadecuación para ser incluida en una norma de rango legal.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 4

Coincidió con esta opinión, me parece excesivo; a mi juicio, es más razonable que se enuncien unos principios o reglas básicas y que la concreción se remita a reglamento.

El cuarto problema es el del régimen de conflictos de intereses y de incompatibilidades. Salvo puntuales mejoras técnicas, no hay diferencias en cuanto al régimen de la vigente Ley 5/2006. En relación con el régimen de las limitaciones patrimoniales en participaciones societarias, me parece muy positivo que, en primer lugar, se amplíe el ámbito de la limitación a cualquier participación societaria cuando la sociedad tenga conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local, o reciban subvenciones provenientes de cualquier Administración pública. En segundo lugar, igualmente me parece positivo que se establezca la obligación de la enajenación o cesión a un tercero independiente cuando la participación societaria sea superior al 10% o inferior cuando el capital societario no supere los 600.000 euros pero la participación sea relevante. En tercer lugar, también es positivo que se implante un mecanismo de control de la enajenación y de la cesión al tercero consistente en la exigencia del informe favorable de la Oficina de Conflictos de Intereses. En cambio se modifica la forma de calcular el porcentaje de la participación. La vigente ley incluye tanto la propia como la de las personas con las que el alto cargo tiene una relación familiar. Se podría considerar que el proyecto es menos restrictivo. En la práctica, por muy grande o pequeña que sea la participación del alto cargo, se mantendría la de su familia. Al final, lo único realmente relevante no es tanto la participación cuanto el conflicto de intereses en el que el alto cargo pudiera estar incurso, y creo que el proyecto lo resuelve mejor al detallar qué es lo que se entiende por tal, cuándo se produce, el deber de abstención que pesa sobre el alto cargo e incluso la previsión de una infracción grave cuando se incumple dicho deber. Para evitar suspicacias recomendaría que se incluyera un nuevo tipo infractor muy grave relativo al incumplimiento del deber de abstención cuando, sin ser reiterado, hubiese redundado en un perjuicio al interés general o a la Administración pública correspondiente.

El quinto problema es la *revolving door*. Este es un problema que ha tenido y tiene una gran importancia social y política. Por ejemplo, en las empresas energéticas se han llegado a inventariar hasta un total de 43 antiguos altos cargos. El proyecto es valiente en la regulación de las limitaciones al ejercicio de las actividades privadas durante dos años con posterioridad al cese. El proyecto especifica dos prohibiciones. La primera prohibición es la de prestar servicio en entidades privadas. El proyecto modifica, respecto a la legislación vigente, tanto el ámbito subjetivo como el objetivo de la prohibición para ampliar su alcance. El ámbito objetivo de la prohibición es el de prestar servicios; la redacción es más correcta que la actual, desempeñar sus servicios. Pero ¿qué se entiende por prestar servicios, y además en entidades privadas? Ante la duda me parece que no sería un exceso que quedase claro que la prestación de servicio no es el objeto de una relación contractual y que se trata de cualquier actividad que tenga por destinatario a una entidad privada con la finalidad de reportarle un beneficio, con independencia de que tal actividad se desarrolle en, como para dicha entidad, puesto que no se requiere ninguna incorporación a la organización de la misma. El ámbito subjetivo de los afectados por la prohibición abarca tanto el que no puede prestar servicios, el alto cargo, como el que no puede ser beneficiario de los servicios prestados por aquel, la entidad privada.

El proyecto distingue un régimen general aplicable a todos los altos cargos y otro especial solo para los altos cargos de organismos reguladores. Hay importantes novedades y además muy positivas. En primer lugar, en cuanto al régimen general, el sujeto pasivo de la prohibición, o sea el sujeto que no puede ser beneficiario de las prestaciones, de los servicios prestados por el alto cargo, es delimitado utilizando tres criterios. Primero, son entidades privadas y no, como dispone la vigente ley, empresas o sociedades privadas, por lo que se incluyen también las fundaciones y las asociaciones, y también se incluyen todas las empresas del mismo grupo societario. Se produce, por lo tanto, una importante ampliación del ámbito subjetivo. Segundo, son entidades afectadas por decisiones en las que haya participado el alto cargo. En la vigente ley se habla de empresas relacionadas directamente con las competencias del alto cargo desempeñado. La terminología es aparentemente más amplia que la del proyecto, sin embargo la propia interpretación que hace la vigente ley de cuándo se produce la relación conduce a que no existen diferencias con el proyecto. Además, en el proyecto no se especifica que la afectación sea directa, por lo que también puede serlo de manera indirecta, con lo que se amplía considerablemente el ámbito. Y tercero, el proyecto amplía enormemente cómo se produce la afectación al incluir no solo las resoluciones o acuerdos, sino también los informes preceptivos, así como los actos equivalentes sometidos al derecho privado.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 5

Y en segundo lugar, el proyecto introduce un régimen especial más restrictivo aplicable a los altos cargos de los organismos reguladores, que no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan estado sujetas a su supervisión o regulación. El problema está en que este régimen solo se aplica a los altos cargos que sean miembros o titulares de tales organismos, ¿qué sucede con los demás altos cargos que no son ni miembros ni titulares?, pienso en los secretarios generales y en los directores generales de los organismos reguladores. La interpretación literal conduciría a que estos altos cargos quedarían sometidos al régimen general de prohibición de prestar servicios, no al especial y más intenso de los altos cargos miembros o titulares de los organismos reguladores. Me parece un error establecer, en relación con los organismos reguladores, dos regímenes de prohibición; los conflictos de intereses son comunes a todos los altos cargos y común ha de ser el régimen para resolverlos. La segunda prohibición es la de contratar con la Administración en la que ocupaba un puesto público el alto cargo. El alto cargo cesado no podrá celebrar contrato de asistencia técnica, de servicio o similares directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas, siempre que guarde una relación directa con las funciones que el alto cargo ejercía. Esta última frase que se añade al régimen vigente está llamada a ser fuente de problemas. ¿Qué se entiende por relación directa? Creo que se abre una ventana a la sospecha que no es recomendable, máxime en las presentes circunstancias.

El sexto y último problema es el del control del cumplimiento de las exigencias establecidas por la legislación, que es atribuido fundamentalmente a la Oficina de Conflictos de Intereses. Me parecen importantes los refuerzos que se introducen para que la oficina gane en funciones y competencias pero también en autonomía. Es relevante que el director tenga rango de director general, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Administraciones Públicas. Se contempla la previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados con el fin de que examine si su experiencia, formación y capacidad son adecuadas para el cargo. A mi juicio, se podría reforzar más la autonomía si, primero, se dispone taxativamente que solo puede ser director un funcionario del Grupo A, como ya dispone la legislación vigente, y, segundo, que en caso de cese el Gobierno deberá informar a la Comisión del Congreso ante la que él compareció exponiendo las razones por las que dicho cese se ha producido.

Una novedad notable es el control de la situación patrimonial del alto cargo una vez ha cesado para comprobar: uno, el adecuado cumplimiento de las obligaciones legales y, dos, la existencia de indicios de enriquecimiento injustificado. A tal fin, la oficina elaborará un informe de comprobación de la situación patrimonial en el plazo de tres meses desde el cese del alto cargo.

Unas últimas palabras para finalizar mi intervención. Este proyecto forma parte del importante esfuerzo que ha llevado a cabo la democracia española para garantizar la independencia y la imparcialidad de los altos cargos de la Administración General del Estado. Amplía el ámbito objetivo y subjetivo de las garantías, pero son garantías jurídicas cuya eficacia dependerá de sus aplicadores y controladores. Ninguna ley, ni la más perfecta, puede impedir que los altos cargos o cualquiera incurran o incurramos en ilegalidad. Es obra del Estado de derecho y de sus instituciones que el infractor tenga la certeza de que su incumplimiento será castigado. Esta amenaza, así como la moral individual y colectiva y sobre todo el rechazo social son los mecanismos más efectivos para garantizar que los altos cargos actúan con objetividad al servicio de los intereses generales; o sea, al servicio de los ciudadanos. La ley es necesaria pero no es suficiente; se necesita mucho más, en especial el celo de las instituciones y de los ciudadanos.

Quiero reiterar mi agradecimiento a todos ustedes por su amabilidad hacia mi persona y pedir disculpas por la excesiva rapidez de mi intervención. Por supuesto, quedo a su entera disposición para las preguntas que tengan a bien hacerme.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación tiene la palabra don Marcos Vaquer Caballería, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid. Don Marcos, cuando usted quiera.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID** (Vaquer Caballería): Yo también agradezco que hayan tenido la cortesía de invitarme a comparecer ante esta Comisión. Les felicito por los trabajos en los que se han embarcado al servicio de la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción y les deseo, desde luego, el mayor de los éxitos posible. El objeto de la comparecencia, según la convocatoria que me ha llegado, es hablar de iniciativas sobre regeneración democrática y lucha contra la corrupción y en especial del proyecto de ley reguladora del ejercicio de alto cargo. Intentaré, por tanto, hacer primero alguna reflexión general sobre

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 6

las medidas de regeneración democrática y lucha contra la corrupción y después me centraré especialmente en el proyecto de ley relativo al alto cargo.

En cuanto a las reflexiones generales, empezaré por donde ha terminado el profesor don Andrés Betancor, diciendo en mi caso una obviedad —que no será, seguro, la última que diga, pero está al menos es consciente— y es que la degeneración democrática o la falta de calidad democrática a que obedecería la necesidad sentida por esta Cámara de adoptar medidas de regeneración, así como la corrupción, son problemas de ética pública, y siendo problemas de ética pública, es decir, no estrictamente legales, las soluciones legislativas tienen una eficacia limitada; tienen que ir acompañadas e incluso precedidas de otras muchas medidas, actuaciones, impulsos, seguimientos, acciones políticas en general que no son objeto concreto de esta comparecencia. En segundo lugar, hablamos de un problema transversal —este no es un problema sectorial, aunque se ha centrado o se ha cebado en algunos sectores de la actividad pública—, que requiere tener una visión de conjunto, y de ahí yo sacaré tres consideraciones. La primera es que, dentro del marco legal vigente de la gestión pública, el estatus de alto cargo dentro de la Administración General del Estado, que es el objeto específico del proyecto de ley que hoy nos convoca, no es en mi opinión la pieza central ni tampoco creo que sea la peor resuelta hoy en día en el ordenamiento jurídico. En todo caso, todo es susceptible de ser mejorado. El proyecto de ley incorpora —lo ha dicho también el profesor Betancor— algunas mejoras y por tanto no les estoy invitando a desistir de esta iniciativa, pero sí creo que hay que ponerla en su posición, que no es desde luego central en la lucha contra la corrupción, sino más bien lateral o casi incidental. Y si lo que se quiere es precisamente abordar los temas de empleo público y de gestión pública, más interés tendría y más innovación supondría dar desarrollo al estatus de personal directivo de la Administración, previsto desde hace siete años en el artículo 13 del Estatuto básico del empleado público y pendiente desde entonces de desarrollo legislativo porque ninguno de los sucesivos Gobiernos ha querido coger ese toro por los cuernos, quizá porque es un tema más difícil que volver sobre el estatus del alto cargo. Pero además de eso —y les felicito si, como he creído entender, se están planteando un paquete de medidas más amplio—, habría que plantearse también, por ejemplo, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas o la necesaria ya, en paralelo con la trasposición del nuevo paquete de directivas en la materia, reforma de la legislación de contratos. Además, como sabrán ustedes, la nueva directiva general prevé en su artículo 83 que los Estados miembros establezcan autoridades de supervisión en esta materia y nos habla también de los conflictos de intereses. Es decir, que brinda una nueva ocasión para reflexionar sobre conflictos de intereses y sobre la supervisión de la actividad contractual de la Administración pública, como va a tener que hacerse, como digo, con motivo de la trasposición de la nueva directiva.

La segunda reflexión general que quería hacer es que en este periodo de la historia democrática de España se han sucedido ya los paquetes y pactos anticorrupción, antitransfuguismo y antitodo lo malo, paquetes y pactos adoptados por los partidos políticos, por esta Cámara o por los parlamentos autonómicos. Se han adoptado muchas medidas a lo largo de treinta años, muchos paquetes, y creo que sería bueno, ahora que hacen una reflexión general sobre el asunto, que se hiciera también un ejercicio de rendición de cuentas o de reflexión sobre si esas medidas han sido útiles o no y sobre el impacto que han tenido, así como si siguen o no aplicándose, insistiéndose en ellas, porque creo que en algunos casos no es así.

