



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IX LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

15 de abril de 2011

Núm. 314-1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000279 Proposición de Ley Orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública.

Presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000279

Autor: Grupo Parlamentario Mixto.

Proposición de Ley Orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 12 de abril de 2011.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Mixto (UPyD), al amparo de lo dispuesto en los artículos 124 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición de Ley Orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de abril de 2011.—**Rosa María Díez González**, Diputada.—**Ana María Oramas González-Moro**, La Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

Exposición de motivos

Según datos de la organización Transparencia Internacional, España se sitúa en el puesto 15 de los 27 países miembros de la UE en el Índice de Percepción de la corrupción 2010. En ese mismo año, sólo el Cuerpo Nacional de Policía contabilizaba 750 investigaciones con más de 1.000 personas implicadas e incautó más de 3.000 millones de euros por casos de corrupción. Es por tanto evidente que la corrupción se ha convertido en un grave problema para la democracia española. El prefacio de la Convención de la ONU contra la corrupción, ratificada por España el 9 de junio de 2006, la define como una plaga insidiosa de consecuencias corrosivas para la sociedad que no sólo socava la demo-

cracia, sino que distorsiona los mercados y menoscaba la calidad de vida.

La corrupción, entendida como la práctica de actividades ilegales o contrarias a la moral pública con el fin de obtener un beneficio ilegítimo personal o para determinado colectivo, sea material o de otro tipo, es una consecuencia de las capacidades humanas de elegir, engañar y abusar. Por tanto no es posible erradicarla por completo, pero sí hacerla más difícil y combatirla con las leyes. La democracia tiene en la persecución de la corrupción de la gestión pública una de sus bases fundamentales de legitimidad. En efecto, la corrupción es más fácil y habitual, cuando no endémica y estructural, en los Estados gobernados por dictaduras y regímenes autoritarios. Por el contrario, la corrupción es más difícil y está mucho más penalizada en los sistemas democráticos que velan por la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la igualdad de oportunidades. No se trata de que la corrupción sea imposible en la democracia, sino de que cuando se produce es perseguida y penalizada, y también de que la democracia está comprometida, en su búsqueda progresiva de un sistema político más libre, justo e igualitario, en el perfeccionamiento permanente de los instrumentos disponibles contra la corrupción del gobierno de la cosa pública. Y es que admitir la corrupción como algo extendido, habitual y tolerado por inevitable acaba siendo uno de los fenómenos más devastadores para la democracia. Ataca directamente su esencia al transgredir los principios del Estado de derecho, convierte en papel mojado la igualdad ante la ley, destruye la igualdad de oportunidades y, en definitiva, deslegitima al conjunto del sistema democrático mientras desprestigia profundamente la política, que pasa a ser vista como una profesión de inmorales. Pues bien: en la opinión pública española se ha abierto paso la idea de que la corrupción de los cargos públicos y partidos políticos es algo usual, insuficientemente penalizado e incluso beneficiado por zonas de impunidad, y en cualquier caso menos perseguido de lo que se debería. Tanto por razones de justicia elemental como para recuperar el decaído prestigio de la política y de las instituciones democráticas, resulta indispensable y urgente acometer un esfuerzo legislativo contra la corrupción, para lo que se propone al Congreso de los Diputados esta Ley de Principios y Medidas contra la Corrupción y por la Transparencia en la Gestión Pública.

1. Transparencia

Por otra parte, las medidas legales de penalización de la corrupción en la gestión pública resultan insuficientes si no van acompañadas de la mejora del funcionamiento de las instituciones donde la corrupción encuentra su teatro de operaciones. Los ciudadanos necesitan acceder a toda aquella información que les permita conocer y evaluar la actividad de las diferentes

instituciones públicas. Y éstas han de generar de manera activa la información relevante y hacerla accesible a los ciudadanos, facilitando de este modo la participación ciudadana, la evaluación pública de las administraciones y la permeabilidad de éstas a las propuestas de mejora y a las quejas por anomalías o mal funcionamiento institucional. Las instituciones deben poner a los ciudadanos en el centro de su actividad para mejorar su calidad democrática. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por la legislación internacional y la Constitución Española, que fija sus únicos límites. El Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, abierto a la firma de los estados miembros el 18 de junio de 2009, establece que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas, contribuyendo así a reforzar su legitimidad. Dicho instrumento parte del principio de que toda información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de las autoridades, es pública, pudiendo únicamente limitarse el acceso a los mismos para proteger otros derechos e intereses legítimos legalmente tasados que puedan claramente prevalecer sobre el derecho fundamental a la información. Todas las personas tienen el derecho de solicitar toda la información a todas las administraciones e instituciones públicas sin tener que explicar para qué quieren la información o qué uso van a dar a la misma y tienen el derecho de recibir una respuesta en un plazo breve y en un formato claro y comprensible.

Las medidas para la mejora de la transparencia de la gestión pública son particularmente eficaces para este cometido, pues inducen un funcionamiento más eficaz de las instituciones políticas y de las administraciones públicas al introducir principios de evaluación y seguimiento público del resultado de las decisiones administrativas, y obligando a informar en condiciones adecuadas de control y acceso público de todas las operaciones financieras y administrativas o de gobierno que no estén protegidas por razones de seguridad o confidencialidad. Un efecto capital de las medidas de transparencia de la gestión es el de reducir las zonas de opacidad y las prácticas oscurantistas que favorecen la corrupción, desarrollando el viejo principio de «luz y taquígrafos» característico del Estado de derecho. Por otra parte, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación permite hoy poner en práctica sistemas de acceso público a la información impensables hace solo unos años. El seguimiento público detallado, y en tiempo real, de la ejecución de un presupuesto público, un concurso o una subvención es perfectamente posible y por ello muy recomendable para la mejora del buen gobierno en términos democráticos. Como norma general, cualquier entidad o persona que se beneficie de ayudas públicas debe dar cuenta igualmente pública del uso de esas ayudas y someter su actividad a auditoría externa y evaluación de resultados.

2. Justicia

Entre las instituciones cuya función es perseguir y penalizar la corrupción la principal es, sin duda alguna, la administración de justicia. Una justicia eficaz y eficiente es imprescindible para prevenir y corregir prácticas corruptas, y viceversa, la pérdida de eficacia y eficiencia de la administración de justicia ya es, por sí misma, un factor negativo que favorece la extensión e impunidad de la corrupción. De ahí que sea necesario concebir como un todo la mejora de la administración de justicia y la lucha contra la corrupción. En este sentido tiene capital importancia garantizar la autonomía de la justicia y de sus órganos de gobierno, pues es evidente que una justicia bajo la dependencia o el control de aquellos sujetos o instituciones habitualmente implicados en casos de corrupción, como son en primer lugar los cargos públicos y los órganos de los partidos políticos, resultará muy poco o nada eficaz a la hora de perseguirlos y penalizarlos, incurriendo en el vicio de ser «juez y parte». Una justicia eficaz y autónoma de los demás poderes del Estado, según el clásico principio de separación de los tres poderes básicos, es absolutamente imprescindible para combatir la corrupción con eficacia, credibilidad y legitimidad.

La pérdida de autonomía de la justicia tiene como correlatos otros fenómenos que también favorecen la extensión de la corrupción a consecuencia del debilitamiento de la democracia y sus instituciones. Uno de ellos es la merma de la calidad jurídica de las leyes producidas por el legislativo, responsable de que aumente el recurso a la interpretación jurídica de una determinada ley por órganos judiciales que no cuentan con el requisito previo de independencia en la designación de sus miembros y, por tanto, de una autonomía suficiente. La consecuencia es que el Constitucional, la Audiencia Nacional o el Supremo se ven compelidos en ocasiones a actuar como cámaras legislativas de tercera lectura para corregir las deficiencias jurídicas de las leyes aprobadas por el Parlamento, pero resultando que esta misma «tercera cámara», no prevista por la Constitución, está formada por miembros designados por los partidos políticos parlamentarios a través de asociaciones profesionales que les son afines, cuya labor se ven obligados a autorizar e interpretar más veces de lo aconsejable. Esta manera de proceder favorece la proliferación de normas, reglamentos y leyes en ocasiones contradictorias e incluso antagónicas, en muchas ocasiones vigentes a todos los efectos mientras estaban recurridas en algún órgano jurisdiccional de la administración de justicia. La maraña legal consecuencia de esta pérdida de calidad jurídica de las leyes aprobadas por el Parlamento, por los mismos partidos que han intervenido la autonomía del poder judicial, favorece también la corrupción y dificulta la transparencia al dificultar objetivamente la acción de la justicia y suministrar excusas o apariencia de legalidad a práctica que no lo son. Las fronteras entre lo que es lícito y lo que no

lo es en la gestión pública se vuelven así más borrosas y son más fáciles de transgredir sin control ni penalización suficiente. Finalmente aparece también ese relativismo jurídico en virtud del cual el cumplimiento de una ley acaba siendo discrecional, o sometido a interpretaciones relativistas obedientes a intereses particulares antes que a los principios democráticos de igualdad e imperio de la ley, lo que sin duda favorece la extensión de la corrupción como un fenómeno que resulta tolerable y relativo en su naturaleza en función de la luz y circunstancias bajo la que sea considerado. Así, no faltan casos de cargos públicos imputados por corrupción que alegan para justificarse y eludir la responsabilidad su intención de favorecer a la institución donde ejercen sin perseguir el lucro «personal».

En definitiva, una justicia carente de la autonomía imprescindible en un Estado de derecho donde, además, es corriente recurrir a ella para rectificar las consecuencias de la mala calidad jurídica de muchas leyes y de la proliferación de toda clase de normativas de distinto ámbito, acaba facilitando la extensión e impunidad de la corrupción en lugar de prevenirla, impedirla y penalizarla.

3. Partidos y clientelismo

Por otra parte, la acción jurídica contra la corrupción no es ni mucho menos suficiente por sí misma para combatir aquélla. La proliferación de normas y leyes puede hacer muy poco, e incluso resultar contraproducente si no se procede a reformar las instituciones públicas y privadas más implicadas en su desarrollo, es decir, aquellas instituciones que ofrecen la oportunidad y encubren las prácticas de corrupción. Entre estas últimas los partidos políticos tienen un papel protagonista, como lo demuestra la frecuencia rutinaria con la que cargos de partidos políticos, e incluso los partidos como tales, aparecen implicados en procesos de corrupción junto con personas y entidades beneficiarias asociadas a esos cargos y partidos en asociaciones clientelares. En esta relación, determinadas personas y entidades se asocian con opacidad y ánimo de lucro ilegal a cargos o partidos capaces de satisfacerlo, aprovechando la capacidad de los cargos políticos para beneficiar a sus asociados clientelares mediante contratos, decisiones administrativas o normativas y reglamentos que favorezcan su asociación en detrimento de quienes compitan cumpliendo las reglas legales. El clientelismo asociado al poder discrecional de cargos y partidos políticos en las instituciones es, pues, un fenómeno esencial en la raíz de la corrupción política.

Las administraciones con mayor número de empleados públicos nombrados por un cargo o partido político son las más proclives a corromperse. Por esta razón es necesario reducir al máximo posible el número de cargos de libre designación o de confianza, especialmente en aquellos puntos críticos donde se toman decisiones de alcance económico, tales como otorgar contratos

públicos. La contratación pública se ha identificado como la actividad de gobierno más vulnerable a la corrupción, de forma que la transparencia y la rendición de cuentas se consideran como condiciones clave para la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción, eliminando las «zonas oscuras» y la discrecionalidad.

Debe erradicarse el hábito de colocar a un número desproporcionado de «personas de confianza» de un partido político o cargo electo en las administraciones públicas al resultar un incentivo objetivo de la corrupción. Dichos cargos de libre designación y asesores a sueldo deben ser sustituidos por funcionarios de carrera o por empleados públicos de valía contrastada y cuyo futuro laboral no dependa de su lealtad al partido al que están vinculados, sino al de su capacidad y mérito profesional, sometido a evaluaciones objetivas periódicas, en la institución pública donde desempeñen su labor. En las administraciones públicas, la cadena de toma de decisiones no debe estar reservada a los cargos electos y a sus personas de confianza, sino compartida con empleados públicos neutrales sin interés personal en beneficiar ilícitamente a un partido o cargo determinado. La adopción de medidas de transparencia ayudará sin duda a dificultar mucho las prácticas corruptas habituales derivadas del sistema clientelar y de los nombramientos de confianza entre los leales al partido.

4. Financiación ilegal

La financiación ilegal de algunas instituciones públicas y privadas es sin duda otro de los incentivos más tenaces y habituales de la corrupción, apareciendo ligadas en numerosas ocasiones en la administración municipal. Las dificultades financieras de los ayuntamientos tienen varios orígenes, destacando la necesidad de responder al gasto por asunción de competencias carentes de la financiación adecuada, y los compromisos derivados del propio ejercicio del poder local que tampoco cuentan con una financiación suficiente basada en los recursos fiscales municipales. El desfase entre gastos e ingresos municipales, unido a las competencias de los ayuntamientos en materia de recalificación de suelo y de los correspondientes aprovechamientos urbanísticos e industriales, ha convertido en muchos casos la especulación de terrenos en un recurso financiero de primera magnitud para las entidades locales. Estas prácticas no solo rozan muchas veces la ilegalidad, sino que otras muchas han incurrido de lleno en prácticas de corrupción a varias bandas donde los beneficiarios han sido tramas compuestas por cargos y partidos, instituciones y empresarios asociados para estas ilegalidades.

Respecto a la financiación ilegal de los partidos políticos, es también una consecuencia del desfase entre su gasto corriente e inversiones como la publicidad y las campañas electorales, y su capacidad real de financiación mediante las aportaciones de sus afiliados y las aportaciones públicas que puedan corresponderles por

ley. De nuevo es fundamental implantar políticas de transparencia que hagan públicas las cuentas de los partidos políticos, el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos, tanto más cuando la calidad democrática de los partidos políticos es parte fundamental de la del sistema. Es imposible esperar que partidos políticos habituados a tolerar la corrupción en su financiación lideren la lucha contra la corrupción en las instituciones que gobiernan y que en no pocas ocasiones emplean precisamente para obtener formas fraudulentas y opacas de financiación. Como entidades que reciben ayudas públicas, los partidos políticos deben someterse a la auditoría y evaluación pública y transparente del uso de estas ayudas, y deben disponer de una base de autonomía financiera en base a sus propios recursos, como cuotas y donativos de afiliados o simpatizantes. La autonomía financiera de los partidos políticos es además un requisito para mejorar la integridad de las prácticas financieras en las administraciones que gobiernan, pues con partidos financieramente autónomos las instituciones estarían sometidas a muchas menos presiones para favorecer intereses ilícitos. Lo mismo cabe reclamar, a su respectivo nivel y ámbito competencial, de sindicatos, patronales y asociaciones profesionales o de interés público que reciban ayuda pública.

5. Reparto competencial

La eliminación de la financiación ilegal de los ayuntamientos y entidades locales reclama un reparto competencial más claro y delimitado, basado en el principio de que ninguna administración debe asumir el ejercicio de competencias que correspondan a otra o que ésta ya esté ejerciendo, y que en todos los casos ninguna administración debe asumir —en circunstancia normales aunque no en situaciones de emergencia— el ejercicio de competencias que no estén debidamente financiadas por la ley respectiva. El objetivo de este reparto competencial y del requisito de responsabilidad fiscal para ejercerlas es evitar que las instituciones públicas incurran en desequilibrios financieros recurrentes que incentiven el recurso a la financiación ilegal para hacer frente a endeudamientos excesivos e inasumibles con la financiación ordinaria.

En el caso de las instituciones y administraciones públicas, las medidas de transparencia deben prever e impedir las prácticas de confusión y maquillaje contable consistentes en ocultar, desviar o aplazar deuda a empresas o entidades satélites de las instituciones de gobierno que han producido la deuda. La calidad democrática de la gestión exige que la información pública sobre el estado financiero de las administraciones e instituciones sea veraz