



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2021

XIV LEGISLATURA

Núm. 295

Pág. 1

PARA LA AUDITORÍA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y LEGALES

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. ÍÑIGO ERREJÓN GALVÁN

Sesión núm. 6

celebrada el miércoles 17 de febrero de 2021

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias. Por acuerdo de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales:

- De la señora directora de la Agencia Española de Protección de Datos (España Martí), relativa al análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación. (Número de expediente 212/001085) 2
- Del señor Magide Herrero (abogado en Uría y Menéndez, y profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en ICADE), relativa al análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación. (Número de expediente 219/000365) 15
- Del señor Boix Palop (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia), relativa al análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación. (Número de expediente 219/000366) 25

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 2

- Del señor Villoria Mendieta (catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Juan Carlos I), relativa al análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación. (Número de expediente 219/000367) 37

Se abre la sesión a las cuatro de la tarde.

COMPARECENCIAS. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y LEGALES:

- **DE LA SEÑORA DIRECTORA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (ESPAÑA MARTÍ), RELATIVA AL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REFORZAR LA IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA DE AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y ORGANISMOS DE REGULACIÓN. (Número de expediente 212/001085).**

El señor **PRESIDENTE**: Buenas tardes. Se abre la sesión, señorías.

Continuamos, como saben, con las comparecencias que la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales está llevando a cabo en relación con el estudio de las medidas para reforzar la imparcialidad e independencia de las autoridades independientes y organismos de regulación.

Quiero agradecer, en primer lugar, a doña Mar España Martí, directora de la Agencia Española de Protección de Datos, la amabilidad de acompañarnos hoy y acceder a comparecer ante la Comisión. Sin más dilación, le cedo la palabra.

La señora **DIRECTORA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS** (España Martí): Comparezco ante esta Comisión para informar sobre la independencia de la Agencia Española de Protección de Datos. Antes de nada, les quiero agradecer su atención y su presencia. Sé que el Pleno ha terminado hace escasamente media hora.

Quiero comenzar mi intervención haciendo referencia, muy brevemente, al marco normativo de la agencia. Partimos del artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales, donde ya allí se exige que el organismo encargado de tutelar este derecho fundamental sea un organismo independiente. Hemos dado un salto cualitativo en cuanto a la regulación con el Reglamento General de Protección de Datos, que ya en su considerando 117 señala cómo la independencia debe ser un elemento esencial para la protección de las personas físicas por parte de las autoridades de control en relación con el tratamiento de datos de carácter personal. El reglamento regula también los requisitos de la independencia de la autoridad de control, las condiciones generales aplicables a sus medios, las normas relativas al establecimiento de dicha autoridad y sus funciones y poderes en sus artículos 51 y 58, así como la obligación de transparencia y rendición de cuentas en el artículo 59. Para mayor detalle, la ley orgánica 3/2018 de protección de datos y garantía de los derechos personales, ha modificado, y esto es una gran novedad, la estructura tradicional de la agencia, pasando de una autoridad administrativa unipersonal y de una actual dirección, a una presidencia y un adjunto, con un nuevo alto cargo, y ahora mismo estamos, precisamente, en el proceso de renovación, ya que mi mandato finalizó hace más de año y medio.

Les voy a dar los elementos que considero que son esenciales, desde mi experiencia en estos cinco años y medio como responsable de la agencia, para garantizar la independencia. Uno es en relación con la designación de sus miembros. El reglamento exige que sea un procedimiento transparente con la cualificación exigible, señalando que deben poseer la titulación, la experiencia y las actitudes necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Y la ley orgánica ha dado un paso más, añadiendo que deben ser personas de reconocida competencia profesional en esta materia, articulando un procedimiento muy novedoso para evaluarla, con dos fases. Ahora mismo estamos ya pendientes de la aprobación por el Gobierno del real decreto que regula el estatuto de la agencia, porque la ley orgánica creó este nuevo alto cargo, el adjunto o la adjunta, aunque no están reguladas ni las funciones ni el rango. Y es en este reglamento de real decreto del estatuto donde se regulan estos aspectos, y posteriormente podrá sacar el Ministerio de Justicia —espero que sea ya en breve— la convocatoria pública donde se evalúen el mérito, la capacidad, la competencia y la dignidad de las personas candidatas a ambos puestos. Una vez

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 3

evaluados los candidatos, el Gobierno debe remitir una propuesta al Congreso de los Diputados con un informe justificativo, y dichos candidatos o candidatas deberán comparecer ante la Comisión de Justicia del Congreso que los deberá ratificar por mayoría de tres quintos de sus miembros en una primera votación —yo creo que esto ha sido un refuerzo a la hora de garantizar la independencia del nuevo presidente o presidenta de la agencia y su adjunto— o por mayoría absoluta en la segunda votación. En este último caso deben concurrir, además, los votos favorables de diputados que pertenezcan al menos a dos grupos parlamentarios distintos. En este caso creo que —estamos en un momento clave para garantizar precisamente esa independencia— con esta novedad de los dos nuevos altos cargos se hará por los grupos parlamentarios esa evaluación para poder proceder, por tanto, a garantizar la idoneidad y la independencia.

La ley orgánica ha limitado las funciones del adjunto o de la adjunta, excluyendo de manera expresa su intervención en la tramitación de procedimientos por parte de la Subdirección General de la Inspección, para que se pueda seguir garantizando la unidad de criterio en la toma de decisiones en este ámbito. Yo creo, y esta ya es una opinión personal, que una vía para poder reforzar la independencia, sería precisamente que en este Real Decreto que regula el Estatuto de la agencia se establezcan los requisitos imprescindibles para garantizar la idoneidad.

Segundo elemento que, en mi opinión, refuerza la independencia, el mandato. El reglamento remite a la normativa de los Estados miembros la duración; la ley orgánica ha estipulado un mandato de cinco años, y solo se prevé el cese antes de la expiración del mandato por petición propia del titular o separación acordada por el Consejo de Ministros en supuestos de particular gravedad. La exigencia de independencia se ha visto reforzada en relación con la duración del mandato por una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que no voy a entrar para que me pueda dar tiempo a ceñirme a los diez minutos.

Tercer elemento, el régimen retributivo. Actualmente, las retribuciones del director de la agencia se rigen, y yo creo que es una anomalía, por la regulación del régimen retributivo de altos cargos de la Administración General del Estado; es decir, se aplica el mismo régimen retributivo que a un director general o a una subsecretaría de un ministerio. Y entre estas retribuciones, como ustedes saben, todos los altos cargos perciben un complemento de productividad ordinaria, que en este caso se asigna por el titular del Ministerio de Justicia. Sin embargo, al régimen retributivo de los máximos responsables y directivos del sector público empresarial, entre los cuales está la agencia como autoridad administrativa independiente, se le debería aplicar, y se le aplica de hecho, el Real Decreto 2012 que regula el régimen retributivo de las entidades del sector público estatal, y una Orden de desarrollo del 2 de abril del 2012 del Ministerio de Hacienda. En esa normativa se prevé como régimen general de vinculación de estas entidades y de retribución de sus máximos responsables a directivos, el de contrato mercantil o de alta dirección, circunstancia que no existe ahora mismo en la agencia. Entendemos, además, que vulnera la independencia de la agencia el hecho de que la productividad y el régimen retributivo sean asignados por el ministro de Justicia, como si fuera la agencia un organismo dependiente. Creemos, y así hemos hecho una propuesta al Ministerio de Justicia y al Ministerio de Hacienda, que debería modificarse el régimen en este sentido, y además debería modificarse esa Orden que comento de 2012, porque por error a la agencia se la ha configurado en el anexo 2, y debería estar en el 3, que es donde están todos los organismos supervisores y reguladores que están compareciendo en esta Comisión.

Cuarto elemento, la competencia para resolver los recursos. La ley orgánica mantiene el régimen de la normativa anterior y ratifica que los actos y decisiones de la agencia ponen fin a la vía administrativa, siendo recurribles directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Quinto elemento, la independencia de criterio y la incompatibilidad. La garantía de independencia se subraya en que sus miembros serán ajenos en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de sus poderes a toda influencia externa, ya sea directa o indirecta, y no solicitarán ni admitirán ninguna instrucción. Mandato que se complementa con la obligación de abstenerse de cualquier acción incompatible con sus funciones.

Sexto elemento para garantizar la independencia, el control. Además del control a la IGAE y del Tribunal de Cuentas, la agencia se somete al control parlamentario y al control de la opinión pública. La comunicación con el Gobierno la tenemos a través del Ministerio de Justicia. Quería destacar que mi última comparecencia fue en junio del año pasado, pero tuve que dar cuenta de los últimos cuatro años de gestión. Entiendo que ha habido muchísima inestabilidad parlamentaria, pero creo que un hábito bueno

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 4

sería poder reforzar ese control parlamentario y que las comparecencias pudieran ser anuales para poder dar cuenta de la gestión.

En la Ley Orgánica Protección de Datos a la agencia se ha configurado como una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal, de las previstas en la Ley 40 del año 2015. Hay una cuestión que es clave y en la que me voy a detener con un poquito de tiempo, que es el tema de los recursos. Es la gran carencia, y yo sé que no soy la primera responsable de un organismo supervisor en decirlo. Voy a proponer la creación de un frente común con la presidencia de la CNMS, CNMV y demás organismos que me han precedido y que han vuelto a plantear lo mismo. No hay independencia de funcionamiento real si no hay medios dignos para poder desempeñar las funciones. Y siempre que he venido al Congreso lo he dicho. La agencia está funcionando con los medios del año 2008, cuando no existían las redes sociales, no existía inteligencia artificial, no existía perfilado, no existía Internet de las cosas, y donde la vulneración era: me ha llegado una carta con publicidad a mi casa; es decir, que la vulneración en la intimidad no tenía que ver con lo que nos estamos enfrentando. Además, a diferencia de otros organismos supervisores, nuestra independencia en cuanto a los medios está reforzada expresamente por el Reglamento General de Protección de Datos, que habla expresamente de que los Estados tienen que dotar de los medios personales y materiales a las autoridades administrativas independientes y la propia ley orgánica. Es verdad que hemos dado un paso más con la ley orgánica, ya que por primera vez la responsable de la agencia puede aprobar la relación de puestos de trabajo, pero tenemos el techo de gasto que aprueba el Ministerio de Hacienda, con lo cual es la pescadilla que se muerde la cola. Hemos aumentado un poquito más, en cuanto a la competencia, en cuanto al régimen de modificaciones y vinculación de créditos, pero realmente los datos son tremendos. En el año 2008 nos llegaban a la agencia 3500 reclamaciones, mucho más sencillas de tramitar en cuanto al contenido. Ahora nos llegan de media unas 12000, 14000, y la relación de puestos en todo este mandato solo ha aumentado en 35. Voy a comentar algún dato, que ya no es con admiración, sino con verdadera envidia. En el Reino Unido mis compañeros han aumentado 305 personas, 400 en Alemania, 115 en Holanda, 124 en Irlanda y Polonia. Reitero, no sé cómo lo podré decir más alto, mi llamamiento público al incremento del presupuesto y de los medios personales a la agencia, porque, de verdad, no se puede pedir ya más esfuerzo y más dedicación al personal de la agencia, que tiene todo mi reconocimiento.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, vamos absolutamente al límite. En el año 2020, la ejecución presupuestaria de la agencia ha sido el 99,16%. Es decir, no podemos gestionar ya con más eficacia y no podemos pedir más sobreesfuerzo al propio personal de la agencia. Voy a darles algunos ejemplos para que observen que en este caso la supuesta independencia nos está siendo más costosa que si realmente dependiéramos del Ministerio de Justicia; quizá así es como mejor se puede entender. Un caso, las plazas de nuevo ingreso derivadas de las ofertas de empleo público. Función Pública da un lote a cada ministerio. Nosotros, en teoría, estamos en el cupo del Ministerio de Justicia. ¿Cuál es el resultado? No hemos recibido ni TAC, ni TIC ni personal administrativo, porque lógicamente el ministerio tiene sus necesidades, y como la agencia es independiente, pues la agencia no ha recibido nada.

Segundo ejemplo. El plan de recuperación de los fondos de la Unión Europea. También ahí se está repartiendo entre ministerios, y los fondos se han asignado al Ministro de Justicia, y a la agencia no se nos ha solicitado. ¿Cómo no vamos a tener algo que decir y mucho que hacer con la digitalización? No vamos a recibir fondos este año del Plan de recuperación de los fondos de la Unión Europea, lo cual a mí me resulta sorprendente.

Por último, y se lo comentaba el presidente antes de comenzar la reunión, les quiero hablar de un tema que creo que puede ser de utilidad y lo propongo por si sus señorías lo pueden valorar de cara a las resoluciones que sean conclusiones de los trabajos de esta Comisión. Entiendo, como organismo regulador y supervisor, que lo primero que tenemos que hacer estas autoridades es dar ejemplo. Se nos conoce muchas veces por la parte sancionadora. Es verdad que hemos estado trabajando muchísimo en los temas de violencia digital, de acompañar a los responsables con las guías y herramientas, y el año pasado decidí que tenemos que dar un paso más y, dentro del plan de responsabilidad social aprobé un código ético que se aplica no solo al personal funcionario de la agencia, sino también en mi caso, y se aplicará también a los siguientes altos cargos de la agencia, y es en relación con el *whistleblowing*. Ya en la ley orgánica favorecimos, a través del artículo 23, que se posibilitaran denuncias anónimas, pero esto, como ustedes saben, se aplica en el caso de entidades privadas. Entendía que los organismos públicos teníamos que ser también los primeros en admitir esto. Pues bien, por primera vez se puso en marcha este código ético y un canal interno que permite las denuncias anónimas. Ahora mismo, que yo sepa,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 5

solo EMC y la Agencia Española de Protección de Datos, en el ámbito de la Administración del Estado, permiten la posibilidad de denuncias anónimas contra la gestión de cualquier alto cargo y de cualquier funcionario que esté trabajando en ese ámbito. Y cuando estamos hablando de sanciones, los límites en cuanto a conflicto de intereses y presión de funcionarios pueden ser delicados. Creo que una sugerencia que puede ser muy útil, si queremos garantizar entre todos y entre todas la lucha contra la corrupción, sería extender por ley esta posibilidad de interponer denuncias anónimas contra la gestión de los funcionarios y de los responsables, no solo de los organismos supervisores, sino de cualquier ámbito de las administraciones públicas, para que entre todos podamos garantizar, mejorar, evitar y erradicar los casos de corrupción que existan en nuestro país.

Me he pasado dos minutos y pido disculpas. Sé que he ido muy rápido. Estaría encantada de aclarar cualquier tema que no haya podido exponer por falta de tiempo.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias a usted, señora España Martí. Créame que en esta Comisión pasarse por dos minutos es la mayor de las gentilezas que hemos recibido, y es difícil concentrar más información en menos tiempo. Le agradezco el esfuerzo.

A continuación, como saben, tienen la palabra los grupos parlamentarios, por orden de menor a mayor, por un tiempo de cinco minutos.

Comenzamos con el señor Gutiérrez Vivas, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Muchas gracias, presidente.

Muchas gracias a la compareciente, señora España, por lo rápido que ha expuesto usted todo, y desde luego por la gestión de su tiempo. De verdad que se lo agradecemos después de que llevamos aquí unos días terribles. Muchísimas gracias, lógicamente, por comparecer también ante esta Comisión.

Usted comparece en calidad de directora de uno de los principales organismos reguladores en estos momentos en nuestro país, porque sin datos no hay nada, no hay comercio, no se hace nada. Por tanto, si los otros reguladores que ya nos han visitado eran importantes en su virtud de regular la competencia, el mercado y también, lógicamente, la parte financiera, yo doy una importancia tremenda a la Agencia de Protección de Datos, y por tanto a su figura, a la de todos los funcionarios que allí trabajan. Pero es verdad que además la agencia ha incrementado las competencias como consecuencia del Reglamento Europeo de Protección de Datos, ¿no?, y tiene ahora más que las que tenía cuando nació. A nosotros nos parece muy importante porque es la base normativa sobre la que se asienta la agencia que usted dirige. Esta ley orgánica, además, luego se tramitó en esta Cámara en la XII Legislatura. El Grupo de Ciudadanos presentó una batería de enmiendas muy sustancial, por lo que le comentaba antes, porque nos parece que se trata de un regulador fundamental. Algunas de esas enmiendas las aceptaron y otras no. Precisamente entre las que no se aceptaron había varias que estaban dirigidas a lo que nosotros creíamos que debía ser la garantía de la independencia en el ejercicio de las funciones de la agencia, que es la necesidad de despolitizar las instituciones. Nosotros intentamos contribuir a fortalecer esa independencia de la agencia mediante la regulación de un modo de elección parlamentario alternativo al que allí se ponía. Al final, la verdad es se acordó un modelo híbrido que no era ni lo que nosotros poníamos ni lo que otros partidos proponían, en este caso el Partido Popular, pero a nosotros nos pareció insuficiente. La redacción actual, usted ya lo ha contado, previene la elección de este binomio o bicefalia de la presidencia y la figura del adjunto por la mayoría simple de los dos grupos. Pero a nosotros esto nos parece un riesgo muy importante, porque ¿qué quiere decir? En estos momentos hay un Gobierno que está soportado por dos grupos parlamentarios, y con que ellos sacaran una mayoría simple valdría. A nosotros nos parece que eso no es una independencia del poder político que esté gobernando en cada momento. Desde nuestro punto de vista parece muy insuficiente. Evidentemente, habrá otros grupos parlamentarios que lo vean de otra manera, pero a nosotros nos parece que eso al final se puede traducir en un reparto político de puestos por parte de los grupos grandes de la Cámara, o de los grupos que soporten un Gobierno, si solo son dos. Y lo mismo se puede decir del consejo consultivo de la agencia, ¿no?, que se ha configurado como un organismo político que, sin duda, creo que va a dar lugar también a muchos conflictos. Por tanto, me gustaría que se pronunciara un poco más sobre este sistema de nombramientos, que nos diga qué le parece a usted, porque nos lo ha contado como que le parece muy bien. Bueno, ha contado lo que hay, quizás. Correcto. ¿Qué le parece esto? ¿Cree que esto sería mejorable y daría más independencia?

El artículo 49, además, dispone que la presidencia y el adjunto son nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Justicia. ¿Usted cree que esto puede plantear conflictos de interés a la larga

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 6

con el ministerio? Ustedes al final están sancionando y el ministerio va a tener luego que hacer gestión de esas sanciones que, a lo mejor, ciudadanos y empresas no van a ver de forma adecuada. ¿No cree que sería más apropiado establecer un sistema de nombramientos desvinculado del Gobierno? ¿De qué manera cree usted que no se van a producir injerencias en la institución que usted dirige por parte del Gobierno y el Ministerio de Justicia si son quienes les están nombrando? Todos los miembros del consejo consultivo son nombrados por el Ministerio de Justicia. ¿A usted qué le parece que el consejo consultivo de la Agencia de Protección de Datos sea nombrado por el Ministerio Justicia, todos sus miembros? En fin, no me parece que sea una manera de garantizar la independencia, ni en estos organismos ni en ninguno.

Finalmente, qué cree usted no solo de hablar de la independencia, que está claro, sino de la imparcialidad, que son dos cosas distintas, porque uno puede ser independiente, pero a lo mejor no es imparcial. Me gustaría saber cómo puede mejorarse la fortaleza de la imparcialidad de las decisiones que toma la agencia.

Muchísimas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Gutiérrez Rivas. Tiene a continuación la palabra, por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, el señor Honrubia Hurtado.

El señor **HONRUBIA HURTADO**: Gracias, señor presidente.

Gracias, señora directora por sus explicaciones. Coincido en que ha explicado mucho en muy poco tiempo. De hecho, varias de las preguntas que tenía planteadas relacionadas con el tema de nombramientos, con el tema de autonomía presupuestaria y con el régimen retributivo básicamente usted las ha respondido. Así que se lo agradezco también porque me facilita en parte el trabajo.

Le quería preguntar por los desafíos que tiene la agencia. Nosotros entendemos que en la actualidad uno de los principales desafíos que existe en el ámbito de la protección de datos tiene que ver con la enorme capacidad que tienen las grandes empresas tecnológicas para acumular información personal y convertirla en un modelo de negocio. También entendemos que hay riesgos que tienen que ver con cómo la inteligencia artificial y el uso de algoritmos está incidiendo de alguna manera en el funcionamiento de las democracias a través de diferentes formas. Por tanto, nosotros queríamos preguntarle si usted considera que la agencia tiene en la actualidad los medios materiales y humanos suficientes como para hacer frente a estos desafíos; sobre todo, si cree que la estructura organizativa y la actual configuración de la agencia es adecuada para garantizar los derechos de las personas.

Por otro lado, queríamos también que nos explicará la forma que tienen de coordinarse con las diferentes agencias autonómicas que existen también en esta materia. Nos parece importante, porque es algo que hasta ahora en esta Comisión no se ha abordado suficientemente. En muchas de las comparecencias que vamos a tener, y de las que ya hemos tenido, un tema de fondo es la manera en la que se relaciona, digamos, un Estado que es descentralizado con la existencia de este tipo de organismos independientes que tienen un carácter estatal.

Otro de los temas que normalmente planteamos a todas las personas que suelen pasar por aquí, porque es una de nuestras grandes preocupaciones, tiene que ver con la forma que tienen de relacionarse estos organismos, en su caso el suyo, digamos, con los actores privados. Es verdad que siempre que se habla de los organismos independientes se suele pensar en la independencia respecto del poder político o del sector público. A nosotros nos interesa también si existe o no esta independencia respecto de los poderes privados. Creemos que muchas veces los poderes privados tienen incluso la capacidad de llegar a doblegar la voluntad de los poderes públicos a través de una serie de mecanismos que existen, etcétera. Quisiéramos saber si usted desde que está en el cargo ha recibido algún tipo de presión o de llamada procedente de alguna de estas grandes empresas que puedan tener interés en la gestión de datos personales. Se hizo pública una reunión que ustedes tuvieron con Google el pasado 4 de febrero, si no tengo mal la fecha, y nos gustaría saber qué le plantearon ahí, simplemente por una cuestión de transparencia, de saber que qué es lo que pretende una empresa de este tipo cuando se reúne con alguien como usted.

Por otro lado, sobre el mandato, es verdad que ya usted ha hecho una aclaración, pero nosotros queríamos preguntarle en concreto sobre la posibilidad de que el mandato sea renovado por otro período de cinco años. Nos gustaría que hiciera una valoración sobre si usted cree, desde la perspectiva de la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 7

independencia, que esta posibilidad de renovación puede afectar, cómo influye, si usted está a favor, si le parece adecuado o no le parece adecuado, etcétera.

Finalmente, una cuestión ya más genérica que tiene que ver con el hecho de que al final su organismo está especializado en la protección de unos derechos muy concretos que tienen que ver con derechos de las personas. A nosotros siempre nos ha llamado la atención que haya unos determinados derechos a los que se les asigna un organismo de este tipo para su control y protección, y que haya otros derechos, tanto o más importantes, que no lo tienen. No sé, se me ocurre el derecho a la vivienda, por decir uno cualquiera. Simplemente, me gustaría saber si usted considera que los organismos independientes son una forma adecuada para garantizar los derechos de las personas y, en ese caso, por qué cree que hay otro ámbito, más de tipo social, en los cuales nunca se plantea este tipo de organismo.

Nada más. Muchas gracias.

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

Tiene a continuación la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Vox, el señor Figaredo Álvarez-Sala.

El señor **FIGAREDO ÁLVAREZ-SALA**: Señora España, muchísimas gracias por comparecer aquí. La verdad es que la exposición que ha hecho de la situación concreta de la Agencia Española de Protección de Datos es interesantísima. Le voy a pedir, si puede, no sé si ahora o quizás en conversaciones posteriores, que vaya un poco más allá. Hay un libro, un manual, bueno, una monografía coordinada por don Julio Segura, que se titula *Reguladores y supervisores económicos independientes. El caso español*. Analiza un poco cuáles son las dificultades a las que se enfrentan los reguladores, un poco en plano general, más allá del caso particular de la agencia, que es un buen ejemplo. Me gustaría saber si podría usted darnos una tanda de puntos, casi guiones que si se implementasen en España conferirían independencia e imparcialidad a estos organismos independientes.

Usted ha citado varias cuestiones. Por un lado, la del nombramiento. La cuestión del nombramiento, como saca a relucir con cierta acidez el portavoz de Ciudadanos, es complicada, es muy complejo el nombramiento. Siempre va a haber algún actor político que pueda estar descontento con un nombramiento. Creo que es una cuestión inevitable. ¿Cómo podrían establecerse de alguna forma pesos y contrapesos para que ese nombramiento sea lo más imparcial posible? Voy a dar el típico ejemplo de que uno de los actores porciona la tarta y el otro actor elige qué porción quedarse. ¿Cómo se podría aplicar un sistema similar para los nombramientos de los altos directores o altos cargos de estos organismos independientes? Es una cuestión muy compleja y es posible que no exista una solución, porque cuando un Gobierno de un color político está en el Gobierno, precisamente —valga la redundancia— es inevitable que en cierto modo la persona nombrada tenga cierto sesgo de ese Gobierno. Quisiéramos saber qué se puede hacer para establecer un filtro previo de capacitación técnica. Pero claro, ¿quién establece ese filtro previo? Porque de nuevo, a ese filtro previo se le podría acusar de sesgado en una dirección u otra, como hemos visto recientemente con el nombramiento, por ejemplo, del consejo de administración y presidente de RTVE. Se ha establecido un filtro previo y ese filtro previo pondera con muchísimo mayor valor la pertenencia a la casa que la capacitación técnica en abstracto para dirigir un consejo de administración de cualquier tipo de compañía, por ejemplo.

La otra cuestión, los fondos, que también lo ha mencionado usted. Por ejemplo, el mecanismo del AIREF o el Banco de España, que tiene una especie de presupuesto propio. El Banco de España, con este presupuesto propio puede regular y establecer su propia plantilla. ¿Serían estos sistemas satisfactorios? Porque también se habla de un problema que es, de alguna forma, la clientelización dentro del propio organismo. ¿Cómo se puede evitar esto? Parece que se tendría que evitar mediante un establecimiento de objetivos para el propio organismo, de forma que este tenga que rendir cuentas. Pero claro, ¿ante quién rinde cuentas? Porque si es ante el Gobierno o ante la mayoría parlamentaria, de nuevo se está cayendo en un sesgo político o en el riesgo de un sesgo político.

Señora España, creo que su experiencia sería inestimable para ver si nos pudiera dar eso. Imagínese que de esta Comisión fuese a salir un proyecto legislativo que dijese: Para alcanzar la independencia se tienen que tocar estos tres puntos. Si usted nos pudiera resumir eso tres, cuatro, cinco, seis puntos, nos sería de grandísima ayuda en abstracto, partiendo de sus conocimientos en abstracto.

Muchísimas gracias de nuevo por su exposición y por escucharnos.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 8

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra a continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, su portavoz del señor Postigo Quintana.

El señor **POSTIGO QUINTANA**: Gracias, presidente.

Buenas tardes, señorías. Señora España, señora presidenta, muchísimas gracias por su comparecencia. Es un placer, y encantado de poderla conocer y sobre todo poderla escuchar. La brevedad, sobre todo, es un bien escaso en esta Comisión, con lo cual se agradece doblemente. Gracias de nuevo por su precisión.

Me va a permitir, señora presidenta, que le traiga a colación —y me lo va a permitir usted, y discúlpeme— su anterior comparecencia aquí, a la que ha hecho usted alusión de junio del año pasado, aunque fuera en otra Comisión, la Constitucional, porque en algunas cuestiones me ha parecido ver una cierta incongruencia, y le voy a pedir, por favor, si es posible que me la pueda aclarar. En todo caso, comparto con usted absolutamente, tanto lo que decía hace un año como lo que dice ahora, que evidentemente la capacidad de independencia de los organismos reguladores no viene tanto dada en sí misma por la propia normativa y regulación, sino por la honestidad, la lealtad, la profesionalidad de cada uno de aquellos miembros que están en las distintas instituciones. Pero le haré luego un comentario que me preocupa muchísimo, cuando ha dicho que, a falta de recursos económicos y materiales, evidentemente la independencia se puede perder. Eso a mí me preocupa muchísimo. En cualquier caso lo agradezco su sinceridad.

Comentaba usted el año pasado —si entendí mal le agradecería, por favor, que me lo aclarase—, pedía de alguna forma que el presidente de la agencia tuviera rango de secretario de Estado. Eso me chirría un poco con lo que usted ha comentado. ¿Usted cree que un secretario de Estado, que es un cargo político, puede tener independencia del poder político? Parece que hay cosas que a veces son contradictorias. Un órgano independiente, pero si tiene su presidente cargo de secretario de Estado, nombrado por el propio Gobierno, sin necesidad de ser revalidado casi casi en el Congreso de los Diputados, son unas contradicciones que le agradecería que profundizará un poquillo en ellas.

Por otro lado, me gustaría que nos dijera qué le parece a usted el que la agencia tenga un mandato de dos períodos, cinco más cinco, que no es lo habitual de lo que ocurre en otras autoridades independientes. ¿Lo ve usted lógico? ¿Cree que debía ser un plazo más amplio para la presidencia, pero un solo mandato, no dos? Quisiera algún comentario al respecto.

Ha comentado también, como uno de los aspectos, el régimen retributivo. Expresamente ha dicho que lo ve como una anomalía, según está en estos momentos. Me gustaría que se centrara también un poquito más en ello, porque dice que sea igual que el de los altos cargos del Estado, y usted lo enfoca o le da una visión distinta, lo cual me parece muy correcto, pero en todo caso me gustaría que abordara un poco más el tema.

Otro aspecto para mí muy importante. Ha hablado y habló usted muchísimo el año pasado, y lo han hablado también todos los comparecientes en sus distintas intervenciones de otras autoridades independientes, de la necesidad de recursos económicos y materiales. Sin embargo, no ha especificado, y permítame que se lo pida de alguna forma, que cuantifique qué de cuántos recursos materiales y qué de cuántos recursos económicos, hasta dónde, dónde deberíamos estar, en qué situación, qué necesidades tiene realmente la propia agencia.

Y ya concluyo. Gracias, presidente. Gracias, señora España, por su claridad, desde luego. Y le pediría que en el turno de réplica, en la medida de lo posible, nos pudiera contestar a las cuestiones que le hemos planteado.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Postigo. Tiene en último lugar la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, la señora González.

La señora **GONZÁLEZ PÉREZ**: Muchas gracias, presidente.

Buenas tardes, señorías. Y gracias, señora España, por su comparecencia. Y déjeme felicitarla por su alta capacidad de síntesis, que nos ha proporcionado unas breves pero específicas y valiosas explicaciones.

La Agencia Española de Protección de Datos es una de las autoridades independientes garantes de los derechos fundamentales, concretamente del derecho a la protección de datos, recogido en el artículo 18.4 de nuestra Constitución. Y, efectivamente, la importancia de la protección de datos no ha hecho más

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 9

que aumentar desde que se acuñó el concepto. Hasta tal punto lo ha hecho que, durante su mandato, se ha dado un salto cualitativo con la aprobación del Reglamento Europeo de 2016 y la Ley Orgánica 3/2018, que recoge buena parte de su contenido.

Las comparecencias previas que hemos tenido en esta Comisión, todas ellas de carácter económico, han mostrado el avance hacia la regulación europea de las autoridades independientes. Tenemos el Banco de España y el Banco Central Europeo, la CNMV y la Autoridad Europea de Valores y Mercados, y en su ámbito a la Agencia Española de Protección de Datos y al Supervisor Europeo de Protección de Datos. Al respecto le pregunto, ¿qué elementos relacionados con el estatus de autoridad independiente de la Agencia Española de Protección de Datos se han visto reforzados con la irrupción de la Unión Europea en este ámbito? ¿Qué ha aportado la realidad comunitaria al desarrollo de las funciones de esta autoridad independiente en España? Más allá de la letra de la ley, que ya conocemos, ¿cómo ha afectado a la Agencia Española de Protección de Datos el cambio legal producido en 2018 provocado por el Reglamento Europeo de 2016?

Pese a las reformas recientes, y usted misma en su comparecencia de junio de 2020 manifestó que la agencia estaba satisfecha con la reforma, en cuya redacción había participado, ¿considera que existe algún aspecto relevante de la Ley 3/2018 que debería modificarse, en lo relativo al estatus de la agencia como una autoridad independiente, que es el objeto de esta Comisión?

El sistema de elección de las presidencias de estas administraciones, como ve, suscita dudas entre algunos grupos parlamentarios que establecen una vinculación inmediata entre el sistema de nombramiento y la independencia de la institución. En nuestra opinión, el nombramiento no es más importante para garantizar la independencia que las herramientas implementadas para resistir las presiones de las administraciones o empresas sobre las que se ejerce la supervisión. Como usted nos ha explicado, la nueva ley refuerza el papel del Parlamento en la designación del presidente y de su adjunto, exigiendo mayorías reforzadas para la ratificación de la propuesta del Gobierno, 3/5 de la Comisión de Justicia en primera votación, o mayoría absoluta en la segunda; no mayoría simple, señor Gutiérrez, se lo digo simplemente por aclararlo, es mayoría absoluta, y el Gobierno de Unidas Podemos y PSOE pues no la tiene. Usted ya nos ha contestado que cree que se refuerza el nombramiento expositivo respecto al que existe para otras autoridades independientes, que es parecido al que se utilizó con usted en el 2015.

En relación con la cooperación del supervisor con las instituciones y las empresas objeto de supervisión, y la necesaria independencia de este, ¿qué relación se establece entre la Agencia de Protección de Datos y las entidades a supervisar? ¿Existe un control preventivo, un ambiente de colaboración en el que se advierte de posibles problemas de protección de datos? ¿O la independencia se entiende como la necesidad de que el control sea posterior, nunca anterior? ¿Hay comunicación para evitar este tipo de situaciones? ¿Consultan con ustedes previamente para evitar posibles sanciones posteriores? ¿Piensa usted que se debería fomentar este control previo en caso de existir?

Respecto a los recursos financieros, ya informé en su comparecencia de junio de 2020, que desde el año 2008 el presupuesto de la agencia permanecía congelado, y también nos ha informado de eso hoy. Pero con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2021 —y corrijame si me equivoco— su presupuesto aumenta un 10%, una mejora que se suele vincular con la calidad de la independencia de estas instituciones. Pese a que ya nos ha contestado que siempre se necesitan más recursos, ¿considera que el incremento de los recursos destinados a la agencia en estos presupuestos redundará en una mejora de su funcionamiento y su independencia respecto a los actores sobre los que ejerce su supervisión?

Por último, habló también en su comparecencia de junio del 2020 de *compliance*, y también habló de ello hoy y señaló que se había implementado un código ético interno que se aplica a todo el personal de la agencia, de forma que cualquier entidad, personal propio o ciudadano puede denunciar cualquier gestión irregular, contratación o conflicto de intereses. ¿Podría profundizar, por favor, un poco más en cómo está funcionando ese código ético?

Le agradezco de nuevo su comparecencia, que seguro nos ayudará enormemente en nuestra labor. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora González. No sé qué espíritu nos ha poseído que estamos todos y todas ateniéndonos estrictamente a los tiempos reglamentados. Algo ha pasado este miércoles.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 10

Tiene la palabra a continuación, para finalizar y para responder a las cuestiones que se le han planteado, la presidenta de la Agencia Española de Protección de Datos.

La señora **DIRECTORA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS** (España Martí): Muchas gracias, presidente.

Voy a intentar contestar a todas las preguntas, y empezaré por el orden de las intervenciones. En primer lugar, por parte de Ciudadanos, decía su representante que sin datos no hay nada. Pues lo confirmé por completo, y añadiría: y sin presupuestos y personal, tampoco. Hay organismos relacionados con la seguridad que han tenido un aumento presupuestario este año del 40%. Y nosotros, es cierto que hemos aumentado el presupuesto en un millón de euros, pero era para consolidar un incremento de personal que nos dio el Gobierno, yo lo he agradecido públicamente, lo seguí agradeciendo cuando pusimos en marcha el canal prioritario. Pero eso simplemente era para consolidar ese incremento del año pasado, que lo habíamos financiado con fondos Feder, que se habían incorporado al presupuesto de la agencia.

Ha hablado también el señor Gutiérrez de la independencia en cuanto al nombramiento parlamentario. Yo aquí sí que creo que es un refuerzo, aunque sea formal, el hecho de que a partir de ahora la nueva presidenta de la agencia tenga un nombramiento de origen parlamentario. Hasta ahora, los directores anteriores habíamos tenido que pasar el trámite de idoneidad en una Comisión parlamentaria, pero el nombramiento recaída cien por cien en el Gobierno. Pero, realmente, sí que quiero decir que al final la independencia de todos los directores anteriores, prácticamente en los meses del mandato, nada más incorporarse, hay una ley no escrita que llamamos en la agencia la ley de Murphy, donde el director nombrado se tiene que enfrentar precisamente a un procedimiento sancionador, normalmente, o del grupo parlamentario o del organismo que le ha propuesto. Se ha aplicado a los directores anteriores, se me ha aplicado a mí, por ejemplo. Puse una sanción al ministro de Justicia que me propuso, por LexNET, al Grupo Parlamentario Popular, que fue el que me propuso, y al Gobierno de Castilla-La Mancha, en la etapa que fuera viceconsejera. Y así ha pasado en sus ámbitos con los directores anteriores. Con lo cual yo ahí coincido en que la independencia se rige, por un lado, no es tanto por el origen del nombramiento, que importa, sino sobre todo por las condiciones de honorabilidad y de imparcialidad, y luego en el ejercicio de las funciones.

¿Y cómo se puede reforzar esa independencia? Pues por un lado, con carácter previo, cuando ustedes filtren a través de la comparecencia de los candidatos, que precisamente yo estaba en contra, y lo dije públicamente en la ponencia, no estaba a favor de que se cree un alto cargo en una agencia que había funcionado estupendamente con absoluta imparcialidad durante todos estos años, pero una vez que ya está creado hay que acatar la ley, y precisamente en ese control previo que van a tener en la Comisión, es donde podrá filtrarse que, efectivamente, no estamos hablando de un reparto entre partidos políticos, sino que realmente estamos hablando de un rigor a la hora de seleccionar la idoneidad y el rigor de los candidatos. Y hay una independencia reforzada, con lo que he planteado en mi intervención, que sería un control más frecuente de los responsables de la agencia, y que fuera un control parlamentario al año.

Los conflictos de intereses pueden surgir, efectivamente, como todo en la vida, pero creo que ahora mismo hay suficientes controles y la medida que hemos puesto a través del código ético y la posibilidad de denuncias anónimas refuerza mucho. Y además hemos dado un salto adicional, porque, aunque ahora mismo es legal que, por ejemplo, funcionarios de la agencia fueran a actos formativos organizados por entidades privadas, en el código ético precisamente hemos puesto que eso con carácter general no se va a poder hacer, salvo que haya un claro interés público en esa organización, precisamente para poder diferenciar y reforzar no solo la independencia del presidente de la agencia, sino también de todo el personal.

En cuanto a que al consejo consultivo lo nombre el Ministerio de Justicia, a mí, por mi experiencia, no me parece mal, porque el consejo consultivo tiene una función de asesoramiento, de informe y de participación. Hasta ahora las relaciones han sido absolutamente fluidas y constructivas, y yo creo que puede y debe seguir funcionando en ese sentido.

Paso ahora a contestar a todas las preguntas que me ha planteado el señor Honrubia, por parte Unidas Podemos. ¿Los desafíos de la agencia? Pues son inmensos. Imaginémoslos cómo vamos a competir con los medios que tiene Google, que tiene Facebook, que tiene Tik Tok, que tiene Twitter, con las 35 personas que nosotros hemos incrementado por el presupuesto. Creo que un gran reto que va a tener el nuevo equipo directivo de la agencia es el tema de la inteligencia artificial; tienen que empezar a implantarse y a promoverse auditorías y certificaciones de algoritmos donde vayan unidas ética, innovación

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 11

y privacidad. Y precisamente el pasado 28 de enero presenté con el ministro de Justicia un gran pacto digital, donde estamos ya prácticamente las cien entidades adheridas. Son las entidades más representativas del sector empresarial, CEOE, CEPYME, la Asociación Española de Banca, digitales, Unespa, etcétera; el tercer sector, como es la Asociación Española de Fundaciones y la Plataforma de Voluntariado; y algo que yo creo que es esencial, que es el sector que representa a los medios de comunicación. ¿Y ahí qué propongo? Yo creo que es un tema en el que también ya la pelota está en esta Cámara. Se lo planteé al ministro y el ministro lo dijo públicamente, creo que debería trabajarse en esta Cámara en un gran pacto de Estado por la convivencia ciudadana en el ámbito digital. Todos los ciudadanos conocemos las líneas rojas que no se pueden cruzar en un paso de peatones real, pero realmente esas líneas rojas y temas tan delicados, como por ejemplo la violencia digital, que acaba suponiendo el suicidio de las personas afectadas por la viralidad, o el hecho de que se esté consumiendo pornografía a una edad media de ocho años, con lo que eso implica de distorsión de la imagen de la mujer y luego de las conductas sexuales, yo creo que son temas que habría que abordar.

Otro tema donde se podría reforzar la independencia de la agencia es a través de planes de digitalización, y el Gobierno ha planteado varios. Desde el minuto uno, el equipo de la agencia es absolutamente proactivo, colaborador y participativo. Yo creo que sería bueno que en el desarrollo de estos planes digitales se tenga en cuenta a la agencia y, por supuesto, en el reparto de esos fondos de recuperación insisto en que deberíamos estar también presentes.

Me ha preguntado también, y yo creo que es un tema esencial, lo que es la interferencia y la manipulación que se puede dar a la ciudadanía en función de los perfilados ideológicos que se vayan haciendo por parte de las opiniones que todos vamos vertiendo en nuestros perfiles en las redes sociales. Creo que es algo esencial. Había un tema muy delicado en la ley orgánica que se aprobó en el Parlamento. Y precisamente para evitar esa interpretación y que se pudiera dar esa posibilidad, la agencia se estrenó con la única circular que he aprobado hasta ahora, la circular sobre el tratamiento de datos de los partidos políticos en relación con el perfilado de los ciudadanos en las redes sociales, circular en la que se establecía que la ley no estaba dando los límites y las garantías que la agencia entendía que debía ser necesaria, porque la independencia y la privacidad ideológica y la prohibición de perfilado ideológico de los ciudadanos es la esencia de un Estado democrático, y afortunadamente España, como Europa, puede hacer gala de que vivimos en un Estado democrático. Yo me alegro muchísimo de la constitución de esta Comisión, circunstancias en las que luego coincidió el Tribunal Constitucional cuando declaró inconstitucional ese artículo de nuestra ley orgánica que modificaba puntualmente la LOREG. Así que no puedo estar más de acuerdo.

En cuanto a la estructura orgánica, lo que en su momento planteamos y propusimos por parte de la agencia al Gobierno, para mí, con mi experiencia estos cinco años en la agencia, fue la estructura orgánica ideal, que hubiera sido: una presidencia con rango de secretario de Estado, pero no nombrado por el Gobierno como secretario de Estado. Yo actualmente tengo rango de subsecretaría. Normalmente, los organismos supervisores tienen rango de secretario de Estado del ministro, y entiendo que si no hay nada ahora mismo que no sea un dato, una manera de reforzar el estatus para el siguiente presidente —nunca lo hubiera pedido para mí— precisamente sería, por un lado, esa presidencia con rango de secretario de Estado, y en vez de un adjunto, desde la agencia entendemos que hubiera sido mucho más funcional un director general que coordinara las tres subdirecciones actuales. Porque ahora mismo yo estoy con la representación institucional coordinando todo el comité de coordinación y el comité europeo en Bruselas, y es imposible. Para mí eso hubiera sido lo más viable y efectivo. Como está la ley orgánica, a partir de ahora hay que trabajar con la normativa que tenemos.

Me ha preguntado también cómo estamos —bueno, más que coordinación a mí me gustaría hablar de cooperación— con las agencias autonómicas. La verdad es que solo hay, como bien saben, tres comunidades autónomas que tienen autoridades de protección de datos, el País Vasco, Cataluña y Andalucía. La relación es estupenda. De hecho, en enero del 2016 publicamos conjuntamente varias guías para facilitar la adaptación al Reglamento. Es verdad que en ese ámbito las autoridades autonómicas solo son responsables del ámbito público. Tenemos reuniones anuales muy frecuentes, y cada vez que en la agencia hacemos una herramienta la ponemos a disposición de las autoridades autonómicas. Yo estoy segura de que esa cooperación seguirá funcionando en el futuro.

Me ha preguntado también el señor Honrubia por la relación con los actores privados. Pues es una relación continua. El Reglamento se aprobó en el 2016, pero no entró en vigor hasta dos años más tarde. Y en esos dos años de preparación, yo tenía dos prioridades principales. Por un lado, conseguir que la ley

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 12

orgánica se aprobará, y quiero agradecer a sus señorías que el tema de protección de datos salió del debate y de la politización, y tuvimos una aprobación parlamentaria superior al 97 %, que, con las circunstancias del Parlamento actual, yo creo que ha sido muy positivo dejar la protección de datos fuera del debate político puro y duro, y que tuviera ese respaldo parlamentario. Y mi segunda preocupación era la siguiente. Como gestora llevo treinta años trabajando en la Administración; yo había —si me permiten la expresión— sufrido la aplicación de la normativa de protección de datos en la práctica. Y mi obsesión era cómo ayudar y acompañar al sector público y al sector privado para intentar hacer fácil una materia que yo sé que es tremendamente compleja, complicada y muy técnica. Y eso fue en lo que estuvimos trabajando para hacer, por ejemplo, la herramienta Facilita, que nos dio el premio de la Conferencia Internacional de Protección de Datos. Más de 600 000 pymes en nuestro país se han descargado la herramienta y facilita el cumplimiento con el Reglamento. Ahora hemos dado un paso más con Facilita-Emprende, dirigida a empresas de carácter tecnológico, *startups*. Y todas estas herramientas las hace gratis el personal de la agencia. Es decir, no estamos contratando una consultora para que nos las hagan. Dentro de esa preocupación, de esta prioridad, dividimos en seis los sectores estratégicos de la economía nacional, porque se estaba todavía recuperando de la crisis del 2008, y yo no quería que esto fuera una rémora, y en lo que siempre estoy insistiendo, protección de datos tiene que ser un factor de confianza y de competitividad. La dividimos en seis sectores: el sector bancario; el sector de los seguros; el sector de los suministros, como por ejemplo energía, gas; el sector de las telecomunicaciones, el sector turístico y el sector de los seguros. Algunos de estos sectores ya habían tenido relación habitual con la agencia, como es por ejemplo el sector de las telecomunicaciones, pero por ejemplo con el sector turístico, y más desgraciadamente con las circunstancias tan graves que están viviendo ahora mismo en nuestro país con motivo de la pandemia, no había habido esa sistematización en la relación. Y ahí el planteamiento era qué problemas estáis teniendo desde la aplicación en la práctica de la normativa de protección de datos, y cómo os podemos ayudar. Y en base a los problemas que nos están planteando, en algunos casos hemos hecho guías, en otros, herramientas. Y, por supuesto, en la agencia hay absoluta transparencia. En las notas de agencia no solo estamos publicando las notas de mis reuniones, sino que, por decisión personal, estamos publicando las notas de todas las reuniones que tiene todo el personal de la agencia con cualquier entidad privada con las que nos reunimos, y yo creo que eso es importante.

Me preguntaba también por la reunión con Google. Pues, como todas las reuniones que tenemos, en este caso fue por petición de la empresa, era por la presentación de un servicio nuevo, el Privacy SandBox. Está la nota de agenda, y esa fue la reunión en la que nos basamos el cien por cien del tiempo.

Me ha preguntado también sobre la renovación por otro período previsto en la ley. Pues aquí pasa como con el Defensor del Pueblo, por ejemplo, que se permite la posibilidad de repetir un segundo mandato. Mi opinión personal es que estos puestos exigen tanto que diez años es inhumano para la persona que está en el puesto. Yo leí en algún momento un estudio de los americanos que dice que uno empieza a rendir en un puesto a los seis meses, y a partir de los cuatro o cinco años ya se empieza a decaer. Yo realmente no me sentiría con fuerzas para afrontar un segundo mandato. Ya he dicho públicamente que no me voy a presentar. Y admiraría si el siguiente equipo lo hace, pero el mundo es libre y, bueno, respeto completamente las decisiones de los demás.

Y me ha preguntado también cómo se garantizan otros derechos como el derecho a la vivienda. En este caso es verdad que hay un organismo específico para tratar este derecho y garantizar este derecho fundamental, como es el derecho a protección de datos, pero para el resto de los derechos yo tuve la suerte de trabajar seis años en el Defensor del Pueblo, y en el Defensor del Pueblo es verdad que se garantizan el resto de los derechos, pero es cierto que está relacionado con el funcionamiento de las administraciones públicas. En cuanto a la garantía de los demás derechos, y en concreto del derecho a la vivienda, pues en este caso entiendo que es un tema de cooperación conjunta entre el Gobierno de la nación y las comunidades autónomas.

El señor Figaredo, por Vox, me ha preguntado que si necesitamos más presupuesto y más personal. Rotundamente, sí. Y además les voy a contar una anécdota. Nosotros, además, tenemos un remanente de tesorería, hasta hace un año era de más de 60 millones de euros, se nos ha reducido a la mitad porque, unilateralmente, por parte de una orden del Ministerio de Hacienda, con motivo de la crisis derivada del COVID, se ha absorbido la mitad de nuestro remanente de tesorería. Yo le contesté a la secretaría de Estado que teníamos que seguir disponiendo del resto del remanente precisamente para poder garantizar la independencia. Y una medida muy concreta para poder garantizar la independencia de la agencia, en cuanto al presupuesto, sería que se nos diera la capacidad de disponer del remanente de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 13

tesorería, dentro de un techo de gasto que nos pusiera Hacienda. Eso no les cuesta dinero a los contribuyentes, porque está ya en un remanente de tesorería que nos está costando dinero mantener en la cuenta del banco, porque tenemos que pagar 300 000 euros al año al Banco de España para poder tener el remanente ahí, que no podemos tocar, y es absurdo. Entonces, esa sería una medida muy concreta.

Me ha preguntado por la independencia en cuanto al régimen retributivo. Yo creo que ya lo he explicado. No puede depender la productividad de los directivos de la agencia de lo que decida el ministro de Justicia, porque entonces ya no hablamos de independencia, sino de dependencia. Y, además, la agencia es una autoridad administrativa independiente, y su regulación retributiva de los altos cargos debe estar para el siguiente mandato ya, en desarrollo de ese real decreto que he mencionado, y se tiene que modificar la orden de abril de 2012, para que pase al anexo 3, como los demás organismos reguladores y supervisores que han comparecido en esta Comisión.

En cuanto al rigor en el nombramiento, la pelota ahora mismo va a estar en que, precisamente, esa capacitación técnica e idoneidad se pueda garantizar, por un lado, por el Gobierno en los requisitos que se establezcan en el real decreto, en el estatuto, que yo creo personalmente que sería lo ideal; en su defecto en la convocatoria, pero dará mucha más transparencia y seguridad jurídica que se establezca en el estatuto. Esa sería la teoría. Y en la práctica, cuando los candidatos o las candidatas vengan a comparecer, que precisamente los diferentes grupos parlamentarios puedan garantizar y controlar esa idoneidad.

Me ha hablado del sistema de objetivos. Ya la vida te va dando a veces bandazos si no tienes un propósito, pues es mucho más fácil que con esos bandazos vayas más a la deriva. Con las instituciones estás en las mismas circunstancias. Por eso, nada más llegar, en noviembre —bueno, llegué en julio—, en noviembre del 2015 aprobé un plan estratégico que regulaba por primera vez los objetivos de la agencia. Ese plan terminó a los cuatro años, y luego hemos pasado a un plan de responsabilidad social alineado con la agenda 2020-2030. Dimos participación a la ciudadanía en el borrador del plan estratégico y en el borrador del plan de responsabilidad social. Y sobre ese plan y esos objetivos cada año publicamos la memoria de sostenibilidad, y está abierto a sugerencias de la ciudadanía, de los partidos políticos. Es un plan vivo, de manera que, por ejemplo, ahora con las reuniones de seguimiento que vamos a hacer con el pacto digital, que acabamos de conseguir la adhesión de las cien entidades que les he mencionado, seguramente se hagan nuevas propuestas y nuevos objetivos que incorporaremos a este plan de sostenibilidad y responsabilidad social. Hay otro control que es el control de los ciudadanos, y aquí el canal de denuncias yo creo que puede ser un canal clave. Y, por supuesto, el control parlamentario y el control económico, tanto de la IGAE como del Tribunal de Cuentas.

Continúo con los planteamientos que ha realizado en esta Comisión el señor Postigo por parte del Grupo Parlamentario Popular. Pues evidentemente la independencia tiene que ir muy unida a la honestidad y a la primera responsabilidad de las personas que desempeñen la función.

En cuanto al régimen retributivo, que me ha preguntado también, ya lo he contestado en relación con intervenciones anteriores.

Me ha pedido que cuantificara expresamente la necesidad de recursos. Yo tengo sentido de Estado y somos conscientes de la crisis económica que está pasando nuestro país. Y al Gobierno y al Ministerio de Hacienda no les habíamos hecho una propuesta excesiva. Habíamos pedido 1 300 000 euros más, y exclusivamente destinados a capítulo 1, para poder reforzar los gastos de personal. Eso sería lo esencial. Porque además ahora mismo, como cada vez van menguando más los funcionarios en la Administración del Estado y no se produce la tasa de reposición por la jubilación, primero tienes que conseguir el dinero en el capítulo 1, luego tienes que sacar la convocatoria. Un problema gravísimo es lo que se está tardando en la cobertura de las vacantes, que a veces se tarda más de un año y cuesta mucho encontrar.

Y además hay otro tema, en puestos de carácter transversal un funcionario empieza a rendir desde el minuto uno. Nosotros no tenemos, como pasa por ejemplo en el Tribunal de Cuentas, letrados propios en protección de datos, no hay un cuerpo específico, con lo cual, funcionarios o funcionarias que vengan de la Administración General del Estado tardan además un tiempo precioso en especializarse en la materia. Pero mínimo yo entiendo que debíamos tener un millón y medio de euros de incremento en los próximos años si queremos tener unos resultados dignos. No podemos tener ya más estrategias a la hora de tramitar las reclamaciones. Precisamente, como un mecanismo de supervivencia, en la ley orgánica y en la ponencia propusimos esa figura de los traslados, para poder trasladar las reclamaciones a los responsables o a los delegados de protección de datos de los responsables, tanto en el sector público

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 14

como en el sector privado. Si se atendía satisfactoriamente esa reclamación y el ciudadano no quería volver a la agencia, podíamos tener resueltas esas reclamaciones que no tienen envergadura en mucho menor tiempo y sin tener que dedicar recursos de la agencia. Eso nos ha permitido sobrevivir, pero ya no podemos aplicar más estrategias, más imaginación. Realmente, yo lo lamento, pero el siguiente equipo que venga a la presidencia de la agencia va a tener una situación complicada, porque la inteligencia artificial, el perfilado, los algoritmos van a una velocidad cien mil veces más rápida que lo que la Administración se mueve, y el personal de la agencia ahora mismo necesita muchísimos refuerzos.

Por último, la señora González Pérez, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, me preguntaba en su intervención qué elementos había reforzado el reglamento. Pues, por un lado, yo, por pura ingenuidad, estaba tremendamente contenta pensando que el considerando 117 y el artículo 52 del reglamento, que obligaba a los Estados miembros a dotar de los medios personales y materiales a la agencia, nos daba un plus de salida respecto a otros organismos supervisores. Pues bien, esa regulación lo único que me ha producido ha sido frustración, porque en la práctica no se ha podido materializar como debería ser. Yo creo que, en el seguimiento que está haciendo la Comisión Europea a los Estados miembros, la implementación del reglamento es un tema en el que se debería profundizar más. Sí que es cierto que se han reforzado las competencias de la agencia y, por ejemplo, hay un tema esencial. Aparte de que se recogen nuevos derechos, como son el derecho a la limitación y el derecho a la portabilidad, hay un tema esencial que es la extraterritorialidad. Por primera vez el derecho fundamental a la privacidad se garantiza no solo a empresas con sede física en Europa, sino a cualquier empresa mundial que ofrezca bienes o servicios a ciudadanos en Europa. Nos comentaba el comisionado japonés que habían hecho una encuesta y solo en Japón se aplicaba a 4 millones de empresas. Es decir, ahora mismo nuestro abanico de intervención es amplísimo. De hecho, con el canal prioritario hemos dirigido medidas cautelares a empresas que no tienen la sede en la Unión Europea y se han retirado esos contenidos en cuestión de horas, pero ese aumento de competencias —además no es solo por ahí, está yendo también por otras normativas y otras directivas de la Unión Europea— no está siendo acompañado de los medios presupuestarios y materiales.

Me ha preguntado también cómo entendía que debía ser el control de la agencia. Pues mi obsesión ha sido intentar ayudar desde el control preventivo. Uno de los principios fundamentales del reglamento es la protección de datos por defecto y desde el diseño y la proactividad. Ahora mismo ya no es tan rígido como el reglamento de desarrollo de las medidas de seguridad, que ya ha quedado derogado, sino que es la propia entidad la que tiene que decidir las medidas técnicas, organizativas y de seguridad que aplica en cada ciclo del tratamiento de datos. Si eso no se aplica desde el principio, el tema es tremendamente complicado. Imaginemos, por ejemplo, unos algoritmos que se están aplicando para poder filtrar ahora, en la cresta de la ola de la pandemia, a qué pacientes se prioriza en urgencias y a cuáles no. Si no se aplica a esos algoritmos una auditoría desde el diseño del tratamiento de los datos, cuando se empiezan a meter los primeros datos de los pacientes que van por urgencias, el resultado puede ser discriminatorio, poco ético o puede tener una brecha de seguridad. En lo que hemos incidido desde la agencia es en que las entidades se animen a consultar. Es obligatorio ahora, tras el reglamento, realizar una evaluación de impacto, y si tienen dudas, las entidades deben consultar a la agencia. Sin embargo, estamos teniendo poquísimas consultas. Eso podría evitar muchísimo la parte sancionadora. Esas consultas las hacen en la División de Innovación Tecnológica que creé hace 5 años, que analiza todas las brechas de seguridad —es una competencia nueva— y analiza las consultas que se hacen por dudas en cuanto a evaluación de impacto de todas las herramientas de innovación de inteligencia artificial. El objetivo de la agencia no tiene que ser sancionar cuanto más mejor. Eso es una pena. El objetivo tiene que ser precisamente conseguir acompañar al sector público y al sector privado para que esas vulneraciones de la privacidad no tengan lugar, por supuesto, teniendo especial atención a las circunstancias del caso. Con carácter general, en el caso una persona física o una pyme —con carácter general, salvo que estemos tratando de datos masivos especialmente protegidos— se realiza un apercebimiento. Sí que es cierto que ahora, además, el mecanismo y la estructura de la agencia han cambiado. En la Subdirección General de la Inspección hay una unidad, que es la de auditorías, en la que unimos reclamaciones y se están haciendo auditorías a sectores. Hace poco hemos planteado sanciones importantes al sector bancario y ahora estamos con algunas también muy relevantes en el sector de las telecomunicaciones, pero lo ideal es ir al ámbito preventivo.

Me ha preguntado también por el funcionamiento del código ético. Al código le dimos toda la publicidad. En el plan anual de formación de la agencia lo hemos difundido y hemos formado a todos los empleados.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 15

Lo vimos, por supuesto, con la junta de personal. Hasta ahora, afortunadamente, lleva un año en funcionamiento y no ha habido ninguna denuncia. Yo creo que es un mecanismo de disuasión muy importante, porque todos los funcionarios y los responsables, también yo como responsable de la agencia, sabemos que en cualquier momento estamos sometidos a control y además a un control anónimo. Sí que se creó una comisión de seguimiento, donde están el antiguo presidente de la junta de personal, una persona representante de la secretaría general y otra de la unidad de apoyo a la dirección de la agencia, para poder analizar esas denuncias o para poder resolver dudas. Por ejemplo, si un funcionario es invitado a participar en un coloquio y tiene dudas sobre si puede vulnerar el código ético, ahí sí que se han hecho algunas consultas a través del código ético.

Y termino. Yo creo que tengo apuntadas todas las preguntas que me han hecho. Muchísimas gracias por la atención y espero que esta Comisión pueda dar frutos, porque el tema de la comparecencia es fundamental: garantizar la calidad de la democracia, la lucha contra la corrupción y la independencia de los organismos reguladores.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias a usted, señora España, por acompañarnos, por haber comparecido hoy y por haber respondido a todas las preguntas, con el trabajo que eso supone.

Suspendemos la sesión unos minutos para despedir a nuestra compareciente y para saludar y dar la bienvenida a nuestro próximo compareciente, el señor Magide. Nos encontramos aquí en unos pocos minutos. **(Pausa)**.

— **DEL SEÑOR MAGIDE HERRERO (ABOGADO EN URÍA Y MENÉNDEZ, Y PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN ICADE), RELATIVA AL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REFORZAR LA IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA DE AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y ORGANISMOS DE REGULACIÓN. (Número de expediente 219/000365).**

El señor **PRESIDENTE**: Reanudamos la sesión.

Pasamos a continuación a la comparecencia de don Mariano Magide Herrero, abogado en Uría y Menéndez y profesor de Derecho Constitucional y administrativo en ICADE, a quién doy la bienvenida y le doy las gracias en nombre de la Comisión por acompañarnos y comparecer aquí. Sin más, le paso la palabra.

El señor **MAGIDE HERRERO** (abogado en Uría y Menéndez y profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en ICADE): Señor presidente, le doy las gracias a la Comisión por la invitación. Es siempre un honor intentar colaborar con una Comisión como esta, que tiene un objetivo tan absolutamente loable.

Yo me he dedicado bastante tiempo a estas administraciones o autoridades independientes desde la perspectiva académica. Hice mi tesis hace más de veinte años sobre los límites constitucionales de las administraciones independientes y sigo trabajando, desde el punto de vista académico, sobre ellas. Además, en mi labor como abogado muchas veces interactué con los organismos de supervisión, cuyos presidentes o directores han pasado por aquí. Pongo humildemente toda esta experiencia a su disposición. Me ceñiré a mis diez minutos, por supuesto, y luego intentaré responder de la mejor manera posible a las cuestiones que me planteen.

En estos diez minutos quería hablarles brevemente del concepto de estas administraciones, no para teorizar, sino para centrar las cuestiones a las que me referiré después, en segundo lugar, que son la finalidad que tiene la creación de ese tipo de autoridades independientes y cuál es, a mi juicio, su ámbito propio de actuación, y, en tercer lugar, me referiré a cuáles son las garantías sobre las que se basa esa independencia y que esta Comisión está examinando para intentar mejorar.

Esto de las organizaciones independientes es un fenómeno no nuevo, desde luego, pero que quizás habría que definir con un poco de precisión, porque no todo organismo u órgano de la Administración que tenga una cierta independencia respecto del Gobierno encaja en esta categoría. Ha habido siempre órganos u organismos dentro del Poder Ejecutivo o en sus aledaños que han tenido independencia o autonomía respecto del Gobierno, principalmente aquellos que tenían labores consultivas o de control y que precisamente para desarrollar adecuadamente las funciones consultivas o de control debían tener una cierta separación del Gobierno y la Administración activa a la que informaban, a la que respondían sus consultas y a la que controlaban o seguían de una u otra manera. El Consejo de Estado es uno de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 16

estos órganos centenarios, también el Tribunal de Cuentas, y ahora sigue habiendo organismos de este tipo que tienen una independencia respecto de la Administración a la que controlan de alguna manera; la AIReF, probablemente, de las que han venido por aquí, es un ejemplo de este tipo de entidades.

Luego hay otro fenómeno que tiene una cierta coherencia y unidad conceptual, que son todos estos organismos que supervisan un determinado sector y que, por tanto, no realizan labores consultivas o de control para el Gobierno, sino que actúan de cara a los ciudadanos y a las empresas. Se ha considerado que para que realicen esa labor de supervisión de modo previsible, objetivo, políticamente neutral y dando lugar a la necesaria seguridad jurídica que esos sectores precisan, hay que dotarles de independencia respecto del Gobierno. Eso sí fue una novedad en su momento. Probablemente el primero de estos organismos en nuestro país fue el Consejo de Seguridad Nuclear, que se creó en los ochenta. También se configuraron así el Tribunal de Defensa de la Competencia, a lo largo de los ochenta; la Comisión Nacional del Mercado de Valores, a finales de los ochenta, y el Banco de España, con su Ley de autonomía. Progresivamente han ido apareciendo o también desapareciendo este tipo de organismos, aunque algunos se han ido concentrando, como la CNMC.

Estos organismos necesitaban una justificación, a mi juicio, en nuestro ordenamiento constitucional, porque el artículo 97 establece que el Gobierno dirige la política interior y exterior y la Administración civil y militar. Ese artículo 97, que tiene que ser tomado, como todos los artículos de la Constitución, en serio como parte de una norma, además, la norma fundante y que culmina nuestro ordenamiento jurídico, tiene mucha importancia dentro de la economía constitucional, porque esa dirección política del Gobierno respecto de la Administración es la que hace al Gobierno, políticamente responsable, entre otras instituciones, ante esta Cámara por la labor de la Administración. Entonces, la creación de determinadas islas relativamente independientes necesita ser justificada, justificada por razones prácticas, pero también jurídicas. Prácticas, porque todos estos organismos responden a una necesidad, y es que una vez que se ha decidido ordenar un determinado sector de una manera o gestionar una determinada política pública de una manera —como es el caso de la política monetaria, teniendo como objetivo principal la estabilidad de precios—, una vez establecidas con criterios políticos esas finalidades o esas regulaciones, su ejecución, su supervisión y su garantía tienen que atribuirse a un organismo que pueda defenderse de presiones políticas puntuales. Ese espacio de supervisión de las reglas del juego —ahora hablaremos de esta diferencia entre regulación y supervisión que muchas veces quizás no se tiene muy en cuenta— es el espacio propio de estas administraciones independientes. Es propio y también constitucionalmente propio, porque en realidad no interfieren en la capacidad del Gobierno de dirigir las diferentes políticas, ya que lo que hacen es ser básicamente árbitros de unas reglas del juego previamente establecidas. La CNMC no define la política energética, sino que se limita a garantizar que la ordenación del sector eléctrico, que es una actuación esencialmente política, se cumple efectivamente.

Para garantizar esa independencia, todas las leyes que regulan estos organismos establecen una serie de garantías que quizás podríamos ordenar —luego, en sus preguntas, podemos ahondar en ellas— en personales, funcionales y complementarias.

Las personales, que he visto que ya se han mencionado en la anterior comparecencia, son fundamentales, porque muchas veces la dirección de los diferentes organismos de la Administración por el Gobierno no se hace a través de directrices formales, sino de la influencia personal que tiene quién designa a alguien en el designado. Estas administraciones están dirigidas por órganos rectores, obviamente colegiados, cuyos miembros son muchas veces designados por el Gobierno, pero cada vez con una mayor participación del Parlamento. Aquí se ha producido una evolución peculiar y quizás sería aconsejable una cierta homogenización. No hay organismos en los que el Parlamento no intervenga para nada. Hay otros en los que tiene vetos difícilmente realizables en la práctica, como en el caso del Consejo de Seguridad Nuclear, y quizás el punto final de esta evolución es la situación de la Agencia de Protección de Datos, de su presidente, de su adjunto, que tienen que ser ratificados, como ha explicado la actual directora. Esas garantías también se basan en mandatos rígidos, normalmente más largos que los de las legislaturas, para impedir o para dificultar la captura de estos organismos, de esos consejos, normalmente órganos rectores de estos organismos, por la nueva mayoría política. Suelen ser —y yo creo que conviene que lo sean— periodos superiores a los cuatro años —son seis en el caso del Banco de España, son cinco en el caso de la agencia— y normalmente no cabe la renovación, lo que aparte de ser probablemente un cáliz envenenado para quien ha estado cinco años trabajando en una labor tan difícil, como antes mencionaba la directora de la agencia, puede ser un elemento que socave la independencia, en la medida de que quien quiera ser renovado pueda ser más laxo ante las indicaciones o los intentos de intervención

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 17

del Gobierno y del poder político. Estas garantías personales se cierran con unas causas tasadas de cese, que son prácticamente las mismas en todos los casos y que eliminan la excepcionalidad de los Gobiernos entrantes para eliminar a elementos díscolos dentro de estos órganos rectores.

Entre las garantías funcionales, desde luego, no está permitido que se les den directrices, órdenes o recomendaciones a estos organismos. Aquí hay un campo en el que probablemente se podría mejorar, porque hay algunos de estos organismos cuyas decisiones se revisan por vía de recurso por los ministerios correspondientes. Eso ocurre con el Banco de España, a pesar de su alto grado de autonomía, en aquellas decisiones que no tienen que ver con la política monetaria, o con la Comisión Nacional del Mercado de Valores en sus decisiones sancionadoras o de intervención de empresas. Ese es un campo en el que también se podría mejorar.

Hay un tercer grupo, que podríamos llamar garantías complementarias, que también han sido mencionadas en la comparecencia anterior y que son importantes para el funcionamiento práctico de estas instituciones. Necesitan tener una cierta independencia financiera —y aquí también las situaciones son diferentes; se ha ido progresando de menor a mayor, para no ser financieramente estrangulados, si el Gobierno decidiera que fuera así, y, por supuesto, para desarrollar adecuadamente su función— y también organizativa en relación con la gestión de su personal y con la definición de sus relaciones de puestos de trabajo. Es importante esa garantía organizativa y de gestión del personal, teniendo en cuenta que todas estas organizaciones trabajan en sectores realmente muy complejos, en los que tener medios humanos talentosos y poder gestionarlos de una forma relativamente flexible es una cuestión esencial.

Y cuatro segundos antes de mis diez minutos, les paso la palabra.

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

A continuación, como saben, tienen la palabra los portavoces de los grupos parlamentarios, de menor a mayor, por un tiempo de cinco minutos. En primer lugar, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, el señor Gutiérrez Vivas.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Gracias, presidente.

Gracias, señor Magide, primero, por su comparecencia y, luego, por su exposición y por ajustarse a los tiempos de la misma, lo cual le agradecemos profundamente.

La pasada semana, cuando supe que comparecía usted, estuve mirando un poco su perfil y viendo a qué se ha dedicado, y creo que usted es un gran conocedor de cómo funcionan estos reguladores, estos organismos. Ha estudiado sobre todo la Comisión del Mercado Nacional de los Mercados y la Competencia y ha hecho usted muchísimas publicaciones sobre ella, así que, efectivamente, es un experto en esto.

La señora Fernández, como usted sabe, compareció ante esta misma Comisión el pasado 3 de marzo. Estuvimos hablando mucho del marco normativo y, lógicamente, de la normativa fundamental de creación de la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia, y nos pareció razonable. Yo creo que esta norma es la razón principal de su buen funcionamiento, una cosa que yo creo que podemos compartir y en la que podemos coincidir todos los grupos parlamentarios. Ella nos estuvo hablando de los mecanismos que garantizaban esa independencia —también los ha mencionado usted—, como la duración de los cargos, la causa del cese de los mismos, cómo estaba tasado y la autonomía presupuestaria, que usted ha mencionado poco, pero que a nosotros nos parece fundamental, pues sin autonomía financiera y presupuestaria es muy difícil tener independencia de nadie. Me gustaría hacerle una serie de preguntas sobre esto, pero que se pueden extender, lógicamente, si usted lo considera en su respuesta, a otros organismos similares.

La comisión de la que hablamos, evidentemente, tiene en sí misma una fortaleza y un prestigio reconocidos, como ya ha mencionado. ¿Cuáles son, a su juicio, las razones?, porque nos gustaría que esto se extendiera un poco a otros organismos reguladores que quizá no tienen tanto. ¿Qué piensa usted sobre las razones que explican esta fortaleza, este prestigio y esta independencia de la comisión? Con independencia de la elección de los cargos, debemos evitar que se produzcan injerencias en el trabajo, en el *business as usual*, digamos, que realiza la comisión en el día a día. ¿Cómo cree usted que podemos garantizar que no se produzcan estas injerencias? ¿Qué mecanismos preventivos deberíamos añadir? ¿Cómo cree que se puede mejorar la imparcialidad?, porque no solo se trata de la independencia en el nombramiento, sino además la imparcialidad. Como le decía antes a la señora España, yo creo que son dos cosas distintas que muchas veces podemos confundir. Yo creo que la imparcialidad es una cosa diferente a la independencia, y en el caso de esa comisión los miembros se nombran a propuesta del Ministerio de Economía, del ministro de Economía. ¿A usted le parece razonable que sea el Ministerio de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 18

Economía? ¿Cree que se podría hacer de otra manera? ¿Cree que se podrían desvincular estos nombramientos del Gobierno? Luego están los vetos del Congreso, mediante mayoría absoluta de la Comisión, sobre estos nombramientos. ¿Podría haber algún otro mecanismo que no fuera el del veto?, porque al final el veto legislativo está también muy condicionado por las mayorías que se crean y, al final, sean dos grupos, sean tres grupos, son los que forman el Gobierno y tenemos el mismo problema, creo yo.

Por último, el artículo 23, apartado f), de la ley prevé la posibilidad de acordar la separación de un miembro del consejo por parte del Gobierno por una serie de causas que hablábamos antes. ¿Cree que esta posibilidad puede abrir el camino a decisiones y a injusticias que se basen en motivos de oportunidad política?

Nada más, presidente. Muchísimas gracias, señor Magide.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Gutiérrez.

A continuación, tiene la palabra el señor Honrubia Hurtado, en nombre del Grupo Parlamentario de Unidas Podemos.

El señor **HONRUBIA HURTADO**: Gracias, señor presidente. Gracias, señor Magide, por la comparecencia y por las explicaciones.

Seremos breves. Le haremos cuatro preguntas muy concretas y bastante generales. La primera tiene que ver con su ámbito de experiencia profesional. Usted trabaja en un gran despacho de abogados. Tenemos conocimiento, por ejemplo, de que la presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia actual fue socia de un despacho de abogados y luego pasó a ocupar esta responsabilidad. La pregunta que le queríamos hacer a usted, desde su experiencia, desde el conocimiento que tiene de estos espacios profesionales, es si ocurre lo contrario, es decir, si hay personas que ocupen puestos de responsabilidad, ya sea a nivel técnico, ya sea a nivel de designación, en estos organismos reguladores y que luego pasen a formar parte de los despachos de abogados. En este caso, le preguntaríamos si usted entiende que este tipo de puertas giratorias, en caso de que se dieran, pueden condicionar el funcionamiento y la toma de decisiones de los organismos reguladores.

Lo siguiente que le queríamos preguntar es, a nivel general, sobre los métodos posibles de elección que hay para las personas que ocupan responsabilidades: presidente o presidenta o directora o director de los organismos independientes. Nos gustaría que nos dijera, de todos los métodos posibles, ¿cuál sería el que a usted le parece más oportuno para garantizar la independencia? Y en caso de que necesitara una intervención del Congreso, ¿con qué mayoría consideraría que debería contar para ser idóneo?

También le queríamos preguntar sobre la fusión de distintos organismos reguladores; por ejemplo, en el año 2013, una fusión dio lugar al nacimiento de la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Sabemos que hubo algunas críticas a ese proceso. Se supone que el sentido de la existencia de los organismos reguladores tiene que ver con la idea de que hacen un trabajo sectorial, sin embargo, con estas fusiones, parece que ese criterio se distorsiona. Nos gustaría saber su opinión sobre si este modelo de la concentración, de aglutinar, le parece más adecuado que otro modelo donde se trabaje más a nivel sectorial de forma más específica sobre lo que se controla.

Y, por último, una cuestión ya técnica muy concreta. En caso de que tuviéramos que hacer una reforma legal de los organismos reguladores para mejorar su eficacia o su independencia, ¿usted qué recomendaría? ¿Hacer una ley reguladora de todos los organismos independientes? ¿Optaría por modificar la Ley del Régimen Jurídico del sector público o bien por modificar cada ley sectorial?

Nada más y muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Honrubia.

Tiene a continuación la palabra por el Grupo Parlamentario Vox el señor Calvo Liste.

El señor **CALVO LISTE**: Sí, gracias, señor presidente.

Buenas tardes, señor Magide, bienvenido.

La verdad es que coincido en gran medida con su exposición y ojalá se pudiera predicar de todos los organismos independientes de supervisión los parámetros y las garantías que ha establecido. Me refiero fundamentalmente a los cuatro pilares sobre los que ha basado su intervención, ya que cualquier

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 19

injerencia que exista en uno de estos cuatro pilares va a menoscabar el funcionamiento de estos organismos independientes.

En primer lugar, me refiero al pilar funcional, en el que el organismo supervisor no se encuentre vinculado por las órdenes, instrucciones o directrices del Gobierno en la aplicación de sus decisiones. Sin embargo, vemos que en la práctica, por ejemplo, el Gobierno de Sánchez-Iglesias tiene al menos tres procesos o más abiertos por incumplimiento del libre acceso a la información sometidos al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El año 2020 ha sido el año, de lejos, que con mayor falta de información ha funcionado el Gobierno; es decir, desde que en el año 2015 se mide la transparencia del Gobierno, la opacidad gana por goleada en el 2020. Habría que evitar también la posibilidad de una captura generalizada de estos organismos por las comunidades autónomas y por los propios sujetos de supervisión.

En cuanto al pilar personal, en la protección a los titulares de los órganos rectores, su nombramiento y su objetividad en ejercicio de sus funciones habría que incidir especialmente en que no exista dependencia con ningún otro sector o Administración. Las leyes reguladoras de esos organismos exigen personas que reúnan una mínima cualificación y prestigio profesional. Sin embargo, la primera medida importante adoptada por el presidente del Gobierno, sobre todo en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nombrando el pasado mes de octubre al señor Rodríguez Álvarez, ha sido precisamente destituir a la responsable del área de reclamaciones, la señora Zambrano, cuyas resoluciones han dejado al descubierto la opacidad de Moncloa, que presume de transparencia como eje de su acción de Gobierno pero que se resiste a facilitar información cuando afecta al presidente. Por ello, yo le quiero preguntar, ¿convendría limitar la posibilidad de renovación por un nuevo mandato, dentro de esta sincronía que antes indicaba, sobre todo en los mandatos de más de cuatro años, aquellos que son de seis años? Como sabemos ocurre en todos, excepto en la Agencia de Protección de Datos.

En cuanto al pilar de organización, entendemos que la estructura debería ser también colegiada y la capacidad de autoorganización, pero vemos que año tras año cada vez es más limitada. Con la excepción, si acaso, del Banco de España o de la Comisión Nacional de Mercado de Valores. Debería evitarse también, a nuestro modo de ver, la distribución del poder entre distintos grupos políticos, incluidos los que conforman el Gobierno, pues esto solo aportaría tensiones en el seno del propio organismo.

Y, por último, otro de los pilares básicos al que se ha referido es las fuentes de financiación. Deberían tener estos organismos un acceso directo a la tramitación presupuestaria. El Gobierno no consigue que las recomendaciones e informes de muchos de estos organismos sean aplicadas, entre otras cosas, porque no le gustan. De ahí que controle aportaciones económicas. Por poner un ejemplo reciente, el Ministerio de Hacienda ha dado un golpe a la independencia del supervisor como es la AIReF Los créditos para el *Spending Review*, que es el análisis del gasto público, pasan a ser vinculantes en los presupuestos del año 2021. La AIReF perderá su autonomía al tener que pedir permiso al ministerio de la señora Montero. Como todos sabemos, las reglas fiscales han sido suspendidas, por lo que esa labor de inspección y auditoría de los poderes públicos se hace más necesaria e intensa, si cabe. Hasta ahora, Hacienda presupuestaba una cantidad fija en cada proyecto de ley y autorizaba la transferencia directa para que la autoridad independiente gestionara. Ahora, al depender de Hacienda, esta tiene potestad para bloquearlos o retenerlos. ¿Esto es independencia, a su criterio? Tampoco esto es nuevo. Hay que retrotraerse al año 2015 con un sonado conflicto con el ministerio del señor Montoro. El organismo tuvo que recurrir ante la propia Audiencia Nacional una orden en la que el Gobierno establecía que fuera Hacienda la que tramitara la petición de datos por parte del organismo independiente. La autoridad fiscal vio en esta maniobra una vulneración de la autonomía e independencia funcional —palabras textuales—. Hoy el Partido Popular es defensor a ultranza de la independencia. Será porque no gobierna, pues entonces, a través de su ministro, también trataron con esa pretendida medida de cercenar su independencia.

Como conclusión, cuanto más nefasto y peor gestor es el Gobierno, más necesidad tiene de controlar y manejar a los organismos independientes de supervisión. Y esto lo hace sistemáticamente sin ningún pudor. Cuanta más dependencia tenga el organismo, más totalitario será el Gobierno.

Nada más. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Calvo.

Tiene a continuación la palabra, por el Grupo Parlamentario Popular, la señora Montesinos de Miguel.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 20

La señora **MONTESINOS DE MIGUEL**: Gracias, presidente. Bienvenido, señor Magide, a esta Comisión. Le agradecemos su exposición inicial de la que estoy segura de que extraeremos conclusiones para los trabajos posteriores de la Comisión.

En su obra *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, usted elabora una tesis novedosa partiendo de la aparente contradicción de los organismos reguladores que a usted le gusta denominar administraciones independientes con respecto al artículo 97 de la Constitución, que establece la función de dirección de la Administración que corresponde al Ejecutivo. En esa obra usted define las administraciones independientes como aquellas organizaciones de carácter institucional no representativas que desarrollan funciones propias de la Administración activa y que están configuradas legalmente, de forma que el Gobierno y el resto de la Administración gubernativa carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional instrumental, y ello con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del Poder Ejecutivo. Y es precisamente en relación con esa última nota definitoria suya sobre la que querría preguntarle por qué a la hora de establecer los organismos, que en base a esa definición son auténticas administraciones independientes, dice algo que me ha llamado poderosamente la atención. Señala que deben considerarse como administraciones independientes fallidas, por ejemplo, Radiotelevisión Española y la Comisión Nacional de la Energía, por cuanto carecen de la necesaria desvinculación con respecto al Gobierno. Desde luego, por parte de este grupo no podemos estar más de acuerdo con la mención que ha hecho usted, sobre todo con la de Radiotelevisión Española.

Pues bien, años después de que usted lanzara su tesis sobre una institución que juega un papel muy relevante en nuestra Administración pública del siglo XXI, me gustaría saber su opinión sobre lo siguiente. Si es el Gobierno quien directamente nombra a los presidentes y miembros del Consejo de Administración de los organismos reguladores, situando en esos puestos a personas en muchos casos carentes de cualificación profesional, especializada en el organismo en cuestión y con el único mérito de su adscripción partidista, como ha sido el caso reciente que ya ha sido nombrado aquí del presidente del Consejo de Transparencia, siguiendo su tesis, ¿no cree que esos organismos dirigidos por personas que carecen de la necesaria desvinculación con respecto al Gobierno, pierden su independencia y su neutralidad y, por tanto, se desnaturalizan y pasan a ser meras agencias gubernamentales? Eso es así prácticamente en todos los organismos reguladores en los que se ha situado, para dirigirlos, a militantes de alguno de los partidos del Gobierno, incluso familiares. Perdóneme que aquí haga referencia a la CNMC donde en este momento no solamente entra en contradicción quien la preside, que también podría hacerlo, sino uno de los miembros de la CNMC con respecto a la ministra cuando, siendo pareja, en algunos casos hay temas que entran evidentemente en un conflicto de intereses. Pues bien, siguiendo su tesis, ¿o cree que prácticamente todos los organismos reguladores actuales pueden considerarse fallidos por carecer de la necesaria neutralidad respecto al Gobierno? Ya que estamos ante hechos consumados, al menos durante unos años, ¿qué reformas legislativas considera que deberíamos acometer para impedir esa perversión de la naturaleza propia de este tipo de organismos, para impedir que esas situaciones vuelvan a producirse? ¿Cree que en la actualidad los distintos organismos reguladores cumplen, al menos de forma aceptable y mínimamente homologable, con los organismos similares en el entorno europeo la función de garantizar que los sujetos que actúan en el sector en cuestión respetan las normas y principios de lo que regulan, si en el propio ámbito económico está permanentemente en cuestión la independencia de quienes lo dirigen?

Usted ha dicho en algún artículo que debe evitarse la distribución de poder en esos organismos entre los diferentes grupos políticos, que si bien puede atenuarse la posibilidad de su manipulación política por el partido en el poder, no deja de significar todo lo contrario a lo pretendido mediante la peculiar configuración institucional de estos organismos, es decir, la plena inclusión de su funcionamiento en la dinámica de la política de partidos. ¿Qué sistema de elección o designación considera usted que debería adoptarse para evitar que eso ocurra? ¿Qué mecanismos sería necesario adoptar para proteger a estos organismos y a los titulares de sus órganos rectores de las posibles presiones o influencias de los sujetos supervisados? Y ¿qué tipo de garantías funcionales, organizativas y personales, cree usted que deberían establecerse para preservar la necesaria independencia de estos organismos con relación al Gobierno?

He leído una reflexión que hacía usted sobre la conveniencia de introducir el pluralismo político y la representatividad proporcional mediante la participación parlamentaria en la designación de los órganos rectores de estos organismos. ¿Opina que debería ser así, que existiese esa representación plural de los partidos?

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 21

Tres últimas preguntas y muy rápidamente, presidente. ¿Cree que existen instrumentos jurídicos suficientes y adecuados para evitar eventuales presiones por parte de los órganos del Gobierno en el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas estos órganos?

Se ha hecho aquí alguna mención y sobre todo por parte del compareciente a la AIReF. ¿Considera que debería existir también como un periodo de cesantía obligatoria entre la ostentación de la presidencia de la AIReF, por ejemplo, y luego el pase al Consejo de Ministros? A una responsabilidad que, de alguna forma, de un día para otro, parece que incluso nos hace dudar de si la independencia era tal o no.

Y ya por último y cerrando, ¿cree que los actuales mecanismos legales de transparencia garantizan un adecuado acceso a la información generada por los organismos?

Nada más y muchas gracias, presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Montesinos.

Tiene la palabra en último lugar por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Ramírez Carner.

El señor **RAMÍREZ CARNER**: Muchas gracias, presidente.

Gracias, señor Magide por acompañarnos hoy y por hacer esta comparecencia. Es importante que en una Comisión como esta se pueda contar con la experiencia y el conocimiento de expertos como usted, en la materia que hoy abordamos. Rápidamente.

Entre las cuestiones que estamos comentando a mí me gustaría introducir ese dilema para la reflexión entre la independencia, por una parte, de los organismos que tratamos y, por otra, la rendición de cuentas y su relación y su coordinación con el poder político elegido democráticamente en urnas. Hay una pregunta que nos estamos haciendo continuamente y sobre la que intentamos aprender de expertos para tener conclusiones que nos hagan ir a mejor: ¿son verdaderamente independientes o no estos órganos? ¿Existen o no estos mecanismos para garantizar la independencia?

En la anterior comparecencia y en otras anteriores, la directora de la Agencia de Protección de Datos decía que para garantizar esa independencia eran imprescindibles los recursos económicos necesarios de personal, la autonomía en esa gestión financiera y, usted también lo comentaba, en la organización, ¿Usted considera que actualmente existen esos mecanismos, esas herramientas para garantizar esa independencia o que podríamos, incluso legislativamente, avanzar y mejorar en este sentido?

En cuanto a esa independencia se menciona y hay disparidad de opiniones, de criterios entre los grupos sobre la forma como se hacen los nombramientos de los órganos rectores de estos organismos. Varios grupos en el pasado y también hoy ponen en duda el hecho de que esos nombramientos por lo general correspondan al Gobierno. Y como usted decía, pues de una forma poco homogénea, cada vez más con la presencia, con la participación del Parlamento. ¿Usted considera que la forma que tenemos de elegir a los órganos rectores es la más correcta o no? En el caso contrario, ¿qué otras fórmulas hay? ¿Se podría, como usted ya apuntaba, homogeneizar esos procesos de elección manteniendo los nombramientos de donde vienen, pero garantizando una mayoría amplia, imprescindible de un Parlamento? O, ¿usted considera que debemos apostar por una desconexión total de los órganos respecto al poder democrático elegido en las urnas? Y en ese último caso, ¿cómo hacemos? ¿Cómo hablamos de rendición de cuentas y de fiscalización de esos organismos? Un ciudadano, una ciudadana puede elegir a un partido político en unas elecciones y puede decidir cambiar su voto si se siente defraudado en las siguientes elecciones, pero ¿cómo un ciudadano o una ciudadana puede fiscalizar estos organismos? Seguramente esta pregunta también nos da para un interesante debate, ¿no?

Sin más, sí querría hacer un par de comentarios finales. Yo creo que esta es una Comisión muy relevante para los objetivos que tiene. Yo creo que es obligación de todos los diputados y diputadas trabajar para tener un país más decente, que no haya ni un chorizo en la política, que no haya ni una mala praxis en ni uno solo de los rincones de nuestra Administración pública, donde se gestionan los recursos de todos, que con tanto sudor pagamos entre todos y todas, ¿no? Entonces, ese es el ambiente y seguramente esa es la voluntad constructiva de trabajo que debería imperar en esta Comisión.

Sorprende a veces, ¡hombre!, que en un debate como el de hoy el grupo de la ultraderecha acuse al Gobierno de España, nada más y nada menos, que de totalitario. Quienes consideran que con Franco se vivía mejor, consideran que el actual Gobierno de España es un Gobierno totalitario. ¿De verdad, en esta Comisión es la mejor aportación que ustedes han podido poner sobre la mesa? ¿No tienen críticas o elementos para mejorar esos organismos según su criterio? Su conclusión es que el Gobierno es totalitario.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 22

Acabo. También creo que la portavoz del Grupo Popular se podría haber ahorrado tildar a la Radiotelevisión pública Española de, nada menos, que de un juguetito del Gobierno de España. ¡Hombre!, yo creo que todos recordamos nombres como los de Urdaci.

Acabo, presidente, diciendo que esta es una Comisión muy importante en la que es necesario escuchar lo que dicen los expertos y que aún sería más útil si entre todas y todos, a pesar de nuestras diferencias, fuéramos capaces de definir un informe con los elementos de mejora para que en este país nunca nadie más vuelva a ejercer una mala praxis, para que en este país nunca más vuelva a ver un chorizo al frente de ningún recurso público en las administraciones públicas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Ramírez Carner.

A continuación, para finalizar la comparecencia y para responder a sus comentarios o preguntas, tiene la palabra el señor Magide Herrero.

El señor **MAGIDE HERRERO** (abogado en Uría y Menéndez, y profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en ICADE): Muchas gracias.

La verdad es que han sido todas preguntas muy interesantes. Voy a intentar dar respuesta a todas. Iré inicialmente una a una, pero como algunas han tocado los mismos temas, las agruparé para no repetirme y para encajar en el tiempo. Mis respuestas, lógicamente, serán técnicas y sobre las normas, sobre la regulación normativa, sobre las posibilidades de mejora normativa. Por supuesto, teniendo en cuenta el funcionamiento práctico, porque no se pueden hacer normas sin considerar el funcionamiento práctico y la realidad sobre la que esas normas se proyectan. Antes de pasar a las respuestas, como profesor de derecho y como abogado, sí me gustaría decir que las normas tienen sus limitaciones. La estructura institucional es fundamental para que las decisiones sean buenas, pero luego hay culturas, políticas, actitudes, mil cosas más. La norma llega hasta donde llega, el derecho llega hasta donde llega. Y eso pasa también tanto en este campo, como en otros.

Empiezo con las preguntas concretas. Se hablaba del prestigio de la CNMC. La verdad es que yo creo que todas nuestras administraciones independientes tienen un considerable prestigio. La CNMC probablemente ha aprendido mucho también de sus homónimos en otros Estados miembros porque el derecho de la competencia ya saben que es una de las dos patas de la CNMC. Pues ésta es muy de la Unión, hay una coordinación entre las diferentes autoridades con la Comisión y ese contacto continuo probablemente ha consolidado el prestigio de la CNMC.

En cuanto a las injerencias y los mecanismos preventivos, es difícil prevenir una injerencia. Yo creo que lo que se tiene que intentar institucionalmente es que quien la sufre pueda oponerse a la injerencia. Por eso, no tiene que depender su puesto de quien comete la injerencia. La injerencia no puede formalizarse jurídicamente como una directriz o como una revocación de una decisión o un recurso o la injerencia no puede plasmarse en un estrangulamiento financiero. Pero prevenir las injerencias..., injerencias va a haber siempre.

Luego ha preguntado sobre la forma de elección, como designación. Como esta pregunta es común, si quieren la dejó para el final y les doy mi opinión.

En cuanto a las causas de cese, en realidad, nunca se ha cesado a ningún miembro de ninguna de estas comisiones. Yo creo que están razonablemente bien definidas. La más amplia sería el incumplimiento grave de los deberes de su cargo, pero eso no es no obedecer una determinada política o tomar una decisión que al Gobierno no le guste. Es casi una cuestión disciplinaria. ¿Se puede mejorar? Las hay que tienen también algunas garantías procedimentales. En el caso, por ejemplo, del Banco de España para que se cese a uno de los miembros de su consejo de gobierno por esta causa tiene que ser el propio consejo de gobierno el que proponga ese cese. Esa, por ejemplo, podría extenderse a otras. Pero no se ha abusado en este caso.

El diputado de Unidas Podemos hablaba de las puertas giratorias y además conecto también con una cuestión que había mencionado el representante de Ciudadanos: la imparcialidad no es lo mismo que la independencia. Desde luego no es lo mismo la independencia respecto del poder político, también tiene que ser independencia respecto de los sujetos regulados o supervisados. Se ha hablado mucho, con razón también, de la posible captura de los supervisores. En general, yo creo que la regulación es más o menos adecuada. Todos los titulares de los órganos rectores de estas administraciones tienen un periodo en el que no pueden pasar a desempeñar cargos o posiciones en el sector privado que tengan relación con sus funciones. Y aquí también, como muchas otras veces, hay

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 23

que ponderar distintas necesidades. Para estas administraciones hace falta expertos. Tienen que ser gente que conozca un determinado sector, no se les puede sacar de otro planeta. Muchas veces quien está en la CNMV debe de tener conocimientos financieros, puede tenerlos porque haya sido un funcionario de responsabilidad, pero a lo mejor también eso es agotar las posibles minas de talento, que son necesarias. Entonces, excederse... O las puertas giratorias, por supuesto, es algo que debería preocupar, la captura del supervisor por el supervisado también, pero ser excesivamente maximalista obligaría a acudir a gente que no tiene nada que ver con el sector supervisado. Y eso, a lo mejor, perjudica su cualificación profesional.

Preguntaba también por los métodos —también agrupo si no le parece mal esta respuesta— y hablaba de la fusión de los reguladores en la CNMC. La verdad es que esto fue una decisión de la que se habló mucho y yo sinceramente no podría darle un balance neto claro. Tiene ventajas y tiene inconvenientes. Tiene la ventaja de la coordinación. Yo, como abogado, viví situaciones en las que un cliente hacía algo porque ala entonces Comisión de los Mercados y las Telecomunicaciones le parecía bien y luego era sancionado por la Comisión Nacional de la Competencia. Esto se intentó resolver mediante que un organismo con dos salas y una cierta coordinación. Por otro lado, es verdad que también tiene unos ciertos inconvenientes porque es importante, como usted decía, el conocimiento de un determinado sector y una cierta colegialidad en ese sector y resulta que hay una sala con cinco miembros que se ocupa de cuatro sectores. Quizás eso no dé para esa especialización; o sea, había pros y contras en su creación.

Hablaba de las reformas legales, cómo hacerlas, si una regulación general, una modificación del artículo 109 de la Ley de Régimen del Sector Público, una modificación de cada ley. Probablemente se podrían afrontar reformas generales modificando cada una de las leyes, porque es difícil y pretender que haya una regulación para todas puede ser demasiado rígido. Aquí se ha hablado mucho de cómo intentar mejorar el sistema de designación. Es verdad que aquí hay una situación peculiar en la que se ha ido progresando en soluciones en el tiempo. Entonces, las más antiguas tienen un sistema más rudimentario, quizás, en el que no haya participación del Parlamento y a lo mejor en otras esa participación es más incisiva. Siempre se puede hacer una ley que modifique los artículos que sea de cada una de las leyes. Quizás sea eso lo más adecuado.

Se hablaba de la Comisión de Transparencia. La Comisión de Transparencia probablemente encaja no en estas administraciones de supervisión sino en las otras de control. Yo no quiero pronunciarme sobre el funcionamiento práctico de la Comisión de Transparencia, pero desde el punto de vista de la regulación legal, desde luego, sus garantías de independencia no son equiparables a todos estos organismos de los que hemos hablado.

Hablaba también de la necesidad de evitar capturas por otras administraciones y por los supervisados. Por supuesto, estos mecanismos a los que nos hemos referido anteriormente tienen esas garantías para no ser capturados por los supervisados. Normalmente las comunidades autónomas tienen poco que decir en estos sectores. Es más, son sectores en los que probablemente la supervisión se empieza a desarrollar ya a nivel europeo y los organismos que se han creado en las comunidades autónomas, normalmente tienen un ámbito de competencias bastante reducido.

Hablaba antes de la necesidad de la calificación y del prestigio de los titulares de los órganos rectores de estos organismos. Completamente de acuerdo. Aquí, de nuevo, las normas llegan hasta donde llegan. Todas las normas han previsto que los titulares de estos órganos rectores tengan que cumplir determinados requisitos de conocimientos profesionales, experiencia, bueno, luego hay que procurar que quienes los nombran sigan seriamente estos requisitos. Ya le digo que los mecanismos institucionales llegan hasta donde llegan y luego las culturas o las actitudes son absolutamente esenciales. La posibilidad de tener una mínima capacidad de organización también.

En cuanto a la pregunta sobre la distribución de poderes entre grupos políticos dentro de estos organismos, si quiere, también la dejó para el final.

También se refería a que de momentos una de estas administraciones puede sentirse agredida por una decisión, por una norma, por una orden que se apruebe por el Gobierno. Todas ellas, y eso desde luego yo creo que es imprescindible, pueden impugnar las decisiones del Gobierno. A diferencia de los organismos que tienen una verdadera relación de dependencia —por ejemplo, ADIF no puede impugnar una decisión del Ministerio de Transportes—, todas estas administraciones pueden acudir a los tribunales y si se sienten agredidas en su independencia o menoscabadas sus competencias o hay alguna decisión que incida inadecuadamente en el desarrollo de sus funciones, pues deberían poder hacerlo.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 24

Se hablaba por la diputada del PP de administraciones independientes fallidas. Cuando me refería a Radiotelevisión y a la Comisión Nacional de Energía, lo hacía desde el punto de vista de su regulación normativa. Desde luego, entonces eran fallidas. A día de hoy, también. Y no estoy haciendo un juicio de valor político. La regulación de Radiotelevisión Española no está al nivel de la independencia de estas administraciones. Es verdad que Radiotelevisión Española hace otra cosa distinta, no supervisa nada, gestiona un servicio público. Esto daría también para mucho que hablar, pero desde el punto de vista de quien examina las normas, no. Las garantías de independencia personal, no son equivalentes, desde luego.

Vamos si quieren ya para estos dos o tres minutos finales, a hablar sobre cómo designar a los miembros de estas administraciones. Bueno, yo creo que es casi inevitable que los designe el Gobierno, de alguna u otra manera, porque vamos a hacerlo por descarte, ¿quién los designa si no? Estas administraciones no son una manifestación de la autonomía, de la autogestión de un sector. No pueden salir de ese sector, porque entonces tendríamos la captura de los supervisores por los supervisados. Los sujetos supervisados, pues participan en comisiones consultivas, órganos consultivos, pero deben tener esa función.

Luego, quedan el Parlamento y el Gobierno. Aquí conecto con la idea de responsabilidad o rendición de cuentas. Yo creo que aquí es preciso que haya alguien que rinda cuentas por una mala decisión, nombrando a titulares de esos órganos rectores y probablemente para que eso sea así, lo mejor es que sea el Gobierno. Pero también creo que es importante una participación del Parlamento, aunque puede tener también algunas perversiones. Creo que es importante, más que nada, porque la necesidad de tener que explicar siempre evita las decisiones más inexplicables o vergonzantes. Entonces, el hecho de que una designación se explique ante una Comisión y que el sujeto propuesto vaya allí a dar explicaciones sobre su currículum y sobre cómo va a encarar el ejercicio de sus funciones, es positivo. Y que hay un cierto contrapeso. El contrapeso yo creo que está bien que pueda ser darle a la Comisión correspondiente una capacidad de decidir, de vetar o de ratificar. Tampoco vamos a encontrar la solución perfecta, porque si el veto es muy exigente en términos de mayoría, entonces nunca se llega a ese veto. El primer ejemplo de este supuesto en nuestra normativa fue el Consejo de Seguridad Nuclear: para vetar a quien propone el Gobierno hay que tener tres quintos en una comisión. Es practicante imposible que conviva un Gobierno con una mayoría tan opuesta. Luego, se evolucionó un poco más y se previó en la ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que el veto podía ser por mayoría absoluta. Bueno, quizá eso está más equilibrado. Y ahora se ha dado la vuelta con la Agencia de Protección de Datos y ya se pide una ratificación que, al final, puede ser por esa mayoría.

Yo creo que contar con otros en cualquier decisión siempre es bueno para evitar las decisiones más erróneas. Se trata de una evolución cronológica. O sea, la Ley del Consejo de Seguridad Nuclear es del 80; en 2013, la de la CNMC, y en 2018, la que ha definido este sistema. Aquí, quizá, sí sería bueno homogenizar y a lo mejor se podría hacer una reforma normativa que modificase las diferentes leyes estableciendo un sistema homogéneo de participación del Parlamento en la designación.

La participación del Parlamento tiene —y ya con esto acabo— un riesgo. Este riesgo no se me ha ocurrido a mí; la doctrina italiana que se ocupaba de este tema lo llamaba el riesgo de *lottizzazioni*, es decir, de hacer lotes, de que en vez de ponerse de acuerdo para excluir las peores decisiones, uno se ponga de acuerdo para repartirse por lotes un determinado organismo. Eso, desde mi punto de vista, desde luego, no enlaza con la idea de la independencia, porque a mí la verdad es que me produce un poco de pena cuando veo en estos organismos hablar de que ante una decisión están los miembros del consejo rector de un partido, los miembros de otro y cómo van a jugar los equilibrios de poder. Eso es contrario a la filosofía de despolitización de estos organismos. Pero, desde luego, aquí estamos hablando de actitudes que no pueden ahorrar de forma totalmente imperiosa las normas. Si se requiere una mayoría, esa mayoría puede funcionar para llegar a un consenso para excluir a determinados candidatos no aptos o puede confluir en un reparto, y ahí el derecho no puede hacer nada.

Yo creo que he terminado. Siento si me he dejado alguna cuestión sin contestar.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias.

Le agradecemos al señor Magide Herrero su comparecencia y su exhaustividad en las respuestas. Muchas gracias.

Suspendemos la sesión durante unos minutos para despedir al compareciente y para dar la bienvenida al siguiente, el señor Boix. **(Pausa)**.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 25

— **DEL SEÑOR BOIX PALOP (PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA), RELATIVA AL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REFORZAR LA IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA DE AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y ORGANISMOS DE REGULACIÓN. (Número de expediente 219/000366).**

El señor **PRESIDENTE**: Se reanuda la sesión. Pasamos a continuación a la comparecencia de don Andrés Boix Palop, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, a quien le doy la bienvenida y le doy las gracias por comparecer en nombre de la Comisión. Tiene usted la palabra.

El señor **BOIX PALOP** (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia): *Bona vesprada a tots. Moltes gràcies*. Muchas gracias por la invitación, en primer lugar.

Voy a intentar ser lo más sintético que pueda e ir rapidito. Discúlpenme si a lo mejor soy en ocasiones excesivamente sintético, pero supongo que los primeros que lo agradecerán serán ustedes.

A efectos de tratar de aportar algo a esta Comisión, como yo vengo de la universidad y me dedico a estudiar esto desde una perspectiva quizá un poco teórica, voy a intentar extraer de ese estudio que nosotros hacemos cosas que pienso que a lo mejor les pueden ser de utilidad desde una perspectiva práctica. Nosotros, a veces, somos un poco pesados enmarcando las cosas, pero creo de verdad que ese trabajo de enmarcar viene bien, y además se complementa —he visto la lista de comparecientes que tienen y también el *Diario de Sesiones*— con lo que les han comentado ya los presidentes de algunas agencias reguladoras que han pasado por aquí, yo creo que se complementa con una visión más de detalle, muy concreta, sobre problemas específicos. Entonces, voy a intentar ayudarles a enmarcar eso en la medida en que pueda y voy a darles algunas claves que creo que pueden ser interesantes.

Voy a hablar primero del marco jurídico en el que nuestra Constitución y nuestro sistema tratan de encuadrar la actividad de estos entes administrativos independientes y, a partir de ahí, establecer algunas conclusiones y algunas pautas que creo que podremos luego proyectar para saber cómo regularlos mejor. Luego, a partir de ahí, haré algún tipo de consideraciones más políticas o de oportunidad, dentro de ese marco, respecto de cómo creo que es más conveniente tratar de afrontar los problemas que plantean de cohesión de estas autoridades con el principio democrático para una mejor regulación y que funcionen mejor. Entonces, haré unas propuestas sintéticas de cosas que se podrían mejorar, muy humildes, porque, al final, creo que todos tenemos bastantes dudas respecto de cuál es el modelo exacto y perfecto de encaje.

Hablando del marco jurídico y de la experiencia sobre el mismo, hay que tener en cuenta que el ordenamiento jurídico español tiene una tradición de siglos y ha ido decantando soluciones. La primera idea que yo quiero transmitirles es que no es excepcional ni insólito que haya ámbitos de ejercicio del poder público a los que se les confiere legitimidad a partir de elementos que no son necesariamente el principio democrático. Esto existe, es absolutamente sólito, pero es tendencialmente excepcional. Este decantamiento provoca que, por ejemplo, estén en la Constitución; hay algunos, el más conocido es el Poder Judicial que, como tiene una función de contrapeso de dos poderes, consideramos que tiene una legitimidad de ejercicio, siempre y cuando cumpla con una serie de criterios de capacitación técnica, en su función de control del poder, si hablamos de poder público, aunque también dirime disputas entre privados, a partir del respeto a la ley. Hay algún otro; por ejemplo, la Casa Real también es ajena a la lógica de legitimación democrática. Estos modelos que se han decantado por estas razones lo suelen ser porque se entiende que esta otra legitimidad les aporta un plus para el ejercicio de su función. Entonces, es porque se entiende que esta otra legitimidad les aporta un plus. Por tanto, hay que tratar de cohesión de dónde viene esa legitimidad con los pluses que pueden aportar de tipo funcional. Esto suele estar vinculado también a cómo los elegimos. Entonces, si hablamos del Poder Judicial, si lo que van a ser es personas que van a ejercer una función de control a partir de un saber técnico especializado, va a ser muy importante controlar bien que efectivamente son seleccionados a partir de esto y que tienen capacidad para hacer esto, e intentar hacerlo de una forma que se seleccionen sin sesgos y lo mejor posible. Bueno, tenemos una tradición de cómo hacerlo, a lo mejor es mejorable, pero intentamos hacerlo así.

¿El jefe del Estado? Pues lo mismo. Manuel Conthe —que, como saben, viene al pelo porque fue presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores— tiene una teoría que explica que la función del que no esté sometido al principio democrático y se le seleccione como se le selecciona tiene que ver con el hecho de que, como una administración independiente, ejerce poder a partir de una especial capacitación que le da su especialización, en este caso, por la mezcla de una sabia combinación de donación genética y de preparación. Entonces, él explica que esto es lo mismo que tiene que haber con

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 26

las administraciones independientes. Tiene cierta lógica estructural a la hora de analizar el sistema. Lo dice Manuel Conthe, y dice que es lo mismo que una administración independiente. Yo creo que es verdad que la lógica estructural es la misma. La cuestión es si luego nos parece bien o mal que un sistema democrático constitucional respete este tipo de lógica, si esto resuelve problemas o no. Pero, primera idea: esto existe y es sólito.

Segunda idea. Además de en el poder del Estado, también existe en la Administración, y tenemos ejemplos de ejercicio de poder ejecutivo de administraciones que funcionan a partir de lógicas de independencia funcional. Por ejemplo, en la Constitución, a pesar de lo que dice el artículo 97 de que es el Poder Ejecutivo el que ejerce la función ejecutiva y reglamentaria, tenemos casos en que hay actuaciones ejecutivas, de ofrecer servicios a los ciudadanos o de regular cuestiones, que hacen entes que no dependen directamente de la Administración. Por ejemplo, las universidades, que tienen reconocida autonomía universitaria en el 27.10 de la Constitución; los colegios profesionales, que ejercen funciones públicas administrativas pero con una base asociativa, que están reconocidos en el artículo 36 de la Constitución, e incluso el Consejo de Estado, que tiene unas funciones de asesoramiento, pero que en la práctica funciona con cierta independencia respecto del Gobierno, lo cual, para algunas fases es bueno y para otras quizá no tanto. Todos ellos tienen un reconocimiento constitucional. Es decir, hay ámbitos de ejercicio del poder ejecutivo.

Esta idea tradicional de que el artículo 97 excluye estos ámbitos, a mi juicio, es errónea *per se*, y lo demuestra la propia evolución de la Constitución española. Pero, además, sobre esto ha impactado el derecho de la Unión Europea porque, como sabemos, muchas partes de nuestra Constitución hoy en día no son normas de derecho jurídico vigentes, o no lo son en la medida en que contradicen lo que dispone el derecho de la Unión Europea. El derecho de la Unión Europea se impone sobre la Constitución española. Lo ha reconocido reiteradamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Entonces, allí donde el derecho a la Unión Europea establece que hay que crear una administración independiente, ni siquiera aunque el 97 de la Constitución lo impidiera podríamos oponernos. Y la Unión Europea ha dicho que hay que crearlas, esencialmente, en materia de regulación económica, que tienen unas consideraciones particularmente complicadas porque les dan una capacidad ejecutiva de regulación y de determinación de cómo han de funcionar una serie de mercados. Entonces, aquí es donde viene toda la dinámica esta de crear el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, etcétera. Aquí, de nuevo, la justificación es la especialización técnica y, en algunos casos, una gran sensibilidad social respecto del tema que aconseja aislarlo de la política; por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nuclear. ¡Ojo! De todas formas, lo que exige la Unión Europea es que se cree un ámbito de especialización técnica con una garantía de independencia de ejercicio, pero no exige un determinado modelo. Hay una sentencia importante, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de octubre de 2016, referida a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en la que se dice que no pasa nada por que el sistema de nombramientos sea uno u otro, parlamentario o ejecutivo, pero que lo que no se puede hacer es cesar, con la excusa de un cambio regulatorio, a consejeros que no hayan acabado su mandato. La idea es garantizar ese ejercicio de independencia, pero la Unión Europea no establece un modelo. Conclusión: hay un margen dentro de lo que impone la Unión Europea también en estos casos. Con lo cual, tenemos que jugar con el margen del artículo 97, tenemos que abandonar la idea de que el artículo 97 excluye esta idea, porque no es cierto, y tenemos que jugar con el margen que nos da la Unión Europea, que también existe.

Entonces, a partir de estas ideas, creo que empezamos a tener claro cuál es el marco jurídico y, dentro de ese marco jurídico, cómo tendría sentido jugar o qué elementos es sensato tener en cuenta para jugar. Bueno, la primera idea es que dentro de España tenemos además modelos diferenciados para aplicar esto, unos que tienen que ver con la directa transposición de los modelos europeos adaptados a nuestra tradición, en unos casos con más independencia y más autonomía, en otros casos con más participación del Parlamento y en otros casos con más participación del Ejecutivo. Pero digamos que además tenemos otros ejemplos. Por ejemplo, respecto de las estructuras de control de la Administración, hemos creado —en algunos casos también por influencia de la Unión Europea— cosas como el Consejo de Transparencia, cosas como el recurso especial en materia de contratación, que tienen que ver con estructuras independizadas de la Administración que enervan un poco la vieja idea de que juzgar a la Administración también es administrar; esa idea de autotutela declarativa del derecho español que hace que los recursos administrativos los resuelva la propia Administración antes de ir a los tribunales. Esto también lo hemos aceptado con naturalidad. Con lo cual, primera idea: es falso que esto sea imposible

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 27

hacerlo en España, es falso que no exista y es falso que sea constitucionalmente imposible, en contra de lo que se dice. La cuestión es que tenemos que ver si es conveniente. Segunda idea: la Unión Europea impone unos mínimos, pero dentro de esos mínimos podemos hacer muchas cosas distintas, hay posibilidades de juego. Tercera idea: la solución que adoptemos no tiene por qué ser la misma, depende de la función y el tipo de elección que queramos hacer de los órganos. Igual que pasa con los jueces, igual que pasa con Casa Real, igual que pasa con estos órganos, dependiendo de lo que queramos, estableceremos una determinada función y un determinado tipo de elección.

Hay, como mínimo, varios ámbitos diferenciados que tenemos que atender. No es lo mismo cuando tenemos entes de control —Consejo de Transparencia, Tribunal de Recursos—, entes que son de estudio y análisis y apoyo a la actuación de la Administración, que cuando, por ejemplo, tenemos entes que lo que hacen es prestar directamente servicios a los ciudadanos o los más conflictivos, que son los que hacen regulación de la actividad económica. ¿Por qué? Porque están ejerciendo potestades administrativas, funciones administrativas que son de autoridad, que son de imperio, que pueden imponer cosas a los ciudadanos; es decir: control e inspección. Tienen, además, una amplia discrecionalidad para decidir cómo hacen ese control y esa inspección y tienen capacidad normativa para establecer reglas y capacidad para combinar actuaciones concretas de obligar a los que participan en esos mercados con esa regulación para determinar cómo es el mercado. Recordarán, supongo, el famoso lío que hubo entre esta institución, el Congreso de los Diputados, y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con motivo de una decisión regulatoria de la misma para el despliegue de fibra óptica que trató de imponer a Telefónica que compartiera fibra óptica en más ciudades de las que la comisión consideraba, de lo que el Congreso en ese momento, mayoritariamente consideraba necesario. Hubo un conflicto entre la legitimidad democrática del Congreso y la legitimidad de una comisión que planteaba una estrategia de priorizar la competencia en el mercado del cable y de la fibra óptica, frente a lo que consideraba el Congreso de los Diputados que era una necesidad de extender la fibra óptica lo más posible. Esas dos legitimidades en conflicto, al final se solventaron en que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia poco a poco se fue adaptando a lo que el Congreso de los Diputados expresó como conveniente, pero nos demuestran que estas autoridades tienen unas particularidades propias y una particular importancia.

A partir de aquí —y voy acabando—, ¿cuál es la clave? La clave es que una vez determinamos qué quieren hacer, tratemos de evaluar cuál es el modelo más adecuado, si ese es un modelo de mayor independencia, menor independencia y, a partir de ahí, qué medidas serían convenientes para preservar su autonomía y cómo tenemos que seleccionar a los que van a ser los responsables de esa gestión. Porque dependiendo de lo que queramos, puede tener sentido que lo haga el Gobierno. Pero muchas veces no lo va a tener si lo que queremos es un control respecto del propio Gobierno, y será más lógico que lo haga el Parlamento. También podemos tratar de empezar a innovar e introducir modelos de más porosidad democrática, permitiendo una mayor participación de la sociedad civil o de los agentes implicados. ¿De acuerdo?

A partir de aquí, muy telegráficamente, una especie de decálogo, que no son diez puntos sino siete. Primera idea. Es imposible tener una receta única, hay que adaptarla caso por caso, teniendo claro qué se quiere. Segunda idea. La independencia total de estos entes no existe, como dicen los jóvenes ahora, son los padres. Y no solo es que no exista, es que sería inconveniente, sería negativo desde una perspectiva democrática que hubiera un poder que funcionara al margen de cualquier tipo de control y legitimidad democrática. Igual que también son los padres la pretensión de que esta solvencia y esta especialización técnicas te excluye de hacer elecciones políticas. Pues claro que estás haciendo elecciones políticas. Cuando la CNMC optaba por un modelo de liberalización y de regulación de ese mercado, que preconizaba una mayor competencia frente a un despliegue más rápido de la fibra óptica en las ciudades españolas, se estaba haciendo una elección valorativa, política. Es lógico que esto genere debate político.

Tercero. Cuando hagamos esto, estaría bien hacerlo con una programación *ex-ante* de qué es lo que queremos y por qué las medidas que tenemos de diseño institucional responden a esa lógica, y así poder evaluar cómo están funcionando en el futuro.

Cuarto. Dependiendo de lo que se quiera, el sistema de elección de estas personas tendrá que ser distinto. Miremos los ejemplos que tenemos, que son muchos. Por ejemplo, ahora tenemos uno, que es la elección de los miembros del Consejo de Radiotelevisión Española, en el que por primera vez en España estamos tratando de introducir una especie de evaluación curricular. No está funcionando muy bien, pero probablemente es inevitable que no funcione muy bien, porque es la primera vez. Quizás no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 28

estaría de más, cuando la elección sea parlamentaria, combinarla con algún modelo de evaluación curricular. Ciudadanos hizo una propuesta hace un par de años, que a mí me pareció interesante, porque era innovadora, diciendo: Montemos una especie de comisión previa de selección que, aunque la decisión luego sea política, tenga en cuenta estas cuestiones.

Quinto. Ojo, no solo a los gestores del órgano, también al personal. Cómo es el personal de estos órganos tiene mucha importancia, y esto lo tenemos totalmente desatendido. Seleccionamos en general mal al personal al servicio de las administraciones públicas en España. Tenemos una combinación de un sistema muy rígido de función pública, con que cuando no es función pública, como es en algunos casos en estas administraciones independientes, parece que todo vale. Esto habría que controlarlo, porque al final el personal que trabaja ahí acaba determinando mucho cómo son las cosas.

Sexto. Habría que empezar a recuperar cierto rigor, de verdad, en serio, con los conflictos de interés y la cuestión de la obligación de abstención respecto a las personas que están aquí. Uno de los grandes problemas que tenemos, y genera un gran problema de descrédito democrático en España, pero, además, con toda la razón, son las puertas giratorias o el hecho de que haya gente que esté ahí decidiendo que tiene contactos directos con las empresas o los ha tenido en el pasado. Si esto nos lo tomamos más en serio, funcionarán seguro mucho mejor.

Última idea. Para generar controles democráticos allí donde la Unión Europea impone estructuras de este tipo, nos gusten más o menos, tratemos de adaptarlas a partir de estos criterios, pero los controles democráticos, a partir de lo que decida el Parlamento, tendríamos que extremarlos. ¿Cómo? Estaría bien que a estas agencias independientes el Parlamento les estableciera muy claramente qué es lo que quiere que hagan, y les estableciera un programa político de actuación. Es decir, respecto a estas primeras políticas, lo lógico es que sea el Parlamento el que tenga la palabra.

Si recordamos ese conflicto del que yo hablaba antes, entre este Congreso de los Diputados y la CNMC sobre la fibra óptica, probablemente, esto se resuelve si hay algún sistema de determinar con carácter previo qué es lo que yo quiero que hagan. Pues igual que con las televisiones públicas se hace ese contrato-programa, decirles: Oiga, lo que quiero que hagan en los próximos cinco años es esto y esto, y estas son las prioridades, y esto permite un mayor control. A su vez, estaría bien que hubiera un modelo de rendición de cuentas; es decir, que periódicamente se pudiera evaluar desde el Parlamento cómo se ha hecho esto y si efectivamente se ha ido gestionando. Cosa que es particularmente importante allí donde haya ámbitos de discrecionalidad. Estas agencias muchas veces tienen muchísima discrecionalidad.

Estas son siete ideas muy sencillitas, creo yo, humildes también, pero que espero que quizá puedan darles alguna pista respecto de cómo creo yo que se podría mejorar un poquito la arquitectura institucional de estas instituciones independientes, de estas administraciones independientes de control. A partir de ahí, quedo a su disposición para cualquier aclaración o pregunta.

Muchísimas gracias, y disculpe, señor presidente, si me he dejado algo.

El señor **PRESIDENTE**: No se preocupe, señor profesor. Muchísimas gracias por la exposición.

Nos ha pedido el portavoz del Grupo Socialista intervenir en primer lugar, porque tiene que compatibilizarlo con otra Comisión. No le parece mal, como era natural, a ningún grupo. Así que, en primer lugar, tiene la palabra, por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Gutiérrez Salinas.

El señor **GUTIÉRREZ SALINAS**: Gracias, señor presidente.

Gracias, señor Boix Palop, por su comparecencia y por las aportaciones que ha realizado sobre el tema que nos ocupa. Veo que en alguna vez sus apreciaciones de lo que cree que se tiene que mejorar, vamos a coincidir el Grupo Socialista y usted. Antes quería hacer alguna aclaración. En estas dos comparecencias estamos estudiando las autoridades administrativas independientes. Con estas comparecencias pretendemos recabar opiniones, datos y propuestas para mejorar el funcionamiento y la independencia de estas autoridades. Entonces, tenemos que distinguir entre estas y otro tipo de órganos constitucionales o consejo asesor de la Administración, de corporaciones públicas u otro tipo de entes que, por lo menos, en teoría, no son objeto de estas comparecencias. Me gustaría hacer esa aclaración.

Las autoridades independientes son nombradas por el poder democrático, generalmente el Gobierno, con la participación del Parlamento, con una emisión de un informe de idoneidad. Pero no pueden ser cesadas, a no ser que sea por alguna de las causas indicadas en la ley, para asegurar su independencia y la toma de decisiones de las mismas. Normalmente, estas autoridades comparecen en el Congreso para informar y explicarse cuando este solicita su comparecencia. Algunas de ellas lo hacen periódicamente, a través de la presentación de una memoria anual de su actuación. Empiezo dejando preguntas. ¿Qué pasa

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 29

si alguna de esas autoridades abusa en su actuación o no actúa cuando debe? ¿Cómo se puede asegurar que actúe correctamente y cuándo deba hacerlo?

Sigo con mi exposición. Debemos buscar que se garantice la autonomía orgánica de estas instituciones, su autonomía funcional, así como su autonomía financiera, para que su funcionamiento sea eficaz. Se deben reforzar las garantías para la independencia y neutralidad de las autoridades independientes, pero eso no puede hacer que se pierda la conexión de la elección por parte del poder democráticamente elegido. Debe haber transparencia en la actuación y funcionamiento de estas autoridades independientes, asegurar la adecuada cualificación técnica y profesional de sus responsables y resto de sus integrantes, mejorar la eficacia de su actuación, asegurar que rindan cuentas de su gestión, como cualquier otra institución democrática de este país, así como explicar y fundamentar las decisiones que toman ante el Gobierno y el Parlamento. A nuestro juicio, debe haber un equilibrio entre independencia y rendición de cuentas ante el poder democráticamente elegido. La inexistencia o insuficiencia de control político democrático sobre estas autoridades puede poner en cuestión la legitimidad de las mismas.

Creo que no debemos trasladar el enfrentamiento político en esta comparecencia, pero sí de una forma elegante quiero decir algo. Me ha parecido muy curiosa la afirmación del Partido Popular de que ahora no hay neutralidad e independencia en estas autoridades. Parece que tenemos amnesia. Cuando ustedes gobernaban ni la había ni lo hacían ni lo aplicaban. En esta Comisión debemos tener un ánimo constructivo de mejorar estas autoridades.

Quiero dejar caer una cuestión. Fue un Gobierno socialista, el de Zapatero, el que introdujo cambios en la elección de los miembros del Consejo de Administración y de los responsables de RTVE, aunque no tenga que ver con la autoridad independiente, y pasó esas elecciones a las Cortes Generales. Fue de nuevo un acuerdo mayoritario el que introdujo la garantía del pluralismo político a la hora de elegir esos miembros. El Partido Socialista siempre está dispuesto a avanzar en la mejora de la independencia y neutralidad de estas instituciones. Pero también hay que tener en cuenta una cuestión. Deben rendir cuentas y no se pueden desligar totalmente del poder democráticamente elegido, que es hoy en día todavía el poder que tiene más legitimidad democrática en este país, las Cortes Generales.

Gracias por permitirme hacer intervención el primero. Me gustaría poder estar aquí de vuelta para escuchar su respuesta, señor Boix Palop.

Gracias, presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias a usted, señor Gutiérrez. Espero que llegue a la siguiente comparecencia.

Tiene la palabra, a continuación, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, el señor Gutiérrez Vivas.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Gracias, presidente.

Gracias, señor Boix, por su comparecencia, por su intervención, que yo creo que ha ido muy al grano y ha sido muy esquemática. Creo que eso es muy de agradecer, porque a veces nos perdemos mucho en el debate de las palabras y no en el de las ideas, que no son lo mismo. La verdad es que me ha parecido muy interesante su aproximación sobre muchas cosas, sobre todo sobre lo que ha mencionado de aquellas instituciones que usted dice que están fuera del artículo 97 de la Constitución. Me gustaría saber si usted cree que se podría extender eso a alguna otra institución, a algún otro poder o se podría extender de alguna manera a otro sitio. Creo que es una aproximación, desde luego, al menos, curiosa, que no habíamos escuchado hasta ahora, y me parece interesante por lo menos explorar a dónde puede ir eso.

En ese sentido, me gustaría plantearle una pregunta. ¿Cómo valora usted los nombramientos de la Fiscalía General del Estado? Porque habla del Poder Judicial, que efectivamente es así, pero la Fiscalía del Estado no deja de ser otro poder muy importante también, y ahora mismo, hemos visto la designación de la última fiscal general del Estado. ¿Cree usted que este sería uno de estos poderes que podría ser seleccionado, dividido de una forma distinta?

También coincido mucho con usted en que quizás estamos empezando a experimentar la parte de la implicación del Poder Legislativo dentro de estos nombramientos, que creo que es un camino joven que hay que explorar todavía mucho más y, desde luego, extenderlo a otros sitios, incluso mejorándolo, y creo que es la forma, ¿no? Entre otras cosas, por lo que nosotros proponemos, que es que dentro del Legislativo debe haber una rendición de cuentas al Poder Legislativo, mucho mayor de lo que se hace en estos momentos, no solamente en tiempo y forma de estos mecanismos, y reguladores, sino probablemente más. Hoy en día, me da la sensación de que el Poder Legislativo, que fue diseñado en nuestra Constitución hace cuarenta años, donde le quedaba un proceso muy largo de generación de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 30

legislación, en estos momentos no digo que esté agotado, porque, evidentemente, seguimos cambiando la legislación, y la cambiamos cada vez más, pero creo que tiene otros papeles para los que inicialmente no estaba diseñado, pero que en otras democracias de nuestro entorno, tiene un papel muchísimo mayor, que tiene que ver precisamente con la rendición de cuentas del Ejecutivo y de todos estos nombramientos. Ese es un camino que yo creo que a esta democracia y a este Estado les falta por explorar.

Me gustaría que ahondara un poco más en los bullets que usted ha lanzado, pero que me parece que igual se podría desarrollar alguna cosa más. Muchísimas gracias, señor Boix.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Gutiérrez.

Tiene a continuación la palabra, por el Grupo Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, el señor Honrubia.

El señor **HONRUBIA HURTADO**: Gracias, señor presidente.

Señor Boix, gracias por aceptar la invitación. Entendemos que es muy importante que el conocimiento que se genere en la universidad también tenga un reflejo en la sede de la soberanía popular y que pueda servir para el trabajo que aquí se realiza. Por tanto, le agradezco que se haya tomado un tiempo para venir a darnos la explicación. Ha planteado muchas cosas que nos parecen muy interesantes. Trataremos, si es posible, de que profundice en algunas de ellas.

La primera tiene que ver con la rendición de cuentas democráticas. Creo que este es un tema en el que todos estamos de acuerdo, o deberíamos estarlo. Entendemos que, obviamente, los organismos pueden ser independientes del Ejecutivo, pero creemos que los organismos nunca deberían ser independientes de la soberanía popular. Nos parece que en ocasiones da un poco la impresión de que estos organismos a veces operaran al margen del principio de responsabilidad política que rige en un sistema parlamentario. Si el responsable de un organismo independiente se extralimita en sus funciones, no resulta eficaz, o algo no está funcionando bien, parece que no existen mecanismos para que haya una asunción de responsabilidades por parte de estas personas. En este sentido, nos gustaría preguntarle cómo piensa usted que se podrían reforzar estos procedimientos de rendición de cuentas democráticas, en concreto, ante las Cortes Generales.

También nos gustaría preguntarle por otra dimensión del principio democrático del que usted nos ha hablado. Los presidentes de los organismos reguladores no se limitan solo a aplicar la ley de manera automática, usted lo ha dicho, lo ha planteado con el ejemplo de la fibra óptica, etcétera. Creemos que, efectivamente, dieron un margen para hacer política. Pensamos que, por ejemplo, al establecer prioridades o al ejercer una potestad reglamentaria, de alguna forma están haciendo política. Asimismo, pensamos que en democracia no todo se puede justificar siempre en nombre del saber técnico, que es muchas veces en lo que se basan las decisiones que se toman desde estos organismos, en concreto, por sus responsables. En este sentido, nos gustaría preguntarle cómo cree usted que se podría garantizar de la mejor manera posible la legitimidad democrática de estos organismos reguladores, teniendo en cuenta que, efectivamente, de alguna manera, también hacen política.

Otra cuestión. Usted ha hablado de la monarquía. No voy a entrar a hablar de la monarquía, pero sí de algo que ha sido noticia últimamente y tiene relación. Hace poco hemos visto cómo en Radio Televisión Española, esa que supuestamente controlamos los socialcomunistas, etcétera, se ha despedido a un trabajador por el simple hecho de hacer un rótulo informativo, que podría gustar más o podría gustar menos. Creemos que es excesivo que se tome este tipo de decisiones, cuando a la vez vemos todos los rótulos que pueden salir a lo largo del año sobre determinados partidos y que no se toma ningún tipo de decisión de este tipo. La cuestión es que nosotros creemos que esto plantea un problema que tiene que ver con la independencia de los trabajadores públicos, con la independencia de los trabajadores que forman parte de estos organismos, sabemos que no es el caso exactamente de Radio Televisión Española, en general de los trabajadores que trabajan en estos espacios. Es verdad que parece que hablamos continuamente de la independencia de los presidentes, pero no se habla de la independencia de estos trabajadores. Nos gustaría preguntarle si usted cree que sería necesario una mayor atención a la independencia de los trabajadores públicos y a sus garantías, para que no se vean expuestos a presiones o interferencias políticas de los presidentes de los organismos independientes o de terceros.

Otra cuestión más de tipo general, que ya hemos planteado también a anteriores comparecientes, tiene que ver con lo que ocurrió con la fusión de los organismos reguladores, que dio lugar en el año 2013 a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que, efectivamente, como ya dijimos antes, pues en su momento fue objeto de polémica. Siempre se había dicho de alguna forma que la razón de ser

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 31

de un organismo regulador es su especialización, sin embargo, si se fusionan distintos organismos en uno solo, da la impresión de que esa especialización se puede ver mermada. Nos gustaría conocer su opinión al respecto y qué piensa de este modelo, si cree que estos modelos son más adecuados que los que actúan de forma especializada o no.

Por último, me gustaría preguntarle, en concreto, sobre el tema de la renovación de mandatos que se da en algunos de estos organismos. Quisiera saber si cree que el que un presidente, una presidenta, un director, una directora de uno de estos organismos pueda renovar su mandato influye de alguna forma en la independencia con la que ejerce su labor durante el tiempo que está en el cargo.

Nada más. Nuevamente le doy las gracias por su comparecencia.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Vox, tiene la palabra, a continuación, el señor Ruiz Navarro.

El señor **RUIZ NAVARRO**: Muchas gracias.

Señor Boix, muchas gracias por comparecer aquí esta tarde. Quiero, en primer lugar, darle mi parecer sobre su opinión en relación con la falta de legitimación democrática de la Casa Real o de los miembros de la carrera judicial. Yo creo que es una afirmación gratuita que usted ha hecho con la que no estamos en absoluto de acuerdo. Creo que la Constitución española la votamos entre todos los españoles y que de ahí nace la legitimidad de la Casa Real y también del Poder Judicial.

Por otra parte, usted ha comentado aquí cosas que podrían mejorar, o que quería usted comentar para mejorar la situación de los organismos reguladores y, en general, de otras instituciones. Buceando un poquito en sus publicaciones, hemos encontrado, por ejemplo, que en redes sociales usted ha defendido públicamente, no hace mucho, que supone una limitación a la libertad de expresión el hecho de que haya tipos delictivos que determinen, por ejemplo, que un señor como Pablo Hasél esté en prisión. Quiero preguntarle a usted sobre esta publicación suya en concreto, si le parece que forma parte de la libertad de expresión decir —y esto se lo dedico a los señores del Partido Socialista para que lo tengan en cuenta— que merece que explote el coche de Patxi López, que es un error no escuchar lo que canto como Terra Lliure, dejando vivo a Losantos, o los Grapo eran defensa propia ante el imperialismo y su crimen. Me gustaría saber si considera usted que esto forma parte del derecho a la libertad de expresión. En todo caso, le preguntaría también, dentro de este ámbito, cómo se sentiría usted de tranquilo si sus alumnos, por ejemplo, quisieran hacer un rap cuestionando su derecho a vivir...

El señor **PRESIDENTE**: Señor diputado de VOX, le tengo que llamar a la cuestión. Sabe que no está compareciendo en calidad de investigado sobre sus opiniones políticas, sino que tiene que posicionarse sobre las recomendaciones que ha hecho y sobre el tema.

El señor **RUIZ NAVARRO**: Son publicaciones públicas. Acabo ya.

El señor **PRESIDENTE**: No es una comparecencia sobre la libertad de expresión, ni sobre lo que le parezcan a usted las letras de un cantante, las condenas o los procesos judiciales. Le pido que se atenga a la cuestión, porque el compareciente lo ha hecho.

El señor **RUIZ NAVARRO**: Muy bien. De acuerdo.

En todo caso, le quería preguntar, en relación con esto, si considera usted que la existencia de entidades verificadores de la verdad en Internet, como organismos reguladores, pueden atentar también contra esa libertad de expresión. En su condición de profesor de Derecho Administrativo, quería conocer su opinión sobre el comportamiento de organismos reguladores, por ejemplo, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia u otras que puedan funcionar en este sector. También, sobre los estudios que usted ha publicado sobre la regulación del sistema audiovisual español, los medios de comunicación, la libertad informativa y el pluralismo político en España, la pregunta sería si cree que, teniendo en cuenta que en España hay un sistema básicamente de duopolio televisivo que pagamos entre todos los españoles, porque está subvencionado con fondos públicos, esta situación es adecuada desde el punto de vista de los organismos reguladores de la libertad de competencia y qué podríamos hacer para mejorar la pluralidad política e informativa de los medios de comunicación españoles, desde el punto de vista de la libertad informativa.

Por otra parte, y entrando ya, simplemente para acabar, en lo que es el nombramiento de altos cargos en los organismos reguladores, le quiero preguntar a usted qué propondría usted para mejorar el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 32

nombramiento de los altos cargos de estos organismos y si consideraría un sistema válido una comisión independiente, como existe, por ejemplo, en Portugal, de reclutamiento y selección para la Administración pública y para todo tipo de organismos públicos, de personas con un perfil adecuado para poder ocupar ese tipo de cargos. Es decir, hablamos de que la designación no fuera política, ni del Gobierno ni del Parlamento, porque, al fin y al cabo, las mayorías políticas también determinan al final criterios políticos, y que fuera un órgano independiente profesional el que nombrase a personas con criterios objetivos profesionales de mérito y capacidad. Esto no excluye, lógicamente, el control parlamentario de la actuación de los organismos reguladores.

Simplemente, para finalizar le pregunto su opinión sobre lo que ha ocurrido con el Sepblac, la destitución de su director por parte del gobernador del Banco de España y del Gobierno, como consecuencia de una actuación profesional de un organismo que se supone que ha de ser independiente en la lucha contra el blanqueo de capitales.

Nada más, y muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Navarro.

Tiene la palabra en último lugar, por el Grupo Parlamentario Popular, el señor Navarro López.

El señor **NAVARRO LÓPEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar, gracias, señor Boix, por su comparecencia. Entiendo, y lo voy a relacionar con el punto 2 del decálogo, como usted lo ha denominado, de siete puntos, que independencia total no existe. Yo entiendo que al comparecer en el Congreso de los Diputados cualquiera tenga la tentación de expresar ideas sobre cualquier cosa. Lo entiendo y, evidentemente, lo respeto. Me voy a limitar a hablar exclusivamente de la cuestión, que es la independencia de los —valga la redundancia— órganos independientes. Digo que me voy a limitar a eso, aunque podría hablar también de la independencia, como se ha dicho, de los trabajadores de Televisión Española. Nosotros queríamos hablar, por ejemplo, aquí, de la independencia de los trabajadores en la defensa de la corrupción, y se nos ha impedido que viniera un abogado a hablar de eso. Pero de eso no hablan. Pero, repito, me voy a ceñir a la cuestión. Nosotros somos de los que pensamos que el sistema funciona, que la independencia de la mayoría, si no de todos, de los órganos independientes está garantizada, pero, como usted mismo ha dicho, creemos, obviamente, y para eso estamos aquí, que es mejorable, y de eso le quiero hablar y a eso me quiero limitar.

He leído esta semana algunos de sus escritos, que son muy interesantes, pero me gustaría saber qué opina de la independencia presupuestaria, por entrar al grano, y lo digo vinculándolo con la AIReF. Se puede garantizar la independencia de los órganos independientes —valga la redundancia— de muchas formas, no solo, como usted ha dicho, con la elección de sus representantes, sino también de sus trabajadores, aunque de eso algunos no quieran hablar, pero también es fundamental la independencia presupuestaria. Hemos escuchado hoy a la presidenta de la Agencia Española de Protección de Datos, hablar también sobre esa cuestión. Es fundamental, evidentemente, garantizar la independencia, y aunque sé que no es un ámbito directo de su labor investigadora, como profesor de Derecho Administrativo, sí me gustaría que nos dijera qué opina de la independencia presupuestaria de estos órganos.

Nos preocupa mucho, y se lo dijimos el otro día a la presidenta del AIReF, no tanto el procedimiento de elección de las presidencias de los órganos independientes, que consideramos que en su mayoría pueden avalar la independencia de estas personas —usted ha hablado de las puertas giratorias—, como un fenómeno poco recogido por la academia española, que es la puerta giratoria inversa, que seguro que usted conoce perfectamente. ¿Por qué digo esto? Porque tenemos un caso objetivo, por entrar ya en materia, que es el presidente del AIReF, del que se ha hablado también antes, que ahora es ministro. Garantiza que fue nombrado con total independencia el hecho de que lo nombró un Gobierno del Partido Popular y un Gobierno del Partido Socialista lo nombra ministro. Por tanto, esto significa que esta persona en concreto es independiente, o por lo menos lo era, pero la realidad es que puede comprometer la independencia de la institución. Lo que le quiero preguntar es cómo valoraría usted la posibilidad de una nevera, de una cesantía obligatoria para poder acceder a alguno de estos cargos, con independencia de hacia qué lado gire la puerta. Creemos que para determinado tipo de puestos es importante tenerlo en cuenta. Usted ha hablado, repito, de las puertas giratorias, de los evidentes riesgos que hay en algunos conflictos de interés, pero nos gustaría saber no solo el procedimiento de elección del miembro en concreto, sino también, evidentemente, lo que puede ocurrir después. ¿Por qué digo esto? No solamente lo decimos por la AIReF, sino también porque la Fiscalía General del Estado en estos momentos está

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 33

ocupada por una diputada del Partido Socialista y ministra del Partido Socialista, lo cual, evidentemente, no es que ponga en entredicho su independencia, sino que objetivamente hablando no es independiente. Ninguno lo somos, y yo creo que le legitima que usted lo reconozca en su punto 2, lo que, por cierto —aprovecho para decirlo—, entra en contradicción, y me gustaría que me lo explicara con el punto 7. ¿Cómo vamos a hacer un procedimiento previo de elección, si usted reconoce algo obvio, objetivo, y es que ninguno somos independientes? ¿Cómo casar estos dos procedimientos o este punto 7 que usted ha mencionado, si todos vamos a un procedimiento previo, cuando reconocemos, evidentemente, que es imposible encontrar a alguien totalmente independiente? Lo vemos con el CIS, lo vemos con la Fiscalía General del Estado y lo vemos con lo que está ocurriendo recientemente en el Consejo de Transparencia con los nombramientos y con los ceses. ¿Qué opinión le merece a usted que haya una exdiputada del Partido Socialista y exministra como fiscal general del Estado? ¿Qué opinión le merece a usted como investigador cómo se está comportando el CIS con la rotura de las series históricas, por poner un ejemplo, o con el sesgo de algunas investigaciones? ¿Qué opinión le merece a usted lo que está ocurriendo en el Consejo de Transparencia?

Termino. Desde el punto de vista académico usted se ha acercado a los límites al derecho de acceso a la información pública. La pandemia ha provocado una cierta legitimación de la limitación del acceso a la información pública de los propios diputados, que tenemos más difícil ahora acceder a la información pública. El simple hecho de convocar una Comisión, en algunas, no en esta, es tremendamente complicado. Me gustaría que nos dijera alguna cosa, repito, sobre los límites de derecho de acceso a la información pública, que se han visto muy limitados. Me gustaría, en último lugar —también ha escrito algo—, saber cómo valora los mecanismos de control de la Administración periférica del Estado. Estamos en un Estado profundamente descentralizado y los organismos independientes tienen dificultad de acceso a la información de la Administración periférica del Estado. Nos gustaría también saber qué propuestas tiene al respecto, si es que dentro de estos siete puntos considera oportuno que se pudiera acceder —termino, señor presidente— a la información de la Administración periférica del Estado, de las Administraciones públicas y del sector público empresarial, también dependiente de estas Administraciones.

Muchas gracias por sus aportaciones.

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

Tiene la palabra para responder a estas cuestiones y para cerrar la comparecencia, el señor Boix Palop.

El señor **BOIX PALOP** (Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia): Muchas gracias a todos por sus preguntas y comentarios. Supongo que se lo dirán mucho, pero como ciudadano da gusto venir aquí a contar algo y detectar este nivel de implicación y de trabajo por su parte. Gracias.

Me han planteado muchas cosas. Intentaré agrupar algunas, aunque a lo mejor me dejo alguna, pero intentaré contestar a todo. Me comentaba el representante del Grupo Socialista, el objeto de estudio de la Comisión. Mi intención era poner ejemplos de situaciones en las que es habitual en nuestro sistema tener mecanismos de legitimación al margen del principio democrático, para, a partir de entender cómo funciona eso, hacer el traslado a estas autoridades. Creo que esto nos permite valorar que hay una tradición y que tenemos soluciones, soluciones testadas, y que podemos usar algunas de ellas. Esa era un poco la idea. A partir de esa idea, utilizar pistas, ver pistas. No sé si lo he expresado bien, pero creo que tenemos tradición, y lo digo por desmitificar lo de que esto es algo insólito en nuestro derecho. No es insólito, hay otras instituciones que funcionan así. Aprovechemos ese *know-how* que ya tenemos. A partir de ahí, veamos cómo podemos encajar mejor esto para la mejora del sistema.

Hay una serie de preocupaciones que me han planteado varios de ustedes que son coincidentes. En concreto, hay una sobre la rendición de cuentas democráticas y otra sobre el procedimiento del nombramiento que tiene que ver con esta primera idea a la que me refería. Me preguntaba, creo que era el señor Navarro, sobre cómo casar esa idea de que la independencia en el fondo no existe, con ese proceso que yo proponía, y esto también tiene que ver con lo que me preguntaba el señor Honrubia cuando me decía que si ahí se hace política cómo los legitimamos democráticamente. Están muy conectadas estas dos ideas, tienen también que ver con la cuestión que sacaba el señor Ruiz Navarro sobre el ejemplo portugués. Respondiendo a todo ello, y también a un comentario que me ha parecido muy acertado del señor Gutiérrez cuando ha dicho que están empezado y están aprendiendo, yo intentaré concretar un poco a lo que me refería. Hay que asumir que la independencia total no existe, y además no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 34

existe en dos direcciones: por un lado, nadie es totalmente independiente, ya que todos tenemos nuestras preferencias subjetivas y valorativas, y por otro, es imposible establecer un órgano que vaya a ejercer funciones ejecutivas totalmente independiente porque alguien tiene que nombrarlo, alguien tiene que asignarle presupuesto y alguien tiene que determinar cuáles son sus prioridades. Por tanto, es imposible que sea totalmente independiente en su actuación, siempre va a haber algún tipo de cordón umbilical, y menos mal, porque si no lo hubiera, tendríamos una falla democrática enorme.

La cuestión reside en cómo montamos ese cordón umbilical. En primer lugar, asumiendo con normalidad algo que comentaba el señor Honrubia, que aquí se hace política. Asumamos que se hace política, no pasa nada. No pretendamos que vengan personas angelicales. Van a venir personas con sus preferencias, preguntémosles por ellas. Explicitemos esas preferencias y hagamos que la sede de la soberanía popular explicita las preferencias respecto a qué es lo que quiere que hagan, al menos por una temporada, estas personas. ¿Tiene que ser este el único criterio de elección? No, porque si estamos nombrando a gente para un órgano técnico, donde lo que queremos es que tenga una gran capacitación técnica, a veces podríamos exigir unas exigencias técnicas mínimas. Por ejemplo, lo hacemos con el Tribunal Constitucional —ya sé que no es competencia de esta Comisión, pero por poner algún ejemplo de algo que sabemos que existe—. Podríamos exigir alguna capacitación mínima, o podríamos establecer —retomando la propuesta que se parecía al modelo portugués de Ciudadanos, aunque el de Ciudadanos daba luego oportunidad al Parlamento de presentarse— algún proceso de selección que contenga una evaluación, a lo mejor, hecha por alguien de fuera. Yo no soy partidario de que sea directamente esa comisión la que haga la selección. ¿Por qué? Porque esto es obvio que no es una cuestión solo técnica sino también política. Por esa razón última de que esto también es política a mí me parece fantástico tratar de innovar en mecanismos y que estos puedan incluso establecer dinámicas de competencia positiva entre los grupos parlamentarios para ver quién pone al mejor experto, quién lo tiene mejor posicionado. Yo creo que eso puede estar bien y podemos probar, sobre todo en estos órganos de regulación económica donde quizás esta legitimación técnica es importante. Pero creo que al final, como aquí también se hace política, estaría bien que estos señores además de exponer su currículum también tuvieran que exponer si están de acuerdo o no con las prioridades de actuación que les marca el Congreso, cuáles son sus ideas, etcétera.

A partir de ahí, que la decisión sea parlamentaria tendencialmente es mejor a que sea del Gobierno. La sentencia de 2016 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no establece un modelo concreto de preferencias europeas sobre estas autoridades independientes, pero es obvio, viendo los documentos europeos de la Comisión y los pronunciamientos del tribunal, que hay una preferencia a que haya una designación más bien parlamentaria que ejecutiva. Probablemente, sea sensato en estos términos porque es la forma de trasladar esta legitimidad democrática, creo que también lo comentaba el representante del Partido Socialista y de Podemos. Esta sería un poco mi idea, no sé si ha servido para aclararles un poquito más a lo que me refería. Sobre todo, creo que no hay que tener miedo a experimentar y a probar porque estamos aprendiendo, efectivamente, luego nos podemos equivocar. Les ponía el ejemplo de Televisión Española porque me parece un ejemplo muy interesante de un procedimiento, a mi juicio, fallido, que no está funcionando bien. De los procedimientos fallidos se aprende, se ha intentado establecer esta forma no solo de seleccionar por partidos sino de evaluarlos y no está mal innovar. A partir de lo que pase en Televisión Española vamos a extraer lecciones, evaluémoslo y veamos si se puede trasladar y cómo se podría mejorar.

El segundo elemento, esta rendición democrática, al final, hacía una pregunta superinteresante el representante del Partido Socialista. Me preguntaba: ¿y si lo hacen mal? Si se separan de lo que queremos, ¿qué hacemos? Por ejemplo, en este modelo al que me refería, se establecería una mayor rendición de cuentas *ex ante*, con esa especie de contratoprograma, por poner una analogía que todos entendemos y se incrementaría la rendición *ex post*. La rendición *ex post* a día de hoy es protocolaria, o sea, hay comparecencias y se explica lo que ha hecho pero es meramente protocolaria. ¿Tendrían que tener capacidad de remoción en última instancia los representantes de la soberanía popular? Pues creo que se puede explorar, pero creo que tendría que tener costes esa remoción. Es decir, que para garantizar que solo fueran situaciones particularmente graves ese proceso fuera particularmente complejo para los representantes de la soberanía popular y requiriera un procedimiento parecido —ahora estamos viendo *impeachments*, uno tras otro, en Estados Unidos— al estadounidense, con mucho *show* político para que tuviera mucha visibilidad política y los ciudadanos pudieran escrutar si los motivos que están tomando los partidos que inician ese proceso

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 35

son espurios o, por el contrario, es que hay una razón de fondo razonable. No sé si se entiende un poco lo que quiero decir. Sobre todo, esa rendición de cuentas *ex post* tendría que ser más exigente en el sentido de que no solo cuenten lo que han hecho y ya está. No, no, que luego hubiera algún tipo de informe parlamentario diciendo, lo que parece bien, lo que parece mal, poniendo deberes, por ejemplo, cosas de estas. Yo creo que podríamos experimentar en esa línea. Esto responde un poco a cómo creo que hay que conjugar ese equilibrio entre independencia y rendición de cuentas porque está muy bien garantizar la independencia, pero esa rendición de cuentas es importante.

Muy rápidamente, creo que esto responde a cuestiones que planteaba el señor Gutiérrez. El señor Gutiérrez me pregunta por el Fiscal General del Estado, le respondo muy sintéticamente porque no me puedo extender. A mí me parece bien —en este tema soy muy minoritario— que al Fiscal General del Estado lo elija el Gobierno y que quede claro que depende del Gobierno porque creo que el Fiscal General del Estado hace política criminal, es decir, es un órgano político. Me parece que es lógico y razonable que un sistema como el nuestro, en el que el fiscal no tiene la decisión sino que la tiene el juez de instrucción y el fiscal es una parte, el Gobierno tenga capacidad de hacer política criminal. Esta es mi opinión.

Me parece, por ejemplo, más interesante reevaluar el sistema de nombramiento del Consejo General del Poder Judicial, donde, por ejemplo, el modelo de los colegios profesionales del que yo hablaba como comparación de algo que funciona y que ha funcionado históricamente más o menos bien, creo que da seguridad democrática y que podríamos ver cosas ahí. Sinceramente, creo que tenemos más problemas con el Gobierno de los jueces por esta razón, sobre todo teniendo en cuenta cuáles son las funciones de jueces y fiscales en nuestro sistema y que la instrucción en nuestro sistema la hace el juez.

El señor Honrubia me ha hecho algunas preguntas concretas sobre el blindaje de los trabajadores públicos. Esta es una preocupación que también ha aparecido en los comentarios de los representantes de VOX y del Partido Popular. Lo he comentado muy de pasada, pero es muy importante tener en cuenta que en estos organismos los trabajadores, cuando no tienen un régimen estatutario funcional, están muy desprotegidos. Lo decía antes, combinamos a veces lo peor de la rigidez de la Función pública clásica, con un modelo que no hemos pensado y no hemos adaptado bien a estos organismos, en el que permitimos una contratación laboral. Pues tenemos que dar una pensada, como mínimo. Yo no tengo una solución, aunque con una colega de Valencia hace poco hemos publicado un libro sobre este tema con una serie de propuestas cogiendo modelos comparados. Lo que creo como mínimo es que esto habría que empezar a plantearse porque es un agujero negro en el que no hemos legislado y que dejamos que funcione un poco a su aire, y esto no puede ser, hay que empezar a pensar qué queremos hacer. Pero, por supuesto, yo creo que habría que establecer algún tipo de garantía frente a determinadas situaciones. Me preguntaban, creo que ha sido el señor Navarro, por un caso concreto del Banco de España. No le puedo responder porque no lo conozco, no conozco las circunstancias, pero en principio me parece que, como mínimo, en estas situaciones tendría que haber unas garantías para los trabajadores en la línea de lo que también comentaba el representante de Podemos.

Fusión de organismos —muy rápidamente porque se me está acabando el tiempo—. En Europa el modelo comparado no son los organismos fusionados porque plantean problemas y esto nos tendría que dar una pista. Normalmente, los organismos fusionados tienen la ventaja de que tienen más información y a lo mejor, a veces, economizan en recursos, pero también tienen la desventaja de que suelen acabar teniendo un sesgo en favor de una de las cuestiones. Por ejemplo, en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es bastante evidente que la parte competencia ha acabado ganando a la otra parte y esto probablemente sea malo. Por ejemplo, hace poco hubo un nombramiento de un partido político —no me acuerdo quién lo propuso— para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que generó una gran polémica política porque decía que no sabía del tema de competencia sino de audiovisual. Oiga, pero es que esta comisión está fusionada y tendrá que haber expertos de lo audiovisual. Esto demuestra un poco que estaba todo el mundo muy obsesionado con la competencia. Yo creo que tendencialmente el ejemplo europeo nos indica que quizás es mejor tenerlos separados. Además, yo le veo una gran ventaja a que estén separados y es que organismos distintos con funciones distintas a veces se pelean, y creo que es sano. La pelea permite ver las contradicciones y detectar los problemas. Si tú tienes solo un organismo, no va a haber peleas, mientras que si tienes uno que regula el mercado y otro la competencia, a veces no se estará de acuerdo. Lejos de que eso me parezca mal, que es una de las razones por las que dijeron que era mejor fusionarlos, a mí me parece bien y sano porque es la forma de detectar problemas y resolverlos.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 36

Renovación de mandatos. Por supuesto, hay que limitarlos, porque condicionan la independencia. Además, si en un sitio está justificado limitar los mandatos de alguien, es cuando justamente no es el principio democrático el principal determinante de ese mandato, porque alargarse en un mandato es malo, y por eso muchas veces se limitan los mandatos, incluso democráticamente. Pero, bueno, si los ciudadanos se emperran en que alguien siga veinte años porque lo hace muy bien, por ejemplo, un alcalde, es porque lo quiere la gente, pues ahí hay una cierta legitimación. Sin embargo, cuando estamos hablando de cargos técnicos, creo que es más malo que bueno que alguien se eternice mucho. Además, nadie es imprescindible, pues cambiemos. El diputado del Grupo VOX me preguntaba por varios temas más, que si quiere luego podemos comentar o puedo contestarle por correo electrónico.

Respecto a la libertad de expresión pienso que hay que seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Derechos Humanos. No creo que la Constitución española ampare organismos administrativos que vigilen las ideas de las personas y su expresión, sobre este tema la Constitución española dice claramente que lo tiene que hacer un juez. Estoy en contra de que haya organismos administrativos. Creo que hay muchos riesgos en establecer organismos administrativos que velen por la libertad de expresión y que puedan sancionar a ciudadanos por las ideas que expresan en público, nos gusten más o nos gusten menos. Los límites de la libertad de expresión no son los límites de lo que nos gusta o de lo correcto o agradable, hay muchísimas cosas desagradables que entran dentro de la libertad de expresión aunque no nos gusten. Me parece particularmente peligroso dar poder al Gobierno para eso o a una autoridad independiente, yo creo que es mejor que esto lo hagan los jueces.

Por último, respecto de algunas cuestiones concretas que me preguntaba el señor Navarro López, el sistema funciona. Pero justamente en esto yo creo que, lo decía su compañero de Ciudadanos, estamos aprendiendo. Hay muchas posibilidades de mejorar, y como hay muchas posibilidades de mejorar, usémoslas. No tengamos miedo a equivocarnos experimentando y no tengamos miedo a copiar modelos de fuera o incluso detectar cosas que tenemos dentro para ver cómo se hacen.

Sobre la independencia presupuestaria, es evidentemente muy importante. Yo creo que esto es una de las cosas que sí que hemos conseguido más o menos garantizar. No ha habido, que yo sepa, ningún organismo que se haya quejado de retorsión económica. No me gusta que recauden ellos. Por ejemplo, en materia de competencia y mercado de telecomunicaciones se dejaba que la recaudación de las multas fuera para el funcionamiento, pero esto puede generar incentivos perversos. Creo que es mejor garantizarlo por otra vía que con esto, porque el incentivo perverso está claro, si yo sanciono mucho tengo más fondos.

Sobre la puerta giratoria inversa, le confieso que no lo tengo muy reflexionado, pero a partir de lo que ha dicho usted me parece que se puede plantear. Yo sí que creo que el último organismo es que el plantea problemas y si el último nombramiento es un nombramiento político, la responsabilidad política normalmente la tendrían los ciudadanos en las urnas. Es decir, si este señor ha nombrado a gente políticamente que vienen de ahí, comprometiendo a lo mejor la independencia de las instituciones, lo castigarán electoralmente después. Yo soy bastante creyente en los sistemas de responsabilidad democrática y de exigibilidad de responsabilidades democráticas.

En cuanto a los límites al derecho de información pública, evidentemente una pandemia como esta no justifica ninguna restricción a los límites del derecho a la información pública, en mi opinión como jurista. No conozco a ningún compañero mío especializado en límites del derecho al acceso a la información pública que defienda esa posición.

Mis disculpas por haberme alargado, pero esto es lo que yo les quería decir. De nuevo, gracias a todos.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias a usted, señor Boix Palop. Gracias por su comparecencia y por sus explicaciones.

Como saben, suspenderemos la sesión hasta que llegue el próximo compareciente. Les tengo que avisar que el próximo compareciente no podía llegar antes de las siete y cuarenta y cinco minutos porque está dando clase. Así que hacemos un alto. Lo que sí les pediría es puntualidad estricta a las siete y cuarenta y cinco minutos porque bastante tarde iremos ya.

Se suspende la sesión por veinte minutos hasta la llegada del próximo compareciente. Muchas gracias. **(Pausa)**.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 37

— DEL SEÑOR VILLORIA MENDIETA (CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD JUAN CARLOS I), RELATIVA AL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REFORZAR LA IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA DE AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y ORGANISMOS DE REGULACIÓN. (Número de expediente 219/000367).

El señor **PRESIDENTE**: Reanudamos la sesión, con nuestra última comparecencia.

Le agradecemos mucho a don Manuel Villoria Mendieta, catedrático de Ciencia Política de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, a quien le damos la bienvenida, que comparezca en esta Comisión y que nos ayude en los trabajos que estamos realizando.

Como saben, tiene primero él la palabra y después pasaremos a las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios. Cuando quiera, señor Villoria.

EL señor **VILLORIA MENDIETA** (catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Juan Carlos I): En primer lugar, muchísimas gracias por la invitación. Es un honor para mí estar en la casa de los representantes del pueblo.

En principio, voy a leer un documento en el cual sitúo mi opinión sobre este tema que nos trae hoy aquí, que es la imparcialidad e independencia de las autoridades y organismos de regulación. Hay algunas personas que creen que la única legitimidad en una democracia es la que se deriva de las urnas; unas urnas que, por cierto, en España no permiten elegir, sino lo que los partidos previamente determinan en listas cerradas y bloqueadas. Pero dejemos atrás este tema y centrémonos en lo que nos trae a este foro.

Para estas personas, una vez se vence en las elecciones, el que gana se lleva todos los despojos de la batalla. Debería poder poner su propia policía, sus propios jueces, sus propios fiscales, y garantizar que nadie detenga sus extraordinarios proyectos de transformación y cambio. Probablemente, pasado un tiempo, lo mejor sea evitar que la oposición pueda progresar electoralmente. Algunos cambios legislativos en las normas electorales o en los requisitos para ser candidato suelen ayudar. Al final, tenemos una democracia, eso sí, con elecciones periódicas, convenientemente controladas y opositores en la cárcel. Una democracia que para estos defensores de la soberanía debe ser de calidad, por lo que aseveran. Por fortuna, España no tiene aún una calidad democrática de ese tipo ni una democracia de esas características.

La democracia liberal no se fundamenta ni se puede fundamentar en la legitimidad de las urnas, exclusivamente. Existen fundamentos morales y procedimentales que lo impiden. Primero, de naturaleza ética es el de respeto a la dignidad humana, y su correlato en la protección y defensa de los derechos humanos. Las urnas no pueden usarse para aplastar derechos fundamentales, pues solo desde los derechos fundamentales existen y pueden existir las urnas. El respeto a las minorías está en la esencia de cualquier democracia que crea en la dignidad humana. Una verdadera democracia de calidad se funda en la soberanía popular, la igualdad política y los derechos humanos. Repito los dos últimos: igualdad política y derechos humanos.

La democracia parte de un principio muy bien expresado por Dahl, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados —bajo la Constitución— como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. El voto mayoritario de un momento no puede generar el derecho a crear instrumentos jurídicos que expresen la superioridad moral de las mayorías. Proteger a la minoría, siempre que se exprese por medios pacíficos, es proteger la democracia. Las instituciones democráticas tienen que asumir que cada persona posee la capacidad de concebir una idea del bien y un sentido de la justicia y que debe ser respetado en esas convicciones. No hay, ni puede haber para un verdadero demócrata, un momento constituyente que permita destruir estos principios. Los partidarios de Carl Schmitt hablan de los derechos humanos como de una barrera que no debe detener sus aspiraciones transformadoras. Yo discrepo de esos criterios.

A partir de esas ideas, siguiendo a Rosavallon, surgen otras tres legitimidades, además de la soberanía popular en la democracia. En primer lugar, está la legitimidad de imparcialidad, que implica garantizar la aplicación imparcial de la ley, la gestión imparcial de los servicios públicos. Y eso no se consigue sino con una Administración meritocrática y una justicia independiente. Una Administración garantizada en su imparcialidad, con los principios de mérito en el acceso y carrera, es esencial para la democracia. En segundo lugar, tenemos la legitimidad de reflexividad, que consiste en asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental. Para eso está el papel de los tecnócratas y la capacidad de un análisis desapasionado de los problemas y la búsqueda de soluciones fundadas en el conocimiento. Esto no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 38

quiere decir que se sustituya a los políticos, pero sí reconocer que los políticos son unos actores más en ciertos ámbitos y que muchas veces tienen que ceder sus decisiones a órganos técnicos, a esto que llamamos instituciones no mayoritarias. Y finalmente, está la legitimidad de proximidad, que es la cercanía de las propuestas al entorno y a las circunstancias, con la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, la cercanía de la gente y la cercanía a la gente, en lugar de la distancia gubernamental, propia de un modelo de gobernación predemocrático. En suma, se trata de buscar la igualdad política, a través de la participación activa de la ciudadanía, intentar que en la toma de decisiones se tengan en cuenta los intereses de todas las personas afectadas, y que las normas y datos administrativos traten de servir el interés general con la máxima deliberación y los menores sesgos posibles, es también hacer democracia. Controlar la arbitrariedad de los decisores públicos, que no son ángeles, como recordaba Madison, a través de los controles de legalidad, eficacia o buena administración, es de nuevo servir a la democracia. De ahí que las mejores democracias son aquellas donde los pesos y contrapesos reducen las posibilidades de la arbitrariedad, los abusos de poder y la corrupción. Por ello es tan importante controlar la calidad de las normas. Las normas deben surgir cuando son necesarias. Deben pensarse bien, tienen que evaluar su impacto económico, medioambiental, de género. Deben ser evaluadas en su implementación, para ver si se están cumpliendo y, desde luego, deben evaluarse en su impacto, para saber si sirvieron para aquello para lo que nacieron. No hacer esto es simplemente poner en manos de la arbitrariedad, las ocurrencias o la corrupción de decisores temporales el futuro del país. Si son honestos y competentes, se sentirán más seguros y respaldados, superando estos procesos de control. Si no lo son, entiendo perfectamente que quieran eliminarlos. La legitimidad de imparcialidad exige no solo esto, sino también una Administración que puede justificar sus decisiones, que da audiencia a los interesados, que es transparente en la explicación de cómo y por qué se siguió el camino elegido, que protege los datos de la ciudadanía, no abusa de la información que atesora. Todo esto no es una moda anglosajona. Es parte esencial de la democracia moderna, y para ello basta leer diversos informes del Consejo de Estado francés o de los órganos de control de los países nórdicos de Europa. Pero a todo ello conviene recordar la complejidad de la sociedad actual. Una sociedad de riesgo, irreflexiva, sometida a cambios tecnológicos disruptivos, con una economía fuertemente financiarizada, tremendamente endeudada y sometida al embate de la pandemia. En este marco, pretender que las decisiones de personas situadas por diversos embates de la fortuna en puestos de relevancia política y administrativa pueden hacerse sin contar con expertos, con análisis sofisticados de datos, con evaluaciones rigurosas de riesgos, es un dislate. El Gobierno del momento, o es Gobierno con expertos o es desgobierno, por muy buenas intenciones que se tengan, por mucha experiencia que se crea tener, hoy no se puede gobernar desde el sentido común y las intuiciones. Todo ello sin contar con que, dejados a su libre antojo, una parte de los dirigentes no controlarían su egoísmo, su pasión por el dinero, por el poder, y de eso ya tenemos numerosos ejemplos en España.

Bien, dicho todo esto, creo que se entiende mejor la importancia de las autoridades independientes como organismos y como instrumentos esenciales de la rendición de cuentas horizontal y de la garantía de imparcialidad y reflexividad necesarias en una democracia. La rendición de cuentas horizontal alude al ideal del control o equilibrio entre los poderes del Estado. Remite a la existencia también de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con los actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado, que pueden, en principio, poder ser calificados como ilícitos. Estas agencias pueden ser de dos tipos. Se llaman de balance o designadas. Las de balance están integradas por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuya existencia responde a la búsqueda de equilibrios dentro del poder político. Se caracterizan por ser agencias reactivas, intermitentes, que únicamente actúan ante transgresiones ya producidas, y sus acciones, por lo general, tienen altos costes políticos. Las agencias designadas, que es de lo que venimos a hablar aquí, en cambio, comprenden a tribunales de cuentas, auditorías, contralorías, fiscalías, defensorías del pueblo, agencias anticorrupción, agencias de transparencia y similares, y se caracterizan por ser proactivas, permanentes en su labor de control, por realizar sus prácticas con base en criterios técnicos y profesionales y por gozar de autonomía. Estas agencias tienen un difícil encaje en la doctrina clásica de separación de poderes, por lo que, en algunas constituciones, se les otorga incluso el carácter de cuarto poder del Estado. Finalmente, una parte muy importante de la labor estatal hoy en día tiene que ver con la regulación y control del mercado. A tal fin han surgido múltiples agencias de regulación, cuyo trabajo se debe realizar con garantías de independencia, frente a las instrucciones del Ejecutivo, por lo que legalmente se les garantiza también,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 39

con mayor o menor rigor, tal protección. Pero todo este sistema de controles puede fracasar si quienes deben realizar su labor de control no tienen las competencias técnicas o morales para realizar su trabajo, especialmente, si quienes deben actuar como agentes de control horizontal, jueces, miembros de las agencias independientes, son capturados por los partidos de gobierno o por intereses privados que corrompen su actuación. De ahí que el éxito del sistema de controles tiene mucho que ver con la selección de los mejores para estos puestos, pero también con la garantía de la independencia de los órganos.

Nuestra historia constitucional nos muestra cómo desde el inicio de nuestra democracia ha habido un deseo por parte de los partidos de capturar los órganos de control, primero, y de regulación, más tarde. La justificación ha estado en la necesaria coherencia entre las mayorías parlamentarias y las titularidades de los puestos de dirección de esos órganos. En suma, el legítimo control de estos órganos por las mayorías parlamentarias. En suma, la soberanía popular de nuevo. Creo que es un error conceptual y axiológico considerar que el hecho de ganar las elecciones conlleve el derecho a controlar a quienes deben controlar a un Ejecutivo que en democracia parlamentaria está unido al Legislativo por la grapa de los partidos que lo sustentan. Es una forma de eliminar el control verdadero, el que surge de la auténtica independencia. Ello no impide que el Congreso y el Senado no puedan tener fieles audiencias para saber a quién se nombra para, en su caso, poder vetar a personas que no reúnen condiciones de honestidad o competencia esenciales, o para controlar su trabajo. Pero creemos que los nombramientos hasta ahora han tenido un componente de fidelidad y confianza insoslayable. Creo que ha llegado el momento de dar un giro y, al menos, para ciertos órganos, optar por un modelo alternativo.

Este modelo que planteo —perdón, que me estoy pasando un poco, muy rápido ya— que creo que se puede adoptar a otros órganos de control, es el del Consejo General del Poder Judicial. El Poder Judicial se gobierna por un órgano especial que la Constitución establece, el Consejo General del Poder Judicial. La finalidad del mismo es evitar que el Ejecutivo mande en los jueces y que el Legislativo introduzca su naturaleza partidista y controversial en la actividad judicial. Lo ideal sería que este órgano viniese del cielo, pero eso es imposible. Por tal razón, hay que buscar un método de nombramiento que cumpla tres condiciones mínimas. La primera, que el Ejecutivo no controle la actividad de los jueces y les comine a acatar de forma directa o indirecta sus mandatos. La segunda, que el órgano en sí también rinda cuentas de su labor a la ciudadanía, pues a su servicio está y por ella es financiada en su actividad. La última es que el órgano no traslade a su seno las disputas partidistas y gestione el sistema con rigor, transparencia, eficacia y honestidad.

Para que se dé lo primero, es necesario evitar que el Ejecutivo pueda nombrar, ni directa ni indirectamente, a sus miembros. Lo segundo se garantiza con la necesaria rendición de cuentas del órgano ante los representantes del pueblo. En definitiva, que el pueblo valide su nombramiento y controle que sirva a los intereses nacionales. Lo tercero se asegura evitando que miembros de partidos y personas señaladas por su militancia ocupen puestos en dicho consejo. En suma, eligiendo personas independientes y buenos gestores de los servicios públicos. Si todos los miembros del consejo son elegidos por los jueces, se atenta contra la naturaleza democrática del órgano, que quedaría blindado frente a todo control ciudadano. Si el Parlamento nombra a sus miembros, siguiendo lógicas partidistas e ideológicas, transmitirá a su seno la tensión ideológica y atentará contra su eficacia e independencia. Si el Gobierno decide, gracias a su control de las mayorías parlamentarias, introducir a sus fieles, el Estado de derecho estará en riesgo, y con ello, una de las esencias de la democracia, basada en la igualdad ante la ley. Por todo ello, ante el bloqueo de su renovación, lo que yo mismo, y Más Democracia como asociación, proponemos es que se apruebe una ley de naturaleza provisional, una *sunset law*, que dure hasta ver cómo funcionan las cosas, que establezca un método de renovación por parte de los miembros de origen judicial, los doce, que intente garantizar todos los principios antes citados y sirva con ello a la sociedad, y que, transcurrida su vigencia, pueda evaluarse, como se hace en otros países, y ver si sigue o no.

El método consiste en lo siguiente. Apertura de un plazo de quince días para que todos los jueces y magistrados que estimen que tienen méritos y disposición para ocupar el cargo presenten sus solicitudes, siempre que reúnan uno de los requisitos mínimos establecidos en la norma. Constitución inmediata de una comisión técnica de cinco miembros, con participación para su nombramiento de asociaciones de jueces, universidades, colegios de abogados, que se encarguen de revisar currículums y puedan hacer entrevistas psicotécnicas de selección, y la selección de esta comisión y el procedimiento se podría encargar, por ejemplo, al Defensor del Pueblo. Selección de hasta diez personas por puesto a ocupar, garantizando la paridad de género. Sorteo entre las ciento veinte personas seleccionadas para elegir doce, para garantizar la paridad; la selección de cada Cámara debe moverse en torno a unos números, y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 40

luego revisión por el Parlamento, en la Comisión correspondiente de los currículums vitae de la experiencia y capacidad humana y laboral de los seleccionados, con unas entrevistas y debates abiertos con los candidatos; posible veto por tres quintos de los votos de la Comisión y, en caso de que haya veto, volver a sortear un nuevo candidato. Luego, propuesta de nombramiento definitivo de las personas que hayan pasado el trámite parlamentario y, dado que se trata de una ley provisional y con carácter experimental, los miembros del consejo cesarán al terminar el plazo, no será posible la renovación. En fin, valoración al final de la ley para su reforma, mejora o aprobación definitiva.

Este es el método que les planteo, que tiene que ver con, como ustedes ven, el método del sorteo, que tiene una larga tradición democrática desde la antigua Grecia y Atenas.

Nada más. Muchas gracias.

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

Tiene la palabra a continuación, abriendo la ronda de los grupos parlamentarios, el señor Gutiérrez, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Gracias, presidente.

Muchas gracias, señor Villoria, por su exposición y por las cosas que usted nos ha aportado. Usted nos ha hablado mucho del Consejo General del Poder Judicial que, evidentemente, está de plena actualidad por el momento en el que está. Nosotros ya planteamos desde nuestro grupo un modelo de elección, que en ciertas cosas coincide con el que usted ha planteado, mejor dicho en bastante de ellas, aunque en otras no; las partes del sorteo nosotros no las contemplábamos. Quiero decir que está claro que el modelo actual nosotros entendemos que no es el apropiado y que esto hay que cambiarlo, y estamos de acuerdo. Pero a mí me gustaría ir un poco más allá en esta comparecencia suya. Porque nosotros hablamos de otras cosas que quizá no sean tan sencillas como lo son para el Consejo General del Poder Judicial a la hora de hacer lo que usted estaba contándonos, porque no está formado por miembros que pertenezcan a una carrera judicial y que estén organizados dentro de asociaciones. Estamos hablando de cosas como las que hemos escuchado en las comparecencias anteriores que hemos tenido aquí: el Banco de España, los estudios reguladores, cómo hacer esta selección de reguladores, o incluso cómo extender esto a otras instituciones u organismos en los que ahora no hay ningún procedimiento de este tipo. Por ejemplo, el fiscal general del Estado y la fiscalía general del Estado, de la que antes yo he hecho una pregunta al compareciente anterior. Yo creo que él ha entendido si lo tenía que hacer el Gobierno o no, pero yo iba más por la línea de no que lo elija el Gobierno, sino si le parece bien que la persona que elija haya sido ministra del mismo Gobierno en la legislatura anterior, que era quizá por donde yo iba, aunque igual yo no me expliqué bien. A mí me gustaría también saber qué le parece a usted esto y cómo podría ser el nombramiento de un fiscal general del Estado. De hecho, nosotros lo llevamos en nuestro programa electoral, y hemos propuesto acuerdos de gobierno que intentamos hacer con el Partido Socialista y el Partido Popular, precisamente para que el fiscal general del Estado fuera nombrado también por el Parlamento. Es más, con una posibilidad de remoción por parte del propio Parlamento, en base a una votación tipo moción de censura o una cosa parecida. No lo llamemos así, pero es una reprobación, y que esa reprobación, en caso de salir adelante, supusiese que el Gobierno tendría que plantear o presentar a la Cámara otro candidato y removerlo, que yo creo que eso tiene que ver con la parte de la rendición de cuentas, y nosotros, desde luego, lo planteábamos así. Me gustaría saber también qué opina usted sobre esto.

Voy a finalizar. Otra parte muy importante de la que no ha hablado usted mucho, y a mí me parece fundamental, es la parte de la transparencia y cómo controlar esa transparencia. Me gustaría preguntarle sobre el Consejo de Transparencia que existe. ¿Cómo ve usted que se deben hacer los nombramientos del Consejo de Transparencia y si es eficaz y hasta qué punto, lógicamente, el Consejo de Transparencia debe ser un órgano independiente, por supuesto, de la acción del Gobierno?

No me quiero extender mucho más, presidente. Muchísimas gracias, señor Villoria.

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

Tiene la palabra a continuación por el Grupo Parlamentario VOX, la señora Ruiz Solás.

La señora **RUZ SOLÁS**: Muchas gracias. Buenas tardes.

Bueno, quiero darle las gracias especialmente, puesto que es usted invitado por nuestro grupo parlamentario y, bueno, he de decirle que es un honor y que se siente uno pequeñito cuando se enfrenta

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 41

a una eminencia en un tema como este. En realidad, ha respondido prácticamente a todas las preguntas que quería formularle. Pero bueno, se las voy a formular igualmente, por si usted puede abundar posteriormente en ellas. Nuestro grupo cree en la necesidad de preservar y fomentar la independencia y la imparcialidad, pero también en la enorme importancia de la capacitación técnica de nuestros organismos reguladores y fiscalizadores, porque, sin duda, son el pilar fundamental de nuestra economía de mercado y porque su funcionamiento, independiente y eficiente, es un requisito indispensable para la democracia, en la que creemos por encima de todas las cosas. Sin embargo, parece que algunos siguen pensando que el progreso de un país depende de una determinada ideología y no de la capacidad de los mejores. Se antepone ese criterio de que la ideología sea compartida al mérito y a la cualificación. Nosotros, por el contrario, creemos que la búsqueda del bien común nos exige buscar a los más capacitados como primer requisito, y que su elección debería estar sujeta a los principios de publicidad, transparencia, libre competencia y no discriminación, porque no tiene mucho sentido que acaben velando por la libre competencia en el mercado y en la actividad pública quienes han sido elegidos sin haber respetado los mismos principios que deben proteger. Me gustaría saber cuál es su opinión al respecto y si usted cree que debe elegirse a los miembros de los organismos reguladores y fiscalizadores basándose en los principios de máxima independencia y cualificación. Es decir, fundamentalmente por sus méritos y nunca por una cuestión de confianza personal o política.

Por ejemplo, hemos tenido aquí a la señora Cani Fernández, cuyo currículum es técnicamente intachable, pero que accede a su puesto directamente desde el gabinete de Presidencia de Moncloa, al servicio del señor Redondo y del presidente del Gobierno. ¿No cree que la apariencia de independencia también es importante? ¿No cree que la sintonía con el partido proponente siempre va a ser un escollo a esa imparcialidad que nos exigen los órganos reguladores y de fiscalización? Nos consta que hay otros países donde los organismos reguladores cuentan con grandes profesionales, figuras que vienen del sector privado y que no tienen una designación política. ¿Cree que deberíamos superar el pecado de la designación política para alcanzar una independencia real de los órganos reguladores?

Por otro lado, me gustaría saber qué opina sobre las incompatibilidades de los miembros de los organismos reguladores, por sus actividades profesionales anteriores. Me refiero a las que les obligan a inhibirse, a tener que abstenerse de decidir en determinados expedientes, y qué porcentaje de inhibiciones considera usted que no debe sobrepasarse en ningún caso para no invalidar la idoneidad de las personas que ocupan estos puestos.

Por último, también me gustaría saber qué opina sobre el conflicto de intereses que se produce cuando los miembros de los órganos reguladores intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen intereses de familiares directos. ¿Qué le parece, por ejemplo, que el esposo de la presidenta de la CNMC sea el director gerente de una de las principales consultoras en materia de competencia en España? ¿O que tengamos un marido o maridos de ministras que son influyentes consejeros? Por ejemplo, en el caso de la CNMC. Evidentemente, hablamos de ética, porque sabemos que legalmente nos vamos escapando de estas cuestiones. Pero me gustaría saber si opina que deberían regularse mejor las cosas para preservar esta ética política.

Nada más. Muchísimas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Ruiz.

Tiene la palabra a continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, la señora Uriarte Bengoechea.

La señora **URIARTE BENGOCHEA**: Gracias, presidente.

En primer lugar, muchas gracias, señor Villoria. Me alegro de encontrarnos aquí nuevamente, fuera de la Universidad Rey Juan Carlos, donde somos colegas. Pero aquí le quiero hacer unas preguntas sobre el objetivo que perseguimos con estas comparecencias, y quiero centrarme en los dos aspectos que ha destacado, imparcialidad e independencia de los organismos independientes. Pero para hacerle estas preguntas, yo he decidido, he querido centrarme en uno de esos organismos, en particular, en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Quiero centrarme en ese organismo en concreto porque ese organismo ha tenido varios problemas muy importantes en los últimos meses, que creo que nos pueden servir para corregirlos y para situar este problema. En primer lugar, y respecto a la independencia, de la que ha hablado en su exposición, ¿qué significa ser independiente, a la hora de presidir estos organismos independientes? Le pregunto con un ejemplo. Desde enero de este año el nuevo responsable, el nuevo presidente del Consejo de Transparencia es José Rodríguez Álvarez, que fue alto cargo socialista durante

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 42

muchos años, en concreto, desde 2004 hasta 2011. Yo no pongo en duda sus cualidades profesionales, que parecen, obviamente, muy adaptadas a ese puesto. Ahora bien, él ha sido cargo socialista, en concreto, con Francisco Caamaño. Eso, ¿digamos que pone en cuestión su independencia? Me parece interesante esta pregunta, no solo en relación con el señor Rodríguez, sino en relación con el establecimiento de unos criterios que valgan para todos, ahora y en el futuro, cuando haya nuevos presidentes.

En segundo lugar, en relación también con la independencia y la imparcialidad, quiero que valore, de cara a la mejora del funcionamiento del Consejo de transparencia, la destitución de Esperanza Zambrano, subdirectora de Reclamaciones, que, como saben, fue destituida por el nuevo presidente hace un mes, en enero de este año, y las razones por las que fue sustituida. Casualmente, la señora Zambrano había ejercido, según mi valoración, de forma muy independiente su labor y tuvo numerosos encontronazos con el Gobierno actual, precisamente porque exigió una y otra vez varios tipos de datos sobre temas muy polémicos. ¿Cómo se puede impedir —dentro de esta segunda pregunta— que un organismo independiente, que tiene que ser independiente, haga destituciones de este tipo?

En tercer lugar, ¿qué medidas cabe tomar para impedir que se repita, como ha ocurrido, la negativa reiterada de un Gobierno, el Gobierno actual, a informar de determinados temas sobre los que se le ha pedido esa información reiteradamente? Le recuerdo los viajes del Falcon, las vacaciones del presidente Sánchez y, muy especialmente e igual de importante, los nombres de los expertos del Comité de Desescalada. Saben que ha tenido que intervenir un tribunal de justicia para obligar al Gobierno a informar. Y no solo ha tenido que intervenir un tribunal de justicia, sino que la señora Zambrano ha sido destituida por exigir una y otra vez al Gobierno que diera estos datos, y lo ha exigido desde un organismo independiente.

Por último, sobre imparcialidad e independencia, sobre información a los ciudadanos, sobre la obligación de los organismos independientes de controlar al Gobierno y dar toda la información requerida a los ciudadanos, ¿qué se debería hacer en el futuro? ¿Cómo valora que el portal de transparencia fuera suspendido *de facto* con el decreto del estado de alarma del Gobierno en marzo del año pasado? El portal de transparencia dejó de funcionar cuando más, si cabe, tenía que funcionar. ¿Hay que corregir la normativa en este campo para que eso no vuelva a pasar?

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Uriarte.

Tiene la palabra, en último lugar, por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Ramos Rodríguez.

El señor **RAMOS RODRÍGUEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchas gracias profesor Villoria y bienvenido a esta Comisión de Calidad Democrática. Es una comparecencia importante y, hago una previa, en una semana importante, una semana en la que se ha hablado mucho de la calidad democrática de nuestro país. Por esta razón, quiero hacer un llamamiento al conjunto de los grupos, porque creo que se hace más necesario que nunca poner en valor el trabajo riguroso y el consenso de todos los grupos en esta Comisión, en la búsqueda constante de la mejora y del fortalecimiento de los órganos independientes en un país en el que estamos en una democracia plena, en una de las veinticinco primeras democracias del mundo, por delante de países tan poco sospechosos como Estados Unidos, Francia o Italia. Decía esta semana el presidente Biden que la democracia es frágil; claro que es frágil, claro, e imperfecta, claro, como el ser humano, así de imperfecta.

Antes de entrar en algunas preguntas concretas sobre los organismos, después de escuchar su intervención, hay una pregunta que le quiero hacer. Usted dice que el control de los partidos es tan excesivo que afecta claramente a la calidad democrática de los organismos. En su opinión, ¿qué criterio sería la alternativa a la política en estas instituciones? Este populismo de despolitizarlo todo, ¿es perjudicial a medio plazo para la democracia? ¿Quién adopta y cómo se adopta la decisión al margen de la política? Sabemos que la política la marcan las urnas. Este populismo despolitizador, ¿quién lo decide?, ¿qué autoridad?, ¿con qué criterio? Hay una frase que decía Franco: Hagan como yo, no se metan en política. Por lo tanto, esta es la primera pregunta: ¿Cuál es la alternativa a la política en estas instituciones?, porque parece que todo lo que toca la política es malo, deslegítima y no favorece a la independencia. Me ha llamado la atención y, por eso, me parece interesante empezar con esta pregunta.

Con respecto a los organismos independientes reguladores, hay un denominador común. A mí me gustaría que nos dijera, según su opinión, ¿cuáles serían los mecanismos y los medios que habría que reforzar para que estos organismos reforzaran esa imparcialidad, esa independencia y esa transparencia

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 43

y le dieran así mayor garantía a la ciudadanía? ¿Cuáles serían las reformas legales necesarias? Nos ha apuntado algunas en esa ley experimental, en cuanto al Consejo General del Poder Judicial, pero nos gustaría conocer cuáles podrían ser las reformas legales para fortalecer esa imparcialidad e independencia, y, también, cuál sería el procedimiento idóneo, según su criterio, para la designación de los miembros de esos organismos, porque, escuchando a algunos grupos, parece que los organismos están presididos por personas que no tienen un reconocido prestigio; escuchando a algunos grupos, parece que esas personas no han sido ratificadas con la mayoría reforzada de este Parlamento; escuchando a algunos grupos, parece que esas personas no tienen un mandato limitado; escuchando a algunos grupos, parece que no tienen un régimen estricto de incompatibilidades. Por lo tanto, ¿cuál sería el procedimiento idóneo, alternativo al que se utiliza, para designar a estos miembros que usted propondría?

También nos gustaría conocer cómo ha evolucionado la transparencia, desde la ley de 2013 hasta ahora, en ese acceso de la información por parte de los ciudadanos, porque yo creo que hemos mejorado. Estamos viendo cómo muchos de los organismos publican sus informes, son contradictorios, tienen su página web y podemos acceder a la información en esos organismos reguladores, pero, según su criterio, ¿hasta dónde tendríamos que llegar en esa transparencia?

La última pregunta: ¿Cuál debe ser la línea a salvaguardar entre la legitimidad que tiene el Ejecutivo, como depositario de la soberanía popular, y la actuación de estos organismos independientes?

Muchas gracias.

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

Para finalizar la comparecencia, tiene la palabra el señor Villoria.

El señor **VILLORIA MENDIETA** (catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Juan Carlos I): Muchísimas gracias por las preguntas, que son realmente interesantes, inteligentes y profundas. Voy a intentar responder como mejor pueda.

Con respecto a la intervención del señor diputado, representante del Grupo Ciudadanos, es evidente que el tema del Banco de España, el tema de la fiscal general y el tema de los órganos reguladores son diferentes y es difícil establecer un mismo marco, establecer un mismo criterio para todos. Es evidente que para el Banco de España no voy a defender el sistema de sorteo, aunque podría haber maravillosos economistas entre los cuales podría elegirse, pero sería algo muy complejo, como usted mismo ha dicho.

Con respecto a la fiscal general del Estado, igual. Con el nombramiento de la fiscal general del Estado, el hecho de que fuera antes ministra ha generado un problema. ¿Podía haberse evitado? Probablemente. No porque ella no sea una excelente fiscal, que siempre lo ha sido, sino porque el hecho de haber sido ministra genera los problemas que está generando. A lo mejor se podía haber evitado. Lo importante es buscar mecanismos para evitar este tipo de situaciones en el futuro. Ahí es donde está la clave: cómo podemos nombrar a un fiscal general que de alguna manera no tenga este tipo de problemas. El Greco y otra serie de organismos internacionales nos están dando criterios en esta materia, en el sentido de decir que la fiscal o el fiscal general del Estado deben ser nombrados con criterios técnicos, de independencia; buscar personas que no hayan tenido contactos políticos, que sean profesionales del ámbito, que no puedan ser cesadas cada cierto tiempo, y que toda la Fiscalía, de alguna forma, recoja una cierta independencia parecida a la del Poder Judicial. Aquí, en España, no tenemos el modelo de Fiscalía que tienen en Italia —un modelo muy como los jueces, auténticamente independientes—, pero es verdad que estamos en un proceso de reflexión sobre el papel de la Fiscalía. Si la Fiscalía va a ser quien en el futuro va a llevar adelante las investigaciones y la fase inicial de investigación de los procedimientos penales, hay que reforzar su independencia, porque, aunque yo hablo constantemente con los fiscales, porque he trabajado mucho con ellos, y todos me reconocen que no se sienten presionados casi nunca, es verdad que pueden ser cesados. Si les dan una orden, ellos, normalmente, por ética, van a rechazarla, pero es verdad que pueden ser cesados. Yo hablé con un fiscal general que me decía que él se sentía muy independiente, pero que, al final, si el Gobierno estaba en contra de él, él tendría que dimitir por el bien de la Fiscalía, por los problemas presupuestarios, porque le paralizarían todo. Eso me lo dijo un fiscal general en una conversación. En consecuencia, yo creo que la clave es que hay que reforzar la independencia de la Fiscalía y, para ello, el elemento fundamental es garantizar que ese nombramiento se haga entre personas que reúnan las condiciones de independencia y de calidad con técnica suficiente. A partir de ahí, yo ya no tengo un criterio claro de cuál es el mejor método. ¿Que es el Parlamento? Podría ser. También introduce ahí el debate. Es una sola persona que tiene una mayoría parlamentaria suficiente; podría ser un instrumento de apoyo, pero otros órganos tienen mayoría parlamentaria suficiente y el debate está

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 44

aquí. En fin, yo creo que la clave es evitar, cuando se nombra a este tipo de personas, generar problemas desde el inicio, cuando estas personas pueden ser criticadas por su conexión con el Gobierno, el que sea, y desde luego reforzar el Estatuto de Independencia del Ministerio Fiscal: nombramientos, ceses y demás. Yo creo que hay que garantizar que la Fiscalía tiene un presupuesto suficientemente autónomo e independiente de movimientos políticos que pudieran atacarlo.

Con respecto a la capacitación técnica de los órganos reguladores, estoy plenamente de acuerdo, porque, claro, son órganos muy complejos y es verdad que hay siempre un problema con los órganos de este tipo, y es que a veces el tema es tan técnico y sofisticado que solo pueden entrar a controlarlo personas que ya vienen del sector, con lo cual, ya tenemos los conflictos de intereses. En algunos países se ha dado que el sector ha mandado gente apostada y para que la regulación les favoreciera, con lo cual la capacitación técnica es muy importante, pero hay que tener unos controles fundamentales de conflictos de intereses. Ahí, sin lugar a dudas, la Oficina de Conflictos de Intereses es otro órgano cuya independencia hay que reforzar, incluso creo personalmente que si se va a crear una agencia anticorrupción nacional, antifraude —que es para mí inevitable, si queremos avanzar en la protección de los denunciantes o alertadores—, se debería eliminar la Oficina de Conflictos de Intereses e incluso se debería eliminar el Consejo de transparencia y que esa agencia recogiera todo y fuera ese órgano de prevención, como en Italia, poderoso y potente. Si tenemos seis órganos, al final, entre todos, intentando cada uno defender sus competencias, generan más ineficiencias que eficacia. La clave, para mí, estaría en que la Oficina de Conflictos de Intereses o el órgano correspondiente analizara claramente las declaraciones de patrimonio, de intereses, sobre todo, de las personas que van a estos órganos, y ya desde el principio alertara de las abstenciones que van a tener que hacer: considerando todo esto, mire usted, si usted tiene a su familia en estos puestos, si usted viene de este sector, si usted, cuando salga, va a ir a este sector, usted no va a poder tomar decisiones sobre todos estos temas. En consecuencia, ustedes verán si merece la pena nombrarla o no. Yo creo que ese sería un mecanismo que podría y debería utilizarse.

Creo que el tema de conflictos de intereses en España no se toma en serio. Hay tantos. Es verdad que en el ámbito local, pequeño, casi es imposible regularlo, porque en un pequeño ayuntamiento todos tienen conflicto de intereses, pero en el ámbito estatal necesita reformas. En el ámbito local, por ejemplo, a un alcalde que presenta incongruencias en su declaración de bienes o de intereses no le pasa nada, porque ¿quién analiza e investiga eso? El secretario del ayuntamiento que depende de él. Son cosas que hay que cambiar, porque no tienen ni pies ni cabeza. Para hacer eso, que no hagan nada, porque es una pérdida de tiempo y de energía, es burocracia, es poner ahí, en un papel, todo lo que se tiene que hacer para que luego el pobre secretario lo meta en un cajón, porque no se va a poner a investigar al alcalde, a ver qué es lo que tiene. Son cosas que yo creo que hay que cambiar, sobre todo, en ese sentido.

Mi querida compañera, Edurne Uriarte, diputada del Grupo Parlamentario Popular, me pregunta qué es independiente. Yo creo que la independencia, sobre todo, es no deberle el puesto a nadie y tener la suficiente honestidad de trabajar de acuerdo con tu obligación, con la función que debes cumplir. Si tú sientes que debes el puesto a alguien, ya tienes un problema psicológico ahí. Por eso pienso en los sorteos, porque si tú sortearas entre ciento veinte y te salen doce, esas doce personas no deben el puesto a nadie, y eso me parece fundamental para poder hacer su trabajo. En ciertos ámbitos, la idea del sorteo abunda en esta capacidad de no deberle el puesto a nadie. Hace tiempo, hablando de este tema con la actual presidenta del Congreso, me decía: ¿Qué hacemos? Es la misma pregunta que me ha hecho el señor diputado Ramos. Y yo le decía: Pues hay que elegir gente independiente, gente independiente. Claro, elegir gente independiente es una actitud ética, pero yo creo que los partidos tienen mucho miedo a elegir gente verdaderamente independiente, porque no les van a hacer caso cuando llegue el momento de los problemas, que siempre llega. Esa es la situación. En fin, la respuesta a qué es independiente iría por ese camino.

Me preguntaba sobre el Consejo de transparencia. Yo llevo trabajando en temas de transparencia muchos años y creo que el nombramiento del presidente o la presidenta del Consejo de transparencia tiene componentes de independencia suficientes, puesto que es acuerdo de las Cámaras. Yo no voy a criticar al actual presidente, porque he trabajado codo con codo con él durante bastantes años en la Fundación Ortega y Gasset. Él era un discípulo de Francisco Rubio Llorente y yo he estado con él tanto tiempo que, personalmente, no puedo criticarle, porque creo que es un jurista bastante respetable. Ahora bien, el consejo necesita reforzar sus medios, sus capacidades, porque no tiene ninguna capacidad de sanción, con lo cual, la gente puede hacer lo que le dé la gana. Entonces, hay que modificar la ley e

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 45

introducir todos estos elementos. Desde luego, hay un tema que siempre se plantea en los órganos de control, y es que el que llega puede nombrar a todo el equipo. Eso pasa en muchos sitios y genera muchos problemas, porque, claro, traer a su equipo implica echar al que estaba anteriormente, que a lo mejor es perfectamente competente. Yo creo que eso hay que tratarlo también, y debe haber un sistema mucho más profesional de nombramientos y ceses en los órganos de este tipo.

Yo creo que los órganos de este tipo deben superar un examen de su integridad, el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, también. Vamos a ver, ¿cómo se selecciona a sus miembros? Los miembros del Tribunal de Cuentas son seleccionados por el Parlamento, pero la experiencia nos dice que los miembros del Tribunal de Cuentas defienden a los partidos que les nombraron, y eso está demostrado una y otra vez. Está demostrado que, luego, los nombramientos internos dentro del Tribunal de Cuentas han tenido muchísimos problemas, porque no tienen una regulación externa, sino que son ellos mismos los que establecen sus normas. Yo creo que en todos estos órganos es necesario establecer criterios de selección por mérito y capacidad y controlarlos adecuadamente. Muchos de estos órganos no tienen un instrumento de definición de la ética, como podría ser una carta de ética o cualquier elemento de este tipo, y muchas veces no tienen verdadero control de los conflictos de intereses. No sabemos muy bien a quién rinden cuentas. En fin, yo creo que tienen elementos de mejora enormemente importantes: protección a los propios denunciadores internos, sistemas de evaluación de riesgos y demás. Casi ningún órgano de estos hace una evaluación de riesgos de integridad o de riesgos de corrupción. Yo creo que ellos mismos deben reforzar sus propios mecanismos de gestión. Eso me lleva al Consejo de transparencia, porque hay que analizar qué transparencia tienes tú mismo, cómo rindes cuentas, cómo te gastas el dinero, cómo seleccionas a tu gente, cuál es tu código ético, cómo lo cumples, en fin, todo este tipo de cosas. Bueno, esperemos a ver cómo funciona el Consejo de transparencia. La verdad es que, en su momento, cuando se nombró a Esther Arizmendi, todo el mundo pensó que era una persona de partido; luego demostró que era una extraordinaria gerente del consejo. Vamos a ver si esta nueva persona es capaz de estar a la altura de lo que hizo Esther Arizmendi.

En cuanto al cese de Esperanza Zambrano, en tanto en cuanto existe ese derecho, cualquier justificación es válida. Personalmente, el presidente del consejo me ha dicho que, efectivamente, no estaba de acuerdo con cómo ella estaba gestionando su dirección y, de acuerdo con los criterios, él puede nombrar y cesar libremente cuando tiene a alguien en el que no confía.

Esto me llevaría un tema sobre el que he escrito mucho, que es la libre designación. Yo estoy en contra de la libre designación en puestos de subdirector general, entre otras cosas, porque he trabajado en alguna otra Administración y sé que se puede tener un servicio civil profesional y directivo. Yo he trabajado con gente del *Senior Executive Service* en Estados Unidos, que han estado trabajando con tres y cuatro Gobiernos de directores generales, que están muy bien preparados, muy bien formados y, siempre que hagan bien su trabajo, pueden seguir. Es algo que ya tenemos ahí al lado, en Portugal. También lo tenemos en Suecia, en Finlandia, en Dinamarca. No sé qué miedo tenemos a tener un *senior executive service* en nuestro país, que está, por cierto, en el Estatuto Básico del Empleado Público sin aplicarse.

Por último, entro en el tema de fondo, quizás más de debate político: ¿Es esto una despolitización? ¿Reforzar los órganos de control es una despolitización? Yo creo que sería una despolitización si los órganos de control entraran a definir cuáles son las políticas del Gobierno, pero lo único que hacen es: la política que usted hace, en el caso del Consejo de transparencia, ¿reúne las condiciones de transparencia?; cuando a usted le piden derecho de acceso, si no lo da, ¿tiene base jurídica para no darlo o no? No creo que eso entre en conflicto con la capacidad del Gobierno, imagínense ahora, por ejemplo, de gestionar este inmenso volumen de fondos que nos llega de Europa. El Gobierno va a tener que decidir. ¿En qué puede atentar el Consejo de transparencia contra el derecho del Gobierno a decidir cómo se gastan los fondos? No lo veo. La despolitización va por otro lado, que es el tema de la tecnocracia. Ese sí que es un debate. Personalmente, creo que hoy en día, en una democracia compleja como la actual, los tecnócratas son muy necesarios, pero no pueden sustituir a los políticos. Ahora bien, no creo que un político hoy pueda hacer política sin tecnócratas que le informen, que le den consejo, que le critiquen, que le digan la verdad al poder. Hay que decirle la verdad al poder, porque el poder por sí mismo muchas veces se equivoca. Entonces hay que decirle la verdad al poder, y para eso está un buen funcionario. Si no hubiera funcionarios independientes e imparciales, Trump seguiría en el poder, pero hubo gente que hizo su trabajo y que le dijo no, porque eran profesionales y defendían la ley y la verdad. Yo creo que eso es fundamental. Si en España queremos tener una democracia sólida,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 295

17 de febrero de 2021

Pág. 46

necesitamos funcionarios que digan la verdad al poder, bien formados y preparados. Luego, el poder tomará la decisión que quiera, pero alguien le tiene que decir la verdad al poder. Eso no quiere decir que despolitices, yo creo que no.

En cuanto a las reformas legales, es muy complicado. Yo creo que en cada caso se deberá seguir un camino. Por ejemplo, a mí me gusta muchísimo el modelo valenciano, con la Agència Valenciana Antifrau. Es un ejemplo; cómo está funcionando la Agència Valenciana Antifrau es un ejemplo no solo aquí, sino en toda Europa. Es decir, ahora mismo es una buena práctica en Europa, y yo trabajo constantemente con la Comisión Europea en este ámbito. ¿Cómo se ha nombrado a Joan Llinares? Pues con presencia de la sociedad civil. Han sido asociaciones de la sociedad civil las que le han propuesto y ha sido aprobado por todo el Parlamento valenciano. Yo creo que ahí hay elementos interesantes para ciertos órganos; para el Consejo de transparencia, a lo mejor. Un elemento importante es que la gente, las asociaciones que trabajan en el ámbito de la transparencia puedan proponer. A lo mejor, proponen a gente impresentable —para eso está el Congreso, para decidir—, pero sobre esa base uno puede elegir, y son gente que ya viene de ese mundo, que sabemos que son independientes, que meten el dedo en el ojo, que para eso están. Esa es mi opinión.

Perdónenme la extensión.

El señor **PRESIDENTE**: Al revés. Muchas gracias, señor Villoria, por sus valiosas aportaciones al trabajo, a las reflexiones y al estudio que tendrá que hacer esta Comisión.

Antes de terminar, permítanme recordarles que, aunque no es oficial todavía, por acuerdo de la Mesa, celebraremos nuestra próxima sesión, si hay sala disponible —en principio, intentaremos que sea en el mismo lugar— el día 10 de marzo, a la misma hora, con las siguientes cuatro comparecencias del cupo de los grupos.

No hay más asuntos que tratar. Se levanta la sesión. Muchas gracias.

Eran las ocho y cuarenta minutos de la noche.