La tercera reflexión general que me atrevo a hacer es que en esta materia, como es transversal y se aborda y se toca muchas veces, incluso en ocasiones inconscientemente, hay que evitar incurrir en el síndrome de Penélope; es decir, no destejer de noche lo que se va tejiendo de día. Digo esto porque, en mi opinión, en esta legislatura se ha dado algún paso adelante, por ejemplo, con la Ley de Transparencia, pero también se ha dado algún paso hacia atrás, por ejemplo, con la Ley de Tasas. No quiero reintroducir aquí el debate general sobre la Ley de Tasas pero, por ejemplo, esta ha tenido una incidencia particular sobre el tema del control cívico en relación con las administraciones públicas a través de la acción pública. La acción pública, que rige en materias tan sensibles y tan importantes como el patrimonio histórico, como las costas o como el urbanismo, ha quedado, si se me permite la expresión, desarbolada, ha quedado herida de muerte desde el momento en que se pueda sujetar a tasa su ejercicio. La acción popular o pública es una acción que se ejerce sin ningún interés indirecto en el asunto, sin nada que ganar, en puro interés de la legalidad; si eso se sujeta a una tasa, se inhibe evidentemente la iniciativa en esta materia.

Paso a las observaciones concretas al proyecto de ley reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado. Sobre esta materia les propongo cuatro consideraciones, para ceñirme al tiempo que se nos ha dado. La primera es la invitación a la Cámara a que se plantee si al menos alguna de las medidas propuestas en el proyecto de ley debería no tener ese alcance básico. Desde luego, no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 7

creo que toda la ley merezca alcance básico. Por ejemplo, si no se acoge la sugerencia del Consejo de Estado y del profesor Andrés Betancor sobre dejar fuera de la ley el tema del uso de los coches oficiales, sería dudosamente constitucional atribuirle alcance básico. Pero hay otras cosas como, por ejemplo, las declaraciones de actividades y de bienes y derechos que sí podrían merecer esa consideración. Creo que hay razones de carácter, digamos, político y jurídico para ello; de carácter político en el sentido de que, según mi percepción —desde luego no tengo datos empíricos—, en los últimos años ha suscitado mucha más alarma o preocupación y ha generado muchos más escándalos la gestión autonómica y local que la estatal. No conozco casos, o no lo recuerdo, de altos cargos de la Administración General del Estado que estén ahora imputados por escándalos de corrupción y sí me vienen a la mente unos cuantos de altos cargos autonómicos y locales. Hay razones para que el Estado esté mejor protegido para esto, razones incluso relativas a lo que hace el Estado, que es distinto, que está más alejado de la gestión diaria que lo autonómico y lo local. Y además, en mi opinión, también hay razones basadas en la eficacia de los controles previos jurídico y económico-financiero, que funcionan con mayor autonomía y rigor en este nivel de Gobierno, como seguro sabe el presidente de esta Comisión por lo que atañe al control jurídico previo sobre muchos actos de la Administración General del Estado. Además hay argumentos jurídicos porque tendría cobertura esta consideración en el artículo 149.1.18ª de la Constitución y tiene además precedentes, por ejemplo, en el artículo 25.2 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que le atribuye carácter básico al título correspondiente al buen gobierno.

La segunda reflexión que quería hacer sobre el proyecto de ley se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, al concepto de alto cargo. Es positiva —no es una innovación de este proyecto, pero la mantiene respecto de la Ley 5/2006— la extensión del sector público estatal, del sector público administrativo, fundacional y empresarial. Sin embargo, eso me lleva a plantear dos cuestiones, la primera es qué ocurre con los cargos no tan altos —si se me permite la expresión— del sector público empresarial y fundacional, como puedan ser patronos, consejeros, subdirectores generales, directores generales adjuntos, secretarios generales, secretarios del consejo, etcétera. Me parece lógica la exclusión que se hace del proyecto de ley de estos cargos por razones de proporcionalidad —vaya esto por delante—, pero quizá en la disposición adicional primera se debería dejar claro que al menos les son aplicables reglas tales como las contenidas en el artículo 7, relativas a las compensaciones por cese, o el artículo 8, relativas a gastos de representación y protocolarios, no sea que hagamos a los subordinados de mejor condición que a sus jefes.

Me había llamado la atención otro aspecto, aunque ahí tengo una duda relativa precisamente al Banco de España. Coincido con lo que ha dicho el profesor Betancor de que debe someterse, al menos supletoriamente, a la aplicación de esta ley a los altos cargos del Banco de España, pero si no me equivoco, esa disposición adicional segunda se contenía en la ley de 2006 y ha desaparecido del proyecto de ley. Por tanto, lo que les venía a sugerir es que reintrodujeran la disposición adicional segunda relativa a los altos cargos del Banco de España en el proyecto de ley o, en su defecto, se aclarase el ámbito de aplicación porque como ahí se hace una lista de organismos reguladores donde están *expressis litteris* otros organismos y no el Banco de España, pero después se introduce una cláusula final genérica diciendo: y cualquier otro organismo regulador o supervisor, no se sabe al final qué ocurre con el Banco de España, porque si se le ha querido incluir parece raro no meterlo en la lista y, si se le ha querido excluir, al ponerle esa cláusula general de cierre de cualquier otro organismo de regulación o supervisión, no se le ha excluido. Luego, o se reintroduce la adicional segunda de la Ley 5/2006 o se modifica en este sentido el ámbito subjetivo de aplicación.

El tercer aspecto al que me quería referir, que también ha sido objeto de la intervención de quien me ha precedido en el uso de la palabra, es la declaración responsable de idoneidad. Igualmente me suscita dudas, aunque la solución no es otro tipo de declaración, al menos en parte. Creo que es un control ineficaz de la idoneidad. Si la idoneidad se define, como parece hacerlo el artículo 2.1 del proyecto de ley, como una suma de dos factores, honorabilidad y formación y experiencia, al menos lo relativo a la formación y experiencia debería ser acreditado documentalmente. No tiene sentido que uno declare responsablemente que tiene cierta experiencia o que tiene cierta formación; eso se puede acreditar documentalmente y no tiene sentido declararlo. Quizás sí tiene más sentido remitir a una declaración la propia honorabilidad, aunque soy algo escéptico sobre que las personas poco honorables lo vayan a declarar así responsablemente, por tanto, no sé muy bien qué efectos tiene eso, pero es cierto que hay aspectos de la honorabilidad que no pueden acreditarse documentalmente sino en el momento previo a la toma de posesión del alto cargo, por lo que tendrá que ser objeto de una declaración, sea en la fórmula propuesta por el profesor Betancor o en la propuesta por el proyecto de ley.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 8

El cuarto y último aspecto al que me quería referir para ceñirme al tiempo que nos ha dado el presidente de la Comisión, es el de la función de vigilancia, que me parece un aspecto capital de este proyecto de ley. Se atribuye esta función a la Oficina de Conflictos de Intereses en el artículo 19. Coincidió también con el profesor Betancor en que se podría aumentar la autonomía de la Oficina de Conflictos de Intereses y que tendría todo el sentido hacerlo. En mi opinión, no tiene sentido adscribirla —como ya estaba en la ley vigente— a un departamento ministerial, porque lo que estamos transmitiendo a la opinión pública es que un alto cargo ministerial va a fiscalizar a los demás altos cargos ministeriales, incluidos sus superiores jerárquicos, lo cual resulta cuando menos chocante. La Comisión Europea en su informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea, ya nos ha sacado los colores con este tema. En el anexo de España, relativo a la lucha contra la corrupción de la Unión Europea de 2014, se nos dice —cito literalmente—: Como parte de un ministerio, la oficina no es independiente y no tiene autonomía presupuestaria; la independencia constituye un elemento clave a la hora de garantizar las salvaguardias necesarias para una verificación imparcial de los bienes e intereses de los cargos públicos. —Fin de la cita—. Coincido totalmente con esta opinión y, por tanto, debería reconsiderarse esta adscripción orgánica de la Oficina de Conflicto de Intereses, planteándose quizás la adscripción de la misma al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno creado por la Ley de Transparencia. Así gozaría de mayor autonomía y apariencia de objetividad en el desempeño de sus funciones informativas sobre conflicto de intereses e instructoras de procedimientos sancionadores, y de paso se podrían coordinar o refundir los informes periódicos previstos en la Ley de Transparencia, artículo 40 y en el proyecto de ley, artículo 22.1, para no ahogar al Gobierno y a esta Cámara con sucesivos informes de distinto origen sobre un mismo objeto, lo que permitiría a su vez tener una imagen más cabal de qué será y cómo avanza el buen gobierno.

Por último, en relación con esta Oficina de Conflicto de Intereses, me atrevería a proponer también que se considerase la posibilidad de sujetar a informe preceptivo de la oficina los supuestos de recusación de altos cargos. El proyecto de ley simplemente habla de que se les podrá consultar siempre que se quiera. Me parece bien cuando uno tiene dudas sobre su deber de abstención, pero si eso se suscita a instancia de un interesado en un procedimiento donde el mismo considera que debe abstenerse o recusar a ese alto cargo, ahí no estaría de más que antes de resolver, de pronunciarse sobre esa recusación, se informara a esa Oficina de Conflicto de Intereses, dotada de un estatuto de especialidad, profesionalidad y de cierta autonomía.

Con esto termino. Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, don Marcos Vaquer.

A continuación, tiene la palabra don Agustí Cerrillo i Martínez, catedrático de Derecho Administrativo en estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESTUDIOS DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA** (Cerrillo i Martínez): Muchas gracias por la invitación a participar en los trabajos de esta Comisión, aportando algunas reflexiones sobre el proyecto de ley del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado. Querría organizar los veinte minutos que nos ha concedido el presidente para, por un lado, presentar algunas valoraciones generales sobre lo que a mi entender aporta este proyecto de ley para, a continuación, centrarme en la valoración de tres aspectos concretos: en primer lugar, el estatuto del alto cargo que define y perfila el proyecto de ley; en segundo lugar, el régimen de conflictos e intereses y, en tercer y último lugar, la valoración de la regulación de los órganos de vigilancia y, en particular, de la Oficina de Conflicto de Intereses. En la medida en que soy el tercer participante, complementaré las intervenciones anteriores y, únicamente en aquellos casos en que me parezca necesario insistir, volveré a algunas cuestiones que hayan sido ya planteadas por los comparecientes que me han precedido en el uso de la palabra.

Por lo que se refiere a la valoración en general, ante las circunstancias y la opinión ciudadana sobre la confianza en la política y en los políticos, así como ante la valoración que las encuestas, por ejemplo, del Centro de Investigaciones Sociológicas, hacen sobre los problemas que los ciudadanos consideran que existen en la actualidad, es oportuno llevar a cabo una nueva regulación de un paquete de medidas que persigan regenerar la democracia, luchar contra la corrupción y, en última instancia, garantizar la integridad de la actuación de los altos cargos y de los empleados públicos. En particular, es especialmente necesario abordar la regulación de las medidas de integridad de los altos cargos, teniendo en cuenta que, como ya se ha comentado, de acuerdo con diferentes estudios, análisis y estadísticas, los casos de corrupción se centran particularmente en los niveles políticos frente a los niveles administrativos, y aquí

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 9

coincido también con la valoración que hacía el profesor Vaquer en relación con el hecho de que generalmente los casos de corrupción se centran más en el ámbito político local y autonómico que en el ámbito estatal. Este es un aspecto que debería valorarse con relación a la oportunidad de extender algunas de las medidas que prevé este texto a otras administraciones públicas más allá de la Administración General del Estado. Por tanto, es una ley necesaria y oportuna, en la medida en que, como les comentaba, hay una amplia repercusión social en relación con estas cuestiones. Es una ley que pretende ser una evolución de la regulación actual de estas cuestiones, en particular de la Ley de Conflictos de Intereses. Sin embargo, en mi opinión y tal como intentaré argumentar a lo largo de mi intervención, es un proyecto de ley tal vez no suficientemente ambicioso para dar respuesta a todas estas necesidades que les he ido indicando.

Entrando en el análisis particular de las diferentes cuestiones planteadas por el proyecto de ley, por lo que se refiere específicamente al estatuto del alto cargo debe valorarse positivamente el hecho de que esta ley afronte la regulación del alto cargo en la medida en que no había una regulación general de esta figura de gran importancia en nuestras administraciones públicas hasta el momento actual. Se ha observado que había una evolución en la normativa sobre estas cuestiones, pero no hay una regulación específica del estatuto del alto cargo. Desafortunadamente, a mi entender, el proyecto de ley tampoco lleva a cabo una regulación del estatuto del alto cargo. Se ciñe simplemente a diferentes aspectos de la actuación o del nombramiento del alto cargo, pero otras cuestiones, como la relativa a los mecanismos de responsabilidad profesional o al control y a la evaluación de la actuación de los altos cargos, que vienen siendo apuntadas por otras normas pero que no han sido desarrolladas previamente, tampoco son acogidas en este texto. Sería oportuno que una ley sobre el alto cargo llevase a cabo una regulación de estas cuestiones.

No haré ninguna valoración con relación al ámbito subjetivo, porque me sumo a las consideraciones que han hecho tanto el profesor Betancor como el profesor Vaquer con relación al ámbito subjetivo. El proyecto de ley también podría ser más ambicioso a la hora de definir el código de conducta del alto cargo. Más allá de la remisión que se hace a la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, podría ser útil tener en cuenta el papel que los códigos de conducta tienen, no tanto para definir específicamente las conductas de los altos cargos, que ya vienen definidas por el ordenamiento jurídico en general y en particular por la Ley de buen gobierno y por este proyecto de ley, cuanto siendo un instrumento de formación, educación y sensibilización de los altos cargos con relación al desarrollo o desempeño de su actividad de acuerdo con los principios de integridad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. Sería oportuno incluir, al regular el estatuto del alto cargo, una referencia específica a la necesidad de desarrollar un código de conducta que tenga esta función pedagógica a la que me refería hace un momento.

Con relación a la regulación de los conflictos de intereses, entiendo que, si bien en términos generales podemos considerar que el proyecto de ley no supone un avance significativo respecto a lo que venía regulado en la Ley de Conflictos de Intereses de 2005, en el detalle o en la letra pequeña se pueden observar algunos cambios que pueden suponer la introducción de algunos problemas de futuro. Por un lado, en la propia definición de lo que es un conflicto de intereses. El proyecto de ley lleva a cabo una regulación más restrictiva del conflicto de intereses de la que venía haciendo la Ley de Conflictos de Intereses, por tanto, podemos encontrarnos ante algunas situaciones en las que aplicando dicha ley vigente se entiendan como un conflicto de intereses y, en cambio, con la nueva ley puedan verse excluidas de esta consideración. Esta afirmación la baso en dos aspectos: por un lado, en el hecho de que el proyecto de ley se refiere al conflicto de intereses como aquella situación que se da cuando se vaya a adoptar una decisión, por lo tanto, circunscribe y ciñe exclusivamente el conflicto de intereses a la toma de decisiones y, de este modo, se toma una definición más restrictiva del conflicto de intereses de lo que hacen otras normas u otros textos a nivel internacional como podrían ser los trabajos de la OCDE, que les invito a consultar por su interés en estas cuestiones, o también la Directiva de Contratación Pública a la que se hacía referencia hace un momento. Define en su artículo 24 lo que debe entenderse como conflicto de intereses y, en este caso, se hace referencia no únicamente a la toma de decisiones, sino a cualquier situación en la que se pueda encontrar un alto cargo que participe en el desarrollo de un procedimiento o pueda influir en el desarrollo de un procedimiento administrativo. Podemos observar que es una definición mucho más amplia que la de la estricta toma de decisiones.

En segundo lugar, la definición que incorpora el proyecto de ley del conflicto de intereses se ciñe exclusivamente a la obtención de un beneficio o de un perjuicio. Las definiciones que se manejan a nivel

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 10

internacional e incluso la que incorporaba la Ley de Conflicto de Intereses, hace referencia a la influencia que el interés privado pueda suponer en el ejercicio imparcial y objetivo de la responsabilidad en su función por parte de un cargo público. Por tanto, va más allá de la obtención de un beneficio o un perjuicio por parte de este alto cargo. De hecho, a mi entender la definición del conflicto de intereses que incorpora el proyecto de ley se ciñe a aquellos casos más graves que la doctrina, que la academia acostumbra a vincular con la corrupción entendida como aquel conflicto de intereses que supone un provecho para el alto cargo obteniendo una ganancia vulnerando el marco de referencia, que en aquellos casos en que el marco de referencia sea el Código Penal, será un delito punible de corrupción. Pero hay otros supuestos de corrupción que pueden ir más allá de lo previsto en el Código Penal y que por ello deberían ser reflejados en este texto. Es positivo el listado que incorpora el proyecto de ley de aquellas situaciones que deben entenderse como afectadas por los intereses personales. En ese sentido, yo creo que es una lista ilustrativa que puede ser pedagógica y útil en la aplicación de esta norma.

Por lo que se refiere al sistema de alerta para la detección temprana de conflicto de intereses, el título del artículo es más ambicioso de lo que finalmente recoge el articulado en la medida en que se refleja aquí lo que es el régimen de la abstención. Llama la atención que a diferencia de la Ley de Conflicto de Intereses no se hace referencia a la inhibición, entendida como aquel mecanismo que persigue evitar la participación del alto cargo en cualquier asunto en el que hubiese tenido conocimiento o despacho en las tareas anteriores a la asunción del cargo público, y esta situación debería quedar mejor reflejada en la ley. Además lleva a cabo una regulación del ejercicio de actividades privadas posteriores al cese del alto cargo. Este es probablemente el núcleo principal o el problema principal al que debería dar respuesta este proyecto de ley y, en este punto, en términos generales se reproduce lo que ya preveía la Ley de Conflicto de Intereses, y que como ya se ha comentado y de hecho se constata por las referencias que en la prensa se encuentran con cierta frecuencia, el régimen actual no da una respuesta adecuada a las situaciones que se generan cuando un alto cargo deja su cargo para incorporarse al desarrollo de actividades privadas. En este punto llamaría la atención de los miembros de la Comisión para profundizar más en la regulación del fenómeno de las puertas giratorias y facilitar de este modo que se eviten los conflictos de intereses que con cierta frecuencia se dan en estas circunstancias.

Finalmente, en relación con la regulación de conflictos de intereses, quiero observar el hecho de que, si bien en la Ley de Conflictos de Intereses se preveía que habría una declaración de la actividad por parte de los altos cargos y también una declaración sobre su patrimonio, igualmente se establecía, en relación con la declaración de bienes y derechos, que los cónyuges de los altos cargos podrían, de forma voluntaria, llevar a cabo esta declaración; aspecto que, si no estoy equivocado, se ha suprimido en la regulación que propone el proyecto de ley y que como mínimo se debería dejar con carácter voluntario si no establecerse con carácter obligatorio, en la medida en que algunos de los casos de corrupción que se han ido identificando y que han dado lugar a sentencias judiciales están vinculados no tanto al alto cargo como a su esfera de relación personal o familiar.

Paso a continuación a hacer algunas reflexiones en relación con los órganos de vigilancia y control de los altos cargos previstos en el proyecto de ley y, en particular, a la Oficina de Conflictos de Intereses. Es positivo el reforzamiento que lleva a cabo el proyecto de ley de la Oficina de Conflictos de Intereses. Sin embargo, en mi opinión, este reforzamiento no es suficiente y, por tanto, reitero la valoración que hacía al inicio de mi intervención al considerar que este proyecto de ley no es suficientemente ambicioso. Baso esta opinión en el hecho de que España es parte de la Convención contra la corrupción de la Naciones Unidas y también del Convenio penal sobre corrupción del Consejo de Europa que establecen la necesidad de crear un organismo independiente especializado y dotado con los recursos suficientes para llevar a cabo las actividades de lucha y prevención de la corrupción, entendida esta en sentido amplio. La Oficina de Conflictos de Intereses, tanto en su configuración actual como en la que prevé el proyecto de ley que estamos tratando en esta sesión, no da respuesta a estos requisitos que establecen los convenios internacionales a los que hacía referencia. Por tanto, hago un llamamiento a reflexionar sobre la necesidad de llevar a cabo una regulación, más allá de la prevista en el proyecto de ley, de los órganos de control y ya no solo de control sino también de impulso de la integridad de los altos cargos, dotándolos de independencia —no únicamente de autonomía— y dándoles una adscripción diferente. El hecho de crear una Oficina de Conflictos de Intereses que únicamente se configure como una dirección general o cuyo titular sea considerado como un director general, no dará respuesta a las necesidades que se derivan y a las funciones que se atribuyen o que se podrían atribuir a esta entidad de vigilancia, de control, impulso y prevención de los conflictos de intereses y de la lucha contra la corrupción. En este sentido, existen a nivel

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 11

comparado diferentes modelos que podrían ser de inspiración y, además, esta oficina, esta agencia de integridad, podría ir más allá del estricto control de los conflictos de intereses de los altos cargos para ser una entidad de investigación de los conflictos de intereses, de los casos de corrupción; ser una entidad que fomentase la formación, la pedagogía en relación con los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción, tanto en la Administración General del Estado como, eventualmente, en otras administraciones públicas.

En todo caso, volviendo al análisis del proyecto de ley, entiendo que las funciones que se atribuyen a la Oficina de Conflictos de Intereses son adecuadas. Probablemente la clave estará en los recursos que se atribuyan a esta oficina para llevar a cabo sus funciones. Posiblemente conocerán la actividad que está desempeñando actualmente la Oficina de Conflictos de Intereses y también la dificultad para desempeñarla, así como la dificultad para conocer la actividad específica que desarrolla. Si bien está previsto en la Ley de Conflictos de Intereses que periódicamente se remitirán al Congreso de los Diputados los informes sobre la actividad de la Oficina de Conflictos de Intereses, es una información que no se publica y no se puede llevar a cabo un control sobre estos informes. Con lo cual, la función que podría desarrollar la Oficina de Conflictos de Intereses y, en particular, los informes que desarrolla se ve claramente mermada.

Se podría aprovechar el proyecto de ley para incrementar la implicación ciudadana, para mejorar la colaboración de los ciudadanos en la prevención de los conflictos de intereses. En España no se ha regulado hasta el momento la figura del delator, del denunciante de los conflictos de intereses y de la corrupción, el *whistle blowing*, que ha sido ya reconocido en otros ordenamientos jurídicos y que instituciones de reconocido prestigio internacional, como Transparencia Internacional, vienen promoviendo desde hace años. Es evidente que en muchas ocasiones la identificación de una situación de conflicto de intereses no es fácil por parte de órganos o de personas ajenas a aquella situación en la que se da un conflicto de intereses; en cambio, las personas que trabajan cerca del alto cargo, las personas que están en contacto con el alto cargo pueden tener conocimiento de la posible existencia de un conflicto de intereses. La ley debería contemplar que estas personas que tienen conocimiento de la posible existencia de un conflicto de intereses lo puedan poner en conocimiento de la Oficina de Conflictos de Intereses. Sin embargo, no es tan importante el reconocimiento de este mecanismo, que al fin y al cabo podríamos entender que ya está previsto cuando la ley se remite al procedimiento sancionador establecido en la Ley 30/1992 y, por lo tanto, la posibilidad de la denuncia, como la necesidad de establecer mecanismos de protección para garantizar la integridad en sentido amplio del denunciante, del informante de un conflicto de intereses, para evitar que se tomen represalias respecto a esta información denunciada. Luego es importante indicar que tan importante es la protección como la exigencia de la responsabilidad del denunciante y, por lo tanto, no facilitar una denuncia burda, fácil y con el único objeto de la represalia, sino perseguir que las denuncias y las informaciones que se faciliten a la Oficina de Conflictos de Intereses por parte de los ciudadanos sean denuncias o informaciones responsables, que se pueda exigir esta responsabilidad a los ciudadanos.

Ya para concluir, considero que el proyecto de ley que se está tramitando actualmente en esta Comisión es oportuno y necesario, pero debe ser más ambicioso de lo que se recoge actualmente en el texto que hemos estado comentando. En consecuencia, les invito a que valoren la oportunidad de reforzar el estatuto del alto cargo, definir mejor lo que es un conflicto de intereses teniendo en cuenta los tratados internacionales y, en particular, la Directiva 24/2014 de contratación pública que define lo que es un conflicto de intereses. Les invito también a ampliar la regulación de las puertas giratorias, así como a reflexionar sobre la oportunidad de avanzar hacia la creación de una agencia de la integridad pública y, en todo caso, a incrementar la independencia y autonomía de la Oficina de Conflictos de Intereses. En última instancia, les invito a facilitar, a prever, a incorporar en el texto de la ley unos mecanismos que faciliten la colaboración ciudadana en la prevención de los conflictos de intereses, en la lucha contra la corrupción, en la protección de estos procedimientos de información y denuncia, y también que se facilite la denuncia y la información responsable de los conflictos de intereses y de la corrupción.

El señor **PRESIDENTE**: Ahora entramos en el turno de los distintos grupos parlamentarios y, como hicimos en el día de ayer, iremos de menor a mayor. En primer lugar le doy la palabra a don Rafael Larreina del Grupo Mixto.

El señor **LARREINA VALDERRAMA**: En primer lugar, en nombre del Grupo Amaiur, quiero agradecerles a los tres comparecientes el análisis que han hecho de la ley, las reflexiones que han hecho sobre ella, que sin duda van a ser de gran utilidad a la hora de abordar la redacción definitiva de esta ley

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 12

y de todas las normativas necesarias para abordar el espinoso tema de la corrupción. Les aseguro que nosotros vamos a reflexionar sobre lo que nos han dicho, lo tomaremos en cuenta y, sin más, les agradezco nuevamente su comparecencia y las aportaciones que nos han realizado, que son muy valiosas.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo de La Izquierda Plural, tiene la palabra don Ricardo Sixto.

El señor **SIXTO IGLESIAS**: Gracias a los tres catedráticos, señores Betancor, Vaquer y Cerrillo por sus interesantísimas explicaciones, que vemos que dejan claro que el proyecto de ley que nos presenta el Gobierno es manifiestamente mejorable. Nos corresponde a nosotros, como representantes de la soberanía nacional, tratar de negociar cuáles serán las mejores reformas del texto que nos plantea el Gobierno para implementar el mejor texto legal posible.

Sobre todas las cuestiones que han concretado, hay algunas en las que han coincidido que a mi grupo parlamentario le han llamado la atención. El tema de la dependencia de la Oficina de Conflictos de Intereses ha sido recurrente, y desde luego nosotros entendemos que efectivamente debe ser sustraída a un control directo del Poder Ejecutivo, del Gobierno, y se debe ver sometida a un control indirecto para, en la realidad y en las formas, separar ese probable conflicto de intereses en el Poder Ejecutivo respecto a los altos cargos. Ha sido una cuestión que han tratado varios de los comparecientes y que nosotros podemos compartir. Han hablado de muchas cuestiones interesantes, pero yo quisiera detenerme en dos específicamente. Varios comparecientes han dicho que la ley afectaría solamente a la Administración General del Estado y sería conveniente que afectase también a las otras dos administraciones que han tenido un gran protagonismo en los casos de corrupción: las administraciones autonómicas y las administraciones locales. Sin embargo, el propio texto constitucional establece la autonomía, la autoorganización del poder autonómico y del poder local. En esta legislatura además estamos sometidos a una tensión por parte del grupo mayoritario de la Cámara que, aprovechando su mayoría, está haciendo un proceso de reformas —dicen ellos—, pero que entran en varios proyectos de ley en conflicto con competencias que el texto constitucional establece como de las comunidades autónomas. De tal forma que nuestro grupo parlamentario opina que estamos entrando en un auténtico proceso de reforma constitucional por la vía de reformas legales, sin entrar en el fondo de la cuestión. Esto lleva a una serie de tensiones en la consolidación del Estado, en las junturas del Estado, que son sobradamente conocidas por todos, porque además son públicas.

Desde nuestro punto de vista, sería muy conveniente revisar los temas de incompatibilidades relativos a los altos cargos de todas las administraciones del Estado, pero queríamos saber su opinión como catedráticos expertos en Derecho Administrativo en un momento en el cual desde el poder de la mayoría absoluta del Partido Popular se está tratando de poner límites o buscar los límites a las competencias que tienen las diversas comunidades autónomas y también las administraciones locales. Se está reformando todo en esta legislatura, se están cambiando todas las leyes y esta nueva reforma supondría una nueva línea de fractura en esa cada vez más difícil conjunción del Estado. Eso por un lado.

Por otro lado, mi grupo cree que lo que más le llama la atención a la opinión pública es el fenómeno de la puerta giratoria, por lo menos en lo que afecta a los altos cargos del Estado: expresidentes del Gobierno, exministros, exsecretarios de Estado que en un momento determinado están en el consejo de administración de una empresa privada, no pública, en otro momento pasan a la Administración pública o que han estado muchos años en la Administración pública y que al final del ejercicio de su cargo público pasan al consejo de administración de una empresa privada. Alguien ha dado el dato; he apuntado 43 altos cargos en empresas de energía. El hecho es escandaloso y es una de las cuestiones que la opinión pública echa más en cara a los responsables políticos. Todos podemos entender que en un momento determinado de la vida uno se dedique a unas cosas y después en otro momento se dedique a otras, pero es muy complicado explicar que uno sea alto cargo de una empresa dedicada a fabricar armamento —podría poner otros ejemplos—, después pase a ser secretario de Estado, después vuelva a la empresa, después pase a ser ministro del ramo y después no se sabe dónde puede acabar. Esto a la opinión pública le resulta sumamente irregular. ¿En qué medida este proyecto de ley va a solucionar, va a poner vías de solución o va a poner algún palo en la rueda de esa puerta giratoria que hace que determinados responsables de las administraciones públicas pasen al sector privado, vuelvan a la Administración pública y al final haya un conflicto de intereses que ninguna oficina de conflictos de intereses por muy fino que hile sea capaz de deshacer?

Quiero hacer una última reflexión respecto a que la legislación actual ya contempla regímenes de incompatibilidades, cosas que cargos públicos no podemos hacer, y sin embargo a la hora de su aplicación

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 13

es harto complejo o harto difícil ver cómo se delimitan específicamente las cuestiones que establece la ley. Me refiero específicamente, y por poner un ejemplo, a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; incompatibilidades de las señoras y los señores diputados. El texto de la Loreg y el legislador establecieron muy claramente una serie de incompatibilidades, de percepciones, de dedicaciones, y a la hora de la verdad, en el día a día, hemos visto y además ha saltado a los medios de comunicación que las percepciones y las incompatibilidades son terreno de la evanescencia más que de la realidad y de la concreción. Incluso hay una comisión parlamentaria a la que me honro pertenecer, la del Estatuto del Diputado, que es la que tiene que valorar estas cuestiones, y a la hora de realizar nuestro trabajo nos encontramos con que las interpretaciones que se pueden hacer de la norma que establece no ya una ley ordinaria, sino una ley orgánica, la del Régimen Electoral General, son cogidas con pinzas la mayoría de las veces. Por eso, la última reflexión es hasta qué punto este proyecto de ley, que después de sus tres intervenciones se ve que es manifiestamente mejorable, no contribuye a generar un nuevo texto que ponga vías de solución a conflictos y situaciones que otros textos legales ya marcan taxativamente y que después a la hora de interpretar por los órganos, por las comisiones, por las oficinas técnicas, resulta que, doctores tiene la Iglesia, y por tanto las interpretaciones pueden ser varias, laxas y al final el efecto que claramente el legislador quiere establecer con una redacción muy concreta de un artículo de una ley se diluye porque las interpretaciones en última instancia no tienen nada que ver con la voluntad del legislador.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, tiene la palabra la señora Surroca.

La señora **SURROCA I COMAS**: En primer lugar, como no puede ser de otra manera, quiero dar las gracias a todos los comparecientes que hoy han venido aquí a exponer su valoración especialmente con relación al proyecto de ley que afecta a los altos cargos de la Administración General del Estado, comparecencia que tampoco está circunscrita únicamente a esa cuestión. De hecho, a lo largo de las distintas comparecencias previstas en esta Comisión venimos valorando las aportaciones que ustedes nos pueden hacer para mejorar en la calidad democrática, para mejorar en la lucha contra la corrupción. También estamos valorando aquí otro aspecto que está muy relacionado con ello, que tiene que ver con los partidos políticos, como es el régimen económico y financiero de los partidos políticos.

Ayer, a lo largo de las distintas comparecencias que hubo en esta Comisión valoramos y reflexionamos sobre interesantes aportaciones que se centraron básicamente en torno a la justicia. Se hicieron muchas aportaciones, como, por ejemplo, el papel que desempeña la justicia en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Se hicieron muchas propuestas de reformas legislativas, pero hubo un hilo conductor en todas ellas. Hoy también ha salido aquí en sus explicaciones o en sus reflexiones, y era que las leyes son evidentemente mejorables, pero no son el único instrumento que tenemos para luchar contra la corrupción y para mejorar nuestra calidad democrática, la calidad de nuestras instituciones, por cuanto en gran parte depende también de los comportamientos humanos, depende de la ética individual de las personas que ocupan determinados cargos, determinadas responsabilidades, cargos públicos electos en los distintos niveles de la Administración. Por lo tanto, aquí no solamente es importante —ya se ha dicho por parte de algún compareciente— la reforma legislativa, sino cómo podemos incidir en esos comportamientos. En un momento determinado se ha hablado de la posibilidad de estudiar un código de comportamiento, un código ético que afecte a los altos cargos. Me gustaría que incidieran un poco en esta cuestión, hasta qué punto les podría vincular. Después tendríamos que hablar también de lo que en muchas empresas e incluso a nivel de partidos políticos se está aplicando en estos momentos, que son normas de cumplimiento, de *compliance*, para dar efectivo cumplimiento —valga la redundancia— a esos códigos éticos. Aquí ya estamos hablando de comportamientos, del ámbito de la moralidad de las personas y es difícil incidir en ello. Por esa razón me gustaría que los distintos comparecientes dieran su valoración y nos dijeran en qué medida el legislador puede incidir en ese ámbito.

Por otra parte, creo que los distintos comparecientes han coincidido en afirmar que este proyecto que estamos analizando es necesario pero del todo insuficiente. Han desgranado cuáles son los distintos aspectos que debemos mejorar. Han hablado del ámbito subjetivo al que afecta el proyecto, han hablado de los requisitos para el nombramiento de los altos cargos, del régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades y sobre todo de la Oficina de Conflictos de Intereses y su independencia. ¿Cómo garantizar esa independencia? Creo que sería importante que fueran desarrollando un poco sus aportaciones en ese ámbito para garantizar la independencia de esa Oficina de Conflictos de Intereses, porque creo que es un aspecto fundamental. También lo es el hecho de facilitar el acceso a esos informes

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 14

de conflicto de intereses. Precisamente nuestro grupo parlamentario los ha solicitado en varias ocasiones porque nos lo habían pedido personas que estaban analizando el buen funcionamiento de la oficina y el efectivo control de los posibles conflictos de intereses que surgieran; nos gustaría que fuera más accesible a todos los ciudadanos o a la gente interesada para su conocimiento en general. En definitiva, en relación con esta Oficina de Conflictos de Intereses, ¿qué aportaciones concretas realizarían ustedes para mejorar este proyecto y que tuviera más independencia y una mayor accesibilidad en su funcionamiento?

Ustedes han coincidido también en la necesidad de una reforma mucho más ambiciosa. Me ha parecido entender que incluso hablaban de la necesidad de intensificar en la reordenación de la totalidad del sector público o institucional; no sé si estarían de acuerdo. El segundo compareciente, el señor Vaquer, ha manifestado claramente que este era un proyecto que a lo mejor era necesario, pero que no era el más importante precisamente para luchar contra la corrupción. Usted, desde su perspectiva, ¿en qué otros ámbitos incidiría al respecto? ¿Cuál cree que es la clave o las distintas claves, porque es una cuestión evidentemente transversal —en ello también coinciden ustedes—, para mejorar en esta lucha contra la corrupción y mejorar el funcionamiento de nuestras administraciones?

Hay otro aspecto, sería el último que pondría sobre la mesa para que ustedes después lo desarrollen, que es el conflicto de intereses y su relación con la contratación pública. En esta cuestión ustedes no han hecho incidencia y me gustaría que nos explicaran cuál es su visión, si no creen que se debe mejorar en cuanto a concreción, por ejemplo, de criterios para la adjudicación de contratos o en publicar determinados aspectos en cuanto a la contratación para que sean accesibles a los ciudadanos y al resto de personas interesados en ellos; en qué ámbitos de la contratación pública se debería mejorar, si es que es necesario hacerlo, porque entendemos que ello está muy relacionado precisamente con los posibles conflictos de intereses y sería una manera también de prevenir de antemano que surgieran esos posibles conflictos.

Nuevamente, muchas gracias por sus interesantes aportaciones que tendremos en cuenta, sin duda alguna, por parte de nuestro grupo parlamentario.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Socialista, tiene la palabra doña Meritxell Batet.

La señora **BATET LAMAÑA**: Bienvenidos, profesores Betancor, Vaquer y Cerrillo a la Comisión Constitucional y muchas gracias por atender la petición de los grupos parlamentarios para poder enriquecer un poco el debate alrededor, como decían, del tema global sobre regeneración democrática o de medidas anticorrupción que nos estamos planteando y concretamente referido a algún proyecto de ley que ya ha entrado en esta Cámara.

Yo me quedo, así de inicio, con dos reflexiones que me parecen muy importantes, muy oportunas y que quiero destacar, para que sepamos todos un poco dónde estamos y por dónde nos movemos. La primera reflexión es que estamos, efectivamente, como decía el profesor Vaquer, ante un problema de ética pública y no de estricta legalidad. Yo creo que es algo que forma parte de la realidad, que es una realidad incómoda, especialmente para el legislador, porque evidentemente nuestro instrumento principal es legislar sobre problemas concretos, y eso genera también impotencia. Pero creo que no podemos huir de esta realidad, y es que muchas veces el problema no es la ley sino el ejercicio del poder, cómo ejercemos ese poder, cómo interpretamos la ley, cómo la aplicamos y la interpretación que cada uno de los operadores políticos o jurídicos hacemos sobre la cuestión. Y la segunda reflexión que me parece muy pertinente para enmarcar estas comparecencias es tener claro dónde queremos incidir y dónde queremos poner el foco de atención, cuál es el foco principal de atención si queremos realmente enfrentarnos a los problemas de fondo de la corrupción de este país, a los problemas para mejorar la calidad democrática en España y, por tanto, qué papel podemos tener los grupos parlamentarios y esta Cámara a la hora de proponer medidas que avancen en ese terreno.

Efectivamente, el proyecto de ley que nos ocupa, siendo un tema importante, siendo un tema que ya ha sido regulado además en anteriores ocasiones y que por supuesto siempre es susceptible de mejora, no es el foco principal de atención. Es decir, los grandes problemas de mejora de la calidad democrática en España, los grandes problemas de corrupción en España no nos vienen por la regulación actual de los altos cargos. Por tanto, es una cuestión importante y yo me referiré a ello y a algunos aspectos concretos que ustedes mismos han planteado, pero creo que deberíamos hacer el ejercicio en sucesivas comparecencias y en esta misma de saber qué otras cuestiones debemos, sí o sí, incluir en posibles y futuras regulaciones. El profesor Vaquer apuntaba algunas, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, la Ley de contratos públicos. A lo mejor hay otras cuestiones, como el urbanismo. En ese sentido, me gustaría que ustedes nos apuntaran qué temas identifican con claridad que nosotros deberíamos abordar.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 15

Voy a empezar hablando del conflicto de intereses, al que ustedes se han referido y han dedicado bastante tiempo, así como sobre una cuestión a la que otros grupos parlamentarios también han hecho mención, que es el tema de las puertas giratorias. Es verdad que es una cuestión socialmente sensible y que a mi grupo parlamentario le preocupa muchísimo, pero creo que también tenemos que ser realistas y abordar esta cuestión con un cierto rigor. Nos tenemos que preguntar cómo plasmamos en una ley evitar el conflicto de intereses real de altos cargos o de cualquier persona que se dedique a la política —también, por ejemplo, los parlamentarios—, sin que esa regulación o ese constreñimiento a la dedicación futura o *ex ante* a una vida privada, a una vida profesional, suponga la muerte civil de la persona. Está bien que haya unas limitaciones, y seguramente por eso el análisis tiene que ser muy fino. No sirve la brocha gorda, hay que analizar realmente cuándo hay un conflicto de intereses en la dedicación privada a la empresa o a cualquier entidad privada y el ejercicio de un cargo público. Lo que no puede ser es que después de haber ocupado un cargo de responsabilidad pública política no puedas hacer nada más, porque eso también es un problema a la hora de decir si queremos o no que las personas nos dediquemos eternamente a la política. La profesionalización de la política es algo que no nos gusta. Por tanto, hay que conseguir —y no me parece sencillo, y por eso les traslado la reflexión, por si ustedes nos pueden aportar algo— plasmar en una ley que se evite ese conflicto de intereses, pero al mismo tiempo que no suponga la muerte civil de la persona que se ha dedicado a la política provisionalmente durante una etapa de su vida.

La segunda cuestión a la que quería hacer referencia en relación con el conflicto de intereses —ustedes ya han hablado de ello y, por tanto, tampoco voy a incidir mucho— es sobre la naturaleza de la Oficina de Conflictos de Intereses. Efectivamente, mi grupo parlamentario considera que elevar el rango de subdirector a director general seguramente no cambia sustancialmente nada, es decir, continúa teniendo exactamente la misma naturaleza. En cambio, sí creemos que vincular esa Oficina de Conflictos de Intereses —en ese sentido nos ha gustado la propuesta que se ha hecho desde la Mesa— al Consejo de transparencia y buen gobierno sería una buena fórmula, sobre todo porque no es un consejo de la transparencia —que es lo que nosotros defendíamos—, sino que es de transparencia y buen gobierno. Por tanto, tiene toda la lógica que, asociado al buen gobierno, también se puedan evaluar las posibles y potenciales incompatibilidades o conflictos de intereses de los altos cargos. Eso garantizaría, efectivamente, una mayor independencia del órgano que tiene que evaluar a todos los altos cargos.

Una tercera cuestión referida a los conflictos de intereses está relacionada con un tema sobre el que he pensado y en el que no acabo de salir de un círculo cerrado porque no encuentro la solución. Y es que muchas veces, cuando hablamos de conflicto de intereses, también nos quedamos, como decía, con descripciones muy genéricas. Por ejemplo, cuando uno tiene un despacho de abogados, lo deja porque es nombrado alto cargo y posteriormente vuelve a tal despacho, seguramente con la descripción despacho de abogados no somos capaces de advertir si hay conflicto de intereses o no. Por tanto, de nuevo les pregunto ¿cómo podemos plasmar en la norma el que sepamos realmente cuál es la dedicación y cuál es la actividad que se realiza en ese despacho de abogados? Digo despacho de abogados por decir algo, pero esto es de aplicación transversal. Es decir, a veces trabajar en algo que tiene que ver con el sector que tú has dirigido no tiene por qué generar conflicto de intereses y, por el contrario, en algo que en apariencia se formula como una cuestión inocente, resulta que el conflicto de intereses aparece. Conseguir la descripción real de la dedicación privada sería uno de los objetivos a alcanzar.

En segundo lugar, me parece que el proyecto de ley —y ustedes también lo han planteado de algún modo— es poco claro en el uso de algunos conceptos, o al menos a mí me parece que se utilizan en exceso conceptos jurídicos indeterminados y tampoco se aprovecha el proyecto de ley para clarificar o distinguir algunos conceptos. En primer lugar, la diferencia entre alto cargo y directivo público —también ha aparecido la necesidad de regular y de abordar el estatuto del directivo, que llevamos años planteándolo, pero no acabamos de sacarlo— y me parece que en esta ley se confunden en algunos momentos esos dos conceptos. Quizá sería oportuno introducir en este proyecto de ley, no la regulación específica sobre el directivo, pero sí una definición clara de lo que es un alto cargo y lo que es un directivo público. Sería un paso importante. Existen otros conceptos en el proyecto de ley como idoneidad, honorabilidad, formación suficiente —conceptos que han salido y ustedes lo han destacado—, pero estos conceptos vinculados al alto cargo, ¿cómo debemos entenderlos? ¿Qué es idóneo? ¿Qué es formación suficiente? ¿Qué es honorabilidad? Me parece que o no aportan nada y, por tanto, son innecesarios o, si pretenden aportar algo, quizá habría que determinarlo más. Cuando hablamos de la formación del alto cargo, ¿estamos diciendo que para ser ministro de Educación hay que ser catedrático de Universidad, por ejemplo? Porque mi grupo parlamentario no está de acuerdo con eso. Es decir, ¿vamos a exigir una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 16

titulación, vamos a hacer pesar más un currículum determinado? Estamos hablando de altos cargos, por tanto, de cargos eminentemente políticos. ¿Vamos a hacer pesar más un *curriculum vitae* que la capacidad de liderazgo en la acción pública? Me gustaría que nos aportaran alguna reflexión sobre esta cuestión. También se ha hablado bastante sobre el código de conducta o del código ético que aparecía con frecuencia en el apartado del buen gobierno de la Ley de Transparencia, cuestión que nos parece compleja a la hora abordarla en una ley porque estamos hablando de conceptos no legales. Por tanto, hacer una plasmación legislativa nos aporta una orientación, unos principios generales, pero seguramente va a ser muy complicado después valorar si se cumplen o no esos elementos de esa conducta ética o buena conducta exigible a un alto cargo y también será muy complicado asociar sanciones al incumplimiento de ese código de conducta. Nos gustaría que nos hicieran una reflexión adicional al respecto.

Finalmente, hay un tema que no ha aparecido en sus reflexiones y es que en el proyecto de ley también se apunta la necesidad de que comparezcan determinados altos cargos en el Congreso de los Diputados. Me refiero a la incorporación de los *hearings* —por utilizar la terminología anglosajona, porque es algo en lo que ellos tienen mucha práctica y nosotros muy poca— y para qué altos cargos tenemos que prever estas comparecencias en el Congreso. En el proyecto de ley no aparece con claridad qué criterios se siguen para decidir qué alto cargo comparece y qué alto cargo no comparece. Seguramente deberíamos introducir qué criterio utilizamos para decidir si comparece o no. En segundo lugar, creo que deberíamos aprovechar para ampliar la lista de comparecencias en el Congreso, porque siempre es un elemento de legitimación, de fortalecimiento, de transparencia también para estudiar o analizar la idoneidad y el grado de conocimiento que tiene ese candidato para el puesto para el que está siendo nombrado y que tendrá que ejercer. También les pedimos que nos digan qué alcance creen que debe tener este examen o esta comparecencia del alto cargo cuando pase por el Congreso de los Diputados.

Agradezco de nuevo sus intervenciones iniciales, que han sido muy útiles para esta Comisión y para todos los grupos parlamentarios, y espero sus respuestas.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra don José Alberto Martín-Toledano.

El señor **MARTÍN-TOLEDANO SUÁREZ**: En primer lugar, quiero agradecer a los profesores comparecientes su análisis de la situación global de regeneración democrática en España y en concreto de este proyecto de ley. Para el Grupo Parlamentario Popular estos trabajos de la Comisión Constitucional son del máximo interés. Es un proceso abierto y en el que queremos escuchar y por eso nos parece muy sorprendente que un grupo político, ya por segundo día consecutivo, Unión Progreso y Democracia, que es un partido y un grupo que está exigiendo muchas reformas en esta línea, no haya comparecido ni ayer ni hoy. Por tanto, los invito a que comparezcan y aporten sus ideas donde hay que hacerlo, que es en esta Comisión Constitucional. Sería muy adecuado conocer su opinión más allá de un debate político en medios de comunicación.

Creo que existe en España un problema en parte real y en parte de percepción ciudadana sobre la calidad democrática de nuestro sistema y, en consecuencia, que es necesario trabajar en la reforma del edificio de nuestra democracia, un edificio que debe estar en permanente reforma para mejorarlo. Consideramos que el edificio de la democracia española no necesita una demolición —hay quien la defiende— sino reformas permanentes para mejorarlo, y el Partido Popular es un partido esencialmente reformista. La reforma de los sistemas democráticos es en sí misma positiva porque hace que se vaya adaptando a las necesidades de la sociedad y porque permite que no surjan con tanta fuerza esos movimientos que, aprovechando siempre crisis económicas —y la historia está llena de ejemplos—, cuestionan la existencia de los partidos, la representación parlamentaria y la esencia de la democracia. Para que no se abuse del miedo de los ciudadanos es esencial acometer reformas que vayan mejorando la calidad de nuestro sistema democrático y sobre todo que luchen y persigan los actos individuales o colectivos de corrupción. En esta línea están el Gobierno y el Grupo Popular en el Congreso de reformas para la mejora de la calidad democrática y la lucha contra la corrupción.

La opinión de los expertos —a los que agradecemos muchísimo que vengan a expresarla— puede hacer que estos proyectos de ley que se están tramitando y las ideas para otros nuevos que puedan surgir tengan la mejor calidad posible. En esta línea, el Congreso ya ha aprobado una Ley de Transparencia y Buen Gobierno, ha reformado la Ley de Financiación de Partidos Políticos, está estudiando la reforma del Código Penal, está estudiando un proyecto de ley de control de la actividad económica y financiera, donde además hay medidas respecto al Tribunal de Cuentas, cuya reforma necesaria se ha pedido —ahí se

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 17

incluyen medidas que van en la buena dirección—, así como el proyecto de ley que estamos hoy estudiando, el proyecto de la ley reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado. Coincido con los comparecientes y con algunos de los grupos que han intervenido en que en la mayoría de los casos el alto cargo de la Administración General del Estado no está tan afectado por causa de malas prácticas, de abusos o incluso de corrupción como en otras administraciones públicas, posiblemente porque le son ajenas casi completamente materias como la de urbanismo, que reside legislativamente en las comunidades autónomas después de la célebre sentencia del Tribunal Constitucional, y la praxis de los ayuntamientos. Esa sí es una mala práctica. Por un defecto de financiación local, se buscó que los ayuntamientos se financiaran mediante cesiones urbanísticas. Eso siempre es un peligro evidente y en ello debemos trabajar cuando se afronte la ley de financiación local.

El representante de Izquierda Unida ha hecho mención a que puede haber un conflicto de competencias en la extensión de esta regulación estatal a otras administraciones, no a la local porque no tiene competencias legislativas, pero entiendo que quiere referirse a la autonómica. Sería oportuno que ustedes nos indicaran cómo entienden que puede extenderse al ámbito autonómico este tipo de legislación, que considero que en parte puede tener carácter básico y ser extensible, pero hay que cuidarlo, negociarlo, hablarlo y hacerlo de una manera que no genere un conflicto de competencias. Por eso creo que lo que hay que hacer es estudiarlo y no tirarnos a la piscina; de hecho, este proyecto de ley no contempla medidas que afecten a normas autonómicas, no lo configura. Es una cuestión que han planteado los expertos y que podríamos estudiar.

Este proyecto de ley es oportuno, y así ha sido reconocido por todos los grupos políticos y también por los comparecientes. Tiene oportunidad, es una mejora sobre la actual regulación, va más allá y es más exigente, pero deben estudiarse las deficiencias técnicas que pueda tener y, por tanto, cogemos sus aportaciones, las estudiaremos, las negociaremos, porque entendemos que sería muy importante que estas normas tuvieran un amplísimo consenso, que fueran muy negociadas y técnicamente de la mejor calidad posible, porque, si no —estoy de acuerdo con algunas intervenciones—, tendríamos una bonita ley, pero, si no puede suponer la corrección de las conductas que se quieren evitar, no estaríamos acertando.

Este proyecto de ley atiende a un hecho relevante. Las funciones desempeñadas por los altos cargos son de gran importancia y que se garantice la competencia, la idoneidad y la honorabilidad es importante. ¿Que los conceptos pueden estar poco definidos? Pues definámoslos más. En cuanto a honorabilidad, hay una definición más concreta, que es en qué casos se incurre en falta de honorabilidad para este proyecto de ley. El intento de que las actuaciones, las actividades de los altos cargos tengan mayor transparencia es digno de alabanza y el proyecto de ley va en la buena línea, de que se vigile la legalidad y la ausencia de conflictos de intereses en el ejercicio del alto cargo. Además, es una ley que aglutina en una única norma una legislación dispersa. Creo que es positivo que se unifique esta legislación, que se afronte el régimen retributivo en la misma norma que los recursos humanos y materiales, las incompatibilidades, las obligaciones de abstención, el sistema de control y el reforzamiento de la Oficina de Conflictos de Intereses. Se ha planteado en las intervenciones que hemos oído esta mañana si es necesario reforzar su independencia respecto a los órganos ministeriales de los que depende. Es el modelo actual, que posiblemente tuvo un amplio respaldo, aunque no sé de qué grupos, no tengo aquí qué votó cada grupo a la actual legislación, pero todo se puede escuchar, todo se puede oír. Creo que la mejora de la independencia de este organismo es positiva y estamos abiertos a escuchar y ver cuál es la fórmula más adecuada. Lo que se pretende es un sistema de control. Se hablaba de que el problema político en España es de ética política, desde luego, pero también son necesarias normas jurídicas que acoten de la manera más precisa actos que son entendidos por la ciudadanía como corrupción o abuso de poder y que tenemos que plasmar en una norma, pero también hay que establecer un sistema de control, porque si no hay sistema de control no vamos a ningún lado.

La portavoz de Convergència i Unió hablaba del control judicial. Estoy de acuerdo. Tiene que haber un control administrativo pero también un control judicial. Ayer se habló de eso. El fiscal general del Estado, aunque yo creo que la prensa ha malinterpretado su declaración, decía que había una percepción generalizada en los ciudadanos de que la justicia era ineficaz, que estaba politizada y que no perseguía igual los delitos de los poderosos que los de la gente no poderosa. Sin embargo, el fiscal general del Estado terminaba diciendo que era una percepción errónea y que había que luchar contra ella porque era dañina para el sistema democrático. Creo que es importante que todas estas normas y las que podamos impulsar desde esta Comisión y desde el Gobierno vayan en la línea de permitir un mayor control de las actividades de cargos públicos que haga posible superar ese nivel de ética política que tenemos que exigir.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 18

Por último, compartimos la reflexión que se ha realizado desde el Grupo Socialista sobre la puerta giratoria. Es muy difícil precisar en qué casos se produce una incompatibilidad entre el ejercicio político o de alto cargo y, en el futuro, otra actividad profesional. Un límite excesivo puede hacer que lo que se critica, con justicia muchas veces, desde la sociedad, que es la profesionalización del político, quede incrustado de tal manera que el que se dedique a la política da un paso que aquí se ha calificado de muerte civil. Pues casi, a lo mejor muerte económica o profesional, es decir, hacer muy difícil a qué dedicarse. Si además queremos que tenga experiencia y conocimientos en una materia, le proponemos que ocupe un alto cargo porque tiene esa experiencia y esos conocimientos y luego ya no los puede ejercer, no sé quién va a querer ocupar altos cargos y ese también es un problema de calidad democrática. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Termina este primer turno de intervenciones de los grupos parlamentarios y a continuación voy a dar la palabra a los comparecientes para que contesten o hagan las observaciones que les parezcan oportunas en relación con dichas intervenciones. Vamos a seguir el mismo orden que al principio. Ustedes tienen absoluta libertad para contestar a todos en bloque o individualmente, como a ustedes les parezca bien, o para hacer las manifestaciones que estimen oportunas, al margen de lo que han dicho los distintos grupos parlamentarios. El turno es suyo y ustedes lo administran y contestan como les parezca oportuno. Les pido que empleen en torno a diez o doce minutos. Tiene la palabra don Andrés Betancor.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA DE BARCELONA** (Betancor Rodríguez): Muchas gracias a los miembros de la Comisión por sus palabras, al señor Larreina, al señor Sixto, a la señora Surroca, a la señora Batet y al señor Martín-Toledano. Insisto en el agradecimiento porque se pone de manifiesto que hay un interés en lo que hemos expuesto —modestamente— y me encuentro plenamente satisfecho por la recepción de algunas de mis ideas. Como el tiempo que tengo es limitado, aunque me gustaría hablar largo y tendido de todos los asuntos que aquí se han planteado, que son muchísimos y muy interesantes, quisiera centrarme en algunas ideas siguiendo con la lógica de mi intervención inicial. Me gustaría centrarme en los problemas. **(El señor vicepresidente, Vera Pró, ocupa la Presidencia).**

Mi primera reflexión con carácter general es sobre un tema que se ha expuesto aquí por todos los intervinientes. Se pone de manifiesto que la cultura política española es una cultura muy jurídica. Tal vez es una peculiaridad de nuestro sistema político y podemos caer muy fácilmente en la tentación de creer que aprobando una ley —y, cuanto más completa, incluso mejor, más sólida— el problema se soluciona. En realidad lo único que conseguimos es trasladar el problema: ya no es un problema de la ley sino un problema del aplicador y del garante de la ley, volvemos otra vez al punto de partida. Pongo un ejemplo muy sencillo. Nosotros aquí nos estamos devanando los sesos respecto de cómo resolver los conflictos de intereses y hay otros países, cuya calidad democrática es incuestionable, donde no existen los conflictos de intereses. Efectivamente, en el modelo norteamericano los reguladores pueden pasar de un lado de la mesa al otro en horas sin mayor problema y sin mayor límite. Podemos seguir estableciendo más reglas, más provisiones, más límites, lo que se quiera. Estamos trasladando el problema, que al final va a ser un problema de aplicación y de cumplimiento, del garante.

La segunda idea que quiero señalar es a propósito de la distribución de competencias. Este es un tema muy delicado y aquí todos compartimos esa idea. Ciertamente, en este ámbito, el diablo está en los detalles. Podemos compartir la filosofía, pero a la hora de concretarlo puede surgir algún tipo de conflicto. Si analizamos la legislación autonómica requerida en esta materia, sobre todo las dos más recientes, que son la Ley de Andalucía de 2005 y la Ley catalana, también de 2005, vemos que no hay tanta diferencia, se recoge incluso la misma mecánica. Podríamos entrar en un debate a propósito de cuál es el alcance, si es más o menos, pero yo creo que la mecánica es la misma. Por lo tanto, no sé si el esfuerzo de entrar a discutir sobre hasta dónde puede llegar lo básico va a producir un resultado que sea real, tangible. Puede serlo o no, habrá que estudiarlo. Insisto en que el diablo está en los detalles.

El tercer problema o tercera idea tiene que ver con la corrupción. No me he querido pronunciar sobre ese tema porque en definitiva entiendo que a mí se me pide que haga consideraciones —así lo entendí e interpreté— de índole estrictamente técnica, pero, en fin, si hay que pronunciarse sobre esta cuestión, creo que está claro que la corrupción está directamente relacionada con el valor del poder: cuanto más vale el poder, más incentivos habrá para incurrir en la corrupción. ¿Y dónde está el poder con valor? ¿Dónde vale? Pues en urbanismo —cada vez menos—, adjudicación de contratos y sobre todo en los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 19

sectores regulados. De esos tres ámbitos el que el proyecto sí trata —y es algo sobre lo que me voy a pronunciar a continuación— es el que se refiere al régimen de incompatibilidades a propósito de los organismos reguladores, los altos cargos de los organismos reguladores, y en particular la *revolving door*, que es un tema que aquí ha interesado mucho.

El cuarto problema o la cuarta idea es a propósito del ámbito subjetivo. Se ha planteado el tema del directivo y su delimitación respecto a los altos cargos. Tradicionalmente, esta legislación no entiende de esa distinción. Si analizamos la legislación vigente así como la proyectada, utilizan un concepto material de alto cargo en el que la única frontera que se establece es la figura del subdirector general. Si estudiamos el ámbito subjetivo de las leyes, veremos que, al final —efectivamente el proyecto así lo establece—, el límite, la frontera está en el subdirector general. Todo lo demás puede caer y cae dentro de este ámbito. Por tanto, no podemos entretenernos en definirlo o no, porque estamos en un debate aristotélico a propósito del sentido de las palabras. Da igual, aquí lo único que importa es cómo afrontamos un problema llamado conflicto de intereses; si establecemos la frontera aquí, allá o más allá, si es directivo o es alto cargo, da igual. Lo que aquí importa es que el que tenga poder soporte un régimen dirigido a garantizar la imparcialidad y la independencia, sea cual sea. No es cierto que el alto cargo sea un cargo político, eso no es verdad, porque entonces podríamos caer en el equívoco de entender que los altos cargos de los organismos reguladores, aquellos que no son miembros ni titulares del mismo, son cargos políticos y no es cierto. Aquí el ámbito subjetivo que sigue la tradición de la democracia española es ampliarlo al máximo, que no quede nada al margen e, insisto, el proyecto establece al final la frontera en el subdirector general. Todo lo demás cae dentro de su ámbito.

El quinto aspecto es a propósito de la *revolving door*, que es un problema que particularmente me interesa y así lo puse de manifiesto. En este punto el proyecto es claramente mejorable. ¿Por qué? Porque el punto de partida, la legislación vigente, es claramente defectuosa y hay muchos flancos que deja abiertos de cara a alimentar este problema. La primera dificultad radica en qué es lo que tiene prohibido el antiguo alto cargo una vez ha cesado en el puesto que venía ocupando, que es, de acuerdo con el proyecto, prestar servicios, pero, claro, dice prestar servicios en entidades privadas. El proyecto amplía enormemente el ámbito subjetivo porque habla de entidades privadas. No solo habla, como la ley vigente, de empresas, sino que también incluye —lo cual es ciertamente muy importante— las fundaciones, las asociaciones y, además, todas las empresas del mismo grupo societario. Por tanto, el alcance de la prohibición se ha ampliado enormemente. Sería conveniente reflexionar sobre si la prohibición es prestar servicios en la entidad o prestar servicios para la entidad. Sería una reflexión imprescindible. En segundo lugar, a propósito de la *revolving door*, aquí no se trata de la muerte civil de nadie, se trata de una prohibición que tiene un plazo limitado, un plazo de dos años, cuya única finalidad es evitar crear un incentivo durante el ejercicio del cargo para prever qué es lo que va a hacer una vez termine y caer por tanto en un incentivo perverso que nubla el ejercicio de manera objetiva y al servicio del interés general. Es más, esa prohibición está sujeta a una compensación económica. No estamos hablando de que el alto cargo quede condenado a estar vagando por no se sabe qué ámbito, sino que es una prohibición que tiene un plazo temporal, dos años, y que tiene una compensación económica que creo que es importante. En definitiva, es una prohibición esencial a los efectos de evitar crear un incentivo perverso durante el ejercicio del cargo y sobre todo está pensada, debería estar pensada, insisto, en relación con esos tres ámbitos de la corrupción a los que me refiero, para los sectores regulados, donde es importante. Por eso insistía tanto en que el proyecto debería mejorar los efectos de evitar que la prohibición de prestar servicios solo afectase a los altos cargos que son miembros y/o titulares del organismo regulador. Así pues, quedarían excluidos aquellos altos cargos que no son miembros ni titulares del organismo regulador. Evidentemente, sería un contrasentido que el mismo organismo regulador soportase dos regímenes de prohibición en función de si se es miembro o no se es miembro. Teniendo en cuenta que los conflictos de intereses son comunes, deberían, como ya decía, soportar un mismo régimen de prohibición.

La sexta reflexión es a propósito de la oficina, la naturaleza de la oficina, la independencia de la oficina. La independencia de los reguladores, no es por nada, pero es un tema al que llevo dedicados muchos años. Forma parte de esa cultura aristotélica de quedar obsesionados con determinadas palabras, una de las cuales es la independencia. Que se proclame en una ley la independencia de algo, milagrosamente, soluciona todos los problemas. No hay ningún organismo regulador ni ningún organismo constitucional cuya independencia esté proclamada por la Constitución, por la ley, etcétera, que no tenga la sospecha, la sombra de que no es independiente. Podemos mejorar la naturaleza, el estatuto, podemos independizarlo. Al final lo único relevante es una cuestión de medios, de actitud y sobre todo de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 20

transparencia, de publicidad, de publicidad, que se sepa. Da igual, porque a la hora de la verdad, ¿de qué sirve que un organismo regulador sea independiente, como los hay, si luego todo lo que hace está bajo la sospecha, en fin, del partidismo, etcétera, y es origen de todas estas denuncias que se están haciendo y que se plasman en la prensa?

Como reflexión final, acababa mi intervención diciendo que la ley es necesaria, por supuesto que es necesaria, pero no es suficiente. Ojalá pudiésemos solucionar este problema y todos los que acucian a nuestro Estado, a nuestra nación, aprobando leyes. Sería fantástico. Tendríamos el mejor país del mundo. Lamentablemente no es así. Es un problema de aplicación, de garantía, de compromiso y —como decía— de celo ciudadano y de celo institucional.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Vera Pró): Señor Vaquer.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID** (Vaquer Caballería): Voy a intentar ceñirme lógicamente a lo que se ha planteado. No creo que pueda contestar a todo pero sí a los temas que me parecen más sensibles. El primero que ha suscitado el portavoz de La Izquierda Plural es el del alcance básico de la ley y su ampliación en consecuencia a otras administraciones públicas. No defiendo la ampliación o la extensión integral de la ley. Me he referido a alguna cosa. De hecho he puesto ejemplos de a lo que creo que no debería extenderse, porque, en mi opinión, decir que el uso de los coches oficiales tiene carácter básico, si me permiten, y no lo tomen como una falta de respeto, raya en lo ridículo, aparte de en la inconstitucionalidad manifiesta. Sin embargo, hay cosas en las que creo que sí, porque efectivamente las comunidades autónomas han avanzado en esto, pero no todas por igual, y algunas no han adoptado leyes en los últimos años, por ejemplo en el tema de las declaraciones. Entonces, respetando por supuesto la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas, que es uno de los elementos claves del concepto de autonomía, respetando esa potestad de autoorganización, sería posible jurídicamente que hubiera unas reglas mínimas relativas también a altos cargos de las comunidades autónomas. A ustedes les toca decir si es oportuno políticamente. Lógicamente yo no puedo o no debo entrar en esas consideraciones, pero sí hay título para ello, salvo que consideremos que lo ya legislado es inconstitucional, porque en algunas materias se ha legislado. Por ejemplo, aunque no tienen capacidad legislativa, los entes locales tienen autonomía garantizada constitucionalmente y pese a eso se han regulado estas materias, por ejemplo declaraciones de bienes, etcétera, en la legislación básica de régimen local, sin que se haya entendido que eso viola la potestad de autoorganización ínsita en el concepto de autonomía también local, no solo autonómico. Por tanto, creo que sí hay margen. Ahí lógicamente, como decía profesor Betancor, habrá que ir al detalle y ver hasta dónde se puede llegar sin incurrir en inconstitucionalidad.

En el tema de la puerta giratoria les confieso que les voy a defraudar porque no les voy a dar ninguna solución. Además no sé hasta qué punto sería objetivo, porque yo he sido alto cargo y he padecido las prohibiciones y las limitaciones posteriores. Por eso no me atrevo a ofrecer una solución. En fin, los problemas que podamos detectar en la legislación no se deben a mala voluntad ni a indolencia de los partidos políticos o de los grupos parlamentarios, sino que es un tema objetivamente muy difícil, salvo que adoptáramos decisiones como ser muy estrictos pero hacer coextensa la compensación por el cese con las limitaciones a las actividades posteriores. Entonces la cosa sería menos discutible, pero eso tiene un coste político y económico evidente. Pero en la medida en que eso no es así, que se prohíbe o limita la actividad sin compensación, por ejemplo, a muchos altos cargos se les prohíbe por dos años y no se les compensa en modo alguno, si eso no lo hacemos coextenso plantea el problema al que se han referido varios portavoces aquí: que o aceptamos el modelo de que todos los altos cargos sean altos funcionarios, por tanto que tengan asegurado después, incluso con algunos pequeños beneficios legales, su reincorporación sin que se le perjudique en modo alguno su actividad posterior, o si optamos por un modelo mixto donde puede haber altos cargos funcionarios públicos y otros del sector privado, los del sector privado o serán unos perfectos no cualificados o no sé cómo van a querer volver a la actividad privada si se les cierra el campo en el que están especializados. Por eso digo que yo no tengo solución.

El tema del código ético es muy interesante sin duda, pero soy escéptico con los códigos éticos, salvo que vayan acompañados de un seguimiento, es decir, que después haya alguien dotado de cierta independencia que haga un seguimiento de su cumplimiento, que informe y que esa información sea pública. La regulación de rango legal que ya tenemos sobre esta materia a mí incluso me produce cierto pudor. Seamos conscientes de que el artículo 52 del EBEP establece 15 principios jurídicos dentro su código ético —esta es una materia en la que hay muchos principios y muy pocas reglas—, pero es que a

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 21

estos 15 principios le añade la Ley de Transparencia 16, algunos se solapan evidentemente y otros no, y ahora el proyecto de ley otros 5. Son 15 más 16 más 5, 36 principios que rigen el código ético a nivel legal de los altos cargos, y yo no seguiría avanzando por esa línea. Intentaría que algo de eso se cumpla por la vía del seguimiento, la vigilancia, la información, la publicidad y transparencia en cuanto a esa información, pero no seguiría inflando el ordenamiento jurídico de principios jurídicos relativos al código ético de los empleados públicos en general, y en particular de los altos cargos.

En cuanto a la independencia de la Oficina de Conflictos de Intereses he apuntado una posible solución, y a partir de ahí creo que en buena medida se podría complementar con lo que ha dicho el profesor Cerrillo en el sentido de que se dote de medios, incluso que sea algo más que una oficina de conflictos de intereses, que tenga mayor entidad, que no solo sea de fiscalización y supervisión, sino también informativa, pedagógica, etcétera, todo eso me parecería positivo. Por tanto creo que lo que yo he propuesto —salvo que me corrija— y lo que él comentaba sería perfectamente complementario.

Sobre otros ámbitos que se puedan tocar yo he apuntado dos, uno es el Tribunal de Cuentas, donde efectivamente el otro proyecto de ley —lo que pasa es que se nos ha pedido que nos cifemos a este— toca el tema, pero muy parcialmente, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. No sé si son ciertas o no, pero hay noticias como las publicadas recientemente sobre fiscalizaciones que llegan después de que hayan prescrito las infracciones, son cosas que había que intentar evitar si queremos realmente rearmar el crédito en las instituciones. He hablado también de la contratación pública y he dicho que tienen ustedes ocasión para hablar de ello próximamente, porque hay que trasponer un nuevo paquete de directivas, la central o nuclear de ellas, la nueva directiva general habla del conflicto de intereses —lo ha dicho también el profesor Cerrillo— y habla de autoridad de supervisión en materia de contratación. A partir de ahí qué grado de ambición se pondrá en la trasposición de esta directiva no solo sé, pero —y esta es una opinión muy personal y muy audaz— creo que habría que hacer un esfuerzo por centrar, por ejemplo, el objeto de esa supervisión y fiscalización en el sentido de que nuestra legislación de contratación pública ha pecado de ese vicio de abarcar mucho y apretar poco. Nos hemos encelado con los contratos por encima de los 18.000 euros y a partir de ahí toda la contratación administrativa con unas reglas generales, y al final apretamos poco en la vigilancia en materia de contratación pública. En esa línea a mí se me ocurre —pero es algo que aventuro— que sería interesante plantearse si no hay un tipo de contratos que son estratégicos, bien sea por su carácter plurianual, que llegue más allá de un mandato político, de una legislatura, y por tanto toque gestionar a sucesivos gobiernos, bien sea porque difiera pagos millonarios a ejercicios venideros, esos contratos deberían someterse a algún tipo de control, supervisión, vigilancia independiente del órgano de contratación, y ahí no sé si deberíamos hablar de un órgano experto, junta consultiva, Consejo de Estado o incluso de la Cámara, en la medida en que quien va a gestionar ese contrato no es solo este Gobierno, sino también los venideros. Ahora el Tribunal Constitucional Federal alemán ha apuntado la idea de que el principio democrático es un principio que también se aplica en el tiempo, y por tanto que hay decisiones que no puede tomar un gobierno si van a condicionar, limitar o determinar el ejercicio de la capacidad de acción política de futuros gobiernos. Eso ocurre habitualmente en la contratación y es un tema respecto del que quizá ese pliego debería someterse a algún tipo de debate y fiscalización independiente del órgano de contratación, porque se lo van a comer —perdón por la expresión— con patadas futuros gobiernos que en un régimen democrático pueden ser de distinto signo político.

Por lo que se refiere al tema de alto cargo y directivo público el límite está claro, como decía el profesor Betancor, en la Administración General del Estado. Alto cargo es hasta director general. Por debajo de director general, como subdirector, ya no es alto cargo, pero sí es órgano directivo de la Administración; sin embargo en el sector público no está tan clara la cosa. Hay una lista de altos cargos y a partir de ahí la nada, en el sentido de qué pasa con toda esa pléyade de secretarios del consejo, directores generales adjuntos, adjuntos al director general, subdirectores generales, y lo mismo ocurre en fundaciones, etcétera, en todo ese sector público empresarial y fundacional. Creo que ahí sí tendría interés, más incluso que en la Administración General del Estado, donde está mucho más reglada, la definición de ese estatuto de qué es un directivo público, y establecer ciertos límites a su capacidad de acción o incluso límites para su selección. Creo que no pecho de elitista. Comparto lo que decía la portavoz del Grupo Socialista, y es que no ya necesariamente desde el punto de vista político, pero es cierto que los altos cargos son puestos de confianza, ya sea confianza técnica si es una administración independiente teóricamente tecnocrática, o confianza política en el caso de un secretario de Estado o de un director

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 22

general. Por tanto establecer ahí que sean catedráticos sería hasta contraproducente, pero en cuanto a requerimientos de cualificación académica o profesional me parece delicado. **(El señor presidente ocupa la Presidencia).**

Sin embargo exigir respecto a ese personal directivo, por ejemplo, una experiencia mínima sí tendría sentido. Que la gente, recién terminada la carrera, sea con contrato de formación o en prácticas secretario del consejo de un ente público en mi opinión es excesivo, desproporcionado. Por tanto exigir al menos una titulación y además una mínima experiencia profesional en la Administración o en el sector privado para quien ocupa funciones directivas en ese sector público empresarial o fundacional, en mi opinión sería razonable y no elitista. Simplemente estaría al servicio del principio constitucional de eficacia de las administraciones públicas, y por extensión de todo el sector público. Y lo que digo de alguien sin ninguna experiencia ejerciendo de secretario de un consejo como primer trabajo en su carrera profesional es algo que no me invento; es algo que he visto.

Por último, el portavoz del Grupo Popular ha valorado positivamente algo que me suscita una duda de técnica legislativa que quería poner encima de la mesa, simplemente para que se considere, y es que efectivamente es bueno simplificar el ordenamiento; usted hablaba de aglutinar, refundir o consolidar en textos legales sistemáticos normas que antes estaban dispersas, y estoy totalmente de acuerdo, pero yo detecto un poco ese problema ahora mismo entre este proyecto —si cuaja— y el título de buen gobierno de la Ley de Transparencia, donde percibo ciertos solapamientos que se ven en el propio texto legal mediante remisiones, etcétera, y habría que valorar cuál es la mejor técnica legislativa para ver si tendría sentido también refundir eso o al menos deslindarlo netamente entre ambos cuerpos legales si se considera necesaria la duplicidad.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación tiene la palabra don Agustín Cerrillo.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESTUDIOS DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA** (Cerrillo i Martínez): En esta segunda intervención tengo la oportunidad de precisar, matizar y dar respuesta a algunas de las consideraciones que han hecho los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios. En todo caso creo que a la vista de sus intervenciones queda claro que nos encontramos ante la necesidad de afrontar un fenómeno que exige unos instrumentos que van mucho más allá del derecho. La ley puede determinar ciertas situaciones, pero al final es una decisión personal de cada alto cargo cumplir con su actividad de acuerdo con los estándares que se fijan en la norma, dejándose o no influir en el ejercicio de sus responsabilidades por intereses privados, y por tanto ajenos al interés general.

También se ha indicado el hecho de que hay una percepción sobre una situación de corrupción que tal vez va más allá de la situación real, así como de una cierta judicialización de todas estas situaciones de corrupción y de conflictos de intereses. En todo caso yo creo que para empezar es importante insistir en la necesidad de avanzar en la línea de la transparencia. Cuanto más se explique, cuanto más fácil sea acceder a la documentación y a la información de las administraciones públicas y de la actividad que generan los altos cargos, más fácil será que la honorabilidad, la conducta ética y la integridad de la actuación de los altos cargos sean percibidas por todos los ciudadanos. En este sentido es importante insistir en la necesidad de la transparencia. Como también es necesario para cambiar la situación vigente profundizar en la prevención. Como se ha afirmado por algún autor, no se puede luchar contra la corrupción luchando contra la corrupción; la manera de luchar contra la corrupción es previendo situaciones que potencialmente para determinados sujetos pueden dar abuso de poder en cuanto a la obtención de ganancias privadas, y por lo tanto a la vulneración del servicio objetivo al interés general.

Hecha esta reflexión general y entrando ya en algunas de las consideraciones que han hecho los diferentes portavoces, me gustaría incidir inicialmente en la cuestión relativa a la posibilidad de regular a través de una ley básica las cuestiones que se han ido estableciendo en este punto. En relación con esta cuestión, igual que lo ha hecho el profesor Vaquer, quería indicar dos aspectos. En primer lugar, no se puede llevar a cabo esta regulación de cualquier manera. Hay que tener en cuenta que, por un lado, la Ley Básica de Régimen Local ya prevé algunos mecanismos en relación con los entes locales, y también hay que tener en cuenta que la mayoría de las comunidades autónomas han ido aprobando leyes a lo largo de los últimos años para regular las incompatibilidades de los altos cargos, para regular específicamente los conflictos de intereses o —como las últimas leyes que se han ido aprobando— para el buen gobierno en general, y hacen mención a esta cuestión. Por ello tal vez antes de decidir si jurídicamente es necesario o es posible llevar a cabo esta regulación básica sería oportuno valorar la eficacia de las normas que ya

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 23

existen, porque tal vez estemos regulando cosas que después no tengan ninguna eficacia o necesidad, bien porque ya han sido reguladas o bien porque la regulación que se quiere llevar a cabo no vaya a ser eficaz.

Vinculados a esta cuestión general de la regulación quería insistir en los códigos éticos. Efectivamente en la actualidad ya existen muchos códigos éticos; el propio Estatuto básico prevé un código ético, la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno recoge muchos principios de buen gobierno, y por lo tanto aparentemente podríamos concluir que no son necesarios más principios ni más códigos, porque ya existen. Pero a mi entender los códigos éticos tienen varias funciones importantes. Por un lado, concretar los estándares éticos. Por eso no tendría sentido aprobar un código ético que reproduzca un listado de principios que ya existe en la actualidad, pero tal vez sí tendría sentido un código ético en el que se concretase cómo se deben interpretar estos principios en relación con la actuación de un alto cargo. Si esto fuera así probablemente no debería ser una ley la que contemplara el código ético, sino que la ley simplemente se debería remitir en el ámbito de cada Administración pública o de cada organismo a la aprobación de un código ético en el que se concretase cómo se deben concretar los principios éticos que con carácter general ya contempla actualmente nuestro ordenamiento jurídico para un determinado órgano, organismo o entidad. Además de esta concreción y de esta guía de actuación el código ético tiene otras funciones, como es la pedagogía y la orientación. Debemos dar instrumentos a los altos cargos para saber cómo deben actuar en una determinada situación en la que puedan convivir intereses privados con intereses públicos, probablemente en la actualidad nuestro ordenamiento jurídico no da estos mecanismos para actuar en el día a día, el problema es el día a día, porque los principios ya están; de hecho los principios ya los contempla nuestra Constitución, después se han ido desarrollando, ampliando, pero los principios básicos ya están recogidos en la Constitución. Por lo tanto mi propuesta iba en la línea de poder concretar estos principios para facilitar la actuación en el día a día de los altos cargos. Y finalmente los códigos éticos tienen otra función, que es la función simbólica de trasladar al ciudadano los elementos que guían la actuación de los altos cargos; ahora, coincido con lo que comentaba hace un momento el profesor Vaquer de que un código ético sin establecer mecanismos de seguimiento es papel mojado; de hecho la experiencia ya la tenemos; ya ha dicho él que hace unos cuantos años que se aprobó el código ético incluido en el Estatuto básico del empleado público, y no se conoce ni cuál es el nivel de aplicación, ni cuál es el nivel de seguimiento, ni cómo se ha ido concretando en las diferentes administraciones públicas, etcétera. Por lo tanto sin articular mecanismos de seguimiento que pasan necesariamente por dar una mayor transparencia a su aplicación no tendría ningún sentido.

Pasando ya a la cuestión relativa a la definición de los conflictos de intereses realmente es una cuestión difícil en muchas ocasiones de plasmar en la ley, porque probablemente por la vocación generalista de la ley se dejarán al margen aquellas situaciones conflictivas o que están en el punto límite, que serán aquellos aspectos que eventualmente podrán ser objeto de problemas. Por eso aquí también es importante poder concretar estas actuaciones y tal vez no en la propia ley, sino en otros instrumentos que permitan ir perfilando el alcance de lo que es un conflicto de intereses. Vinculada a esta cuestión también está la relativa al conflicto de interés no real, sino aparente, aquel en que se pueden encontrar en muchas ocasiones los ex altos cargos cuando tiempo después de dejar su cargo ejercen funciones en algunas entidades, tal y como se ha ido comentando en diferentes intervenciones. En estos casos probablemente en la mayoría de los supuestos no hay un conflicto de interés real; es decir, los intereses personales del alto cargo no están influyendo en el interés general. Por ello es importante que esto se ponga de relieve, que quede claro que a pesar de que puede haber una convivencia de intereses personales con el interés público el alto cargo ejerce, de forma imparcial e independiente, su actuación. A mi entender esta es la clave, y esta también es la clave para la regulación de las puertas giratorias.

Difícilmente la ley puede ir mucho más allá de lo que ya dice, pero es evidente que lo que dice ya se ha ido aplicando en los últimos años, porque es prácticamente lo mismo que prevé la Ley de Conflictos de Intereses, y genera ciertos problemas en la opinión pública. Por lo tanto en este caso es necesario que haya una mayor transparencia, que los ciudadanos conozcan mejor qué situación se está dando, y al final, como es una actuación personal, es el ex alto cargo público el que decidirá ejercer de una determinada manera su nueva función, y es importante también que los aspectos éticos vinculados a esta actuación queden claros, y aquí es donde yo creo de nuevo que tienen un papel los códigos de conducta. ¿Por qué una empresa que contrata a un ex alto cargo no adopta un código de conducta, en el marco de sus políticas de responsabilidad social corporativa, en el cual quede claro cuál es su compromiso para el cumplimiento de la normativa sobre prevención de los conflictos de intereses, y en particular aplicable a

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 549

24 de abril de 2014

Pág. 24

los altos cargos que forman parte de esa empresa? De esta manera se cumpliría la ley y además se daría un mensaje a la ciudadanía de que se está cumpliendo la ley. Por lo tanto la solución a las puertas giratorias no pasaría por una regulación más específica, que probablemente podría dar lugar a una limitación excesiva del alto cargo y de su futuro, y también a una dificultad más para que las personas quieran implicarse en el desempeño de los cargos públicos, sino por incrementar su compromiso ético al desarrollar su actividad con posterioridad al cese en su responsabilidad pública.

Por lo que se refiere la Oficina de Conflictos de Intereses no incidiré más, porque creo que en mi intervención inicial ha quedado clara cuál era mi postura. En todo caso creo que existen modelos a nivel comparado en los que inspirarse. La independencia a la que yo hacía referencia se puede garantizar no únicamente de forma nominal incluyendo esta palabra en la ley, sino a través de los mecanismos, tanto de nombramiento como de remoción de los cargos, y también con la adscripción de esta oficina a uno u otro órgano o entidad. En este caso también se valora la posibilidad de adscribir la Oficina de Conflictos de Intereses, más allá del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo a una cámara parlamentaria, como sucede en algunos ordenamientos, en particular esa es la experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña, adscrita al Parlamento de Cataluña.

Para acabar haré una consideración en relación con los conflictos de intereses y la contratación. Efectivamente hemos ido comentando que existe una nueva oportunidad para avanzar en esta línea. En los próximos meses se debe trasponer la nueva directiva en materia de contratación pública aprobada por la Unión Europea hace unas semanas. En todo caso en este ámbito, igual que en el resto, nos encontramos ante la necesidad no solo de llevar a cabo una regulación, sino también de poder establecer mecanismos que faciliten el compromiso ético de todos aquellos que participan en el desarrollo de los procedimientos de contratación pública. La integridad en la contratación pública —y así lo ha reconocido la OCDE, que es una organización que ha trabajado específicamente en los últimos años en el análisis de la integridad de la contratación pública; como yo también he tenido oportunidad de analizar últimamente en un libro que he publicado sobre esta cuestión— pasa por cuatro elementos. En primer lugar, por incrementar la transparencia; en segundo lugar, por mejorar la gestión y por lo tanto valorar si aquellos órganos que tienen atribuida la capacidad para contratar son los que deben ser, si deben tener un perfil más político o más técnico; en tercer lugar, por mejorar los procedimientos y utilizar los medios electrónicos —en el tema de los conflictos de intereses en particular las prohibiciones de contratación—, y en cuarto lugar, por el establecimiento de órganos de control de la actividad de contratación. La corta experiencia de los tribunales en el ámbito de contratación pública es una experiencia que puede ser interesante para profundizar sobre todo en relación con las cuestiones vinculadas a la integridad y la prevención de los conflictos de intereses, y la lucha contra la corrupción.

Hasta aquí lo que quería comentarles.

El señor **PRESIDENTE**: Con la intervención de don Agustín Cerrillo terminan estas comparecencias. Les agradezco nuevamente su presencia y su disposición para comparecer en esta Comisión.

Damos por concluida la sesión, recordándoles que esta tarde a las cuatro y media seguirán las comparecencias.

Se levanta la sesión.

Eran las doce y cincuenta y cinco minutos del mediodía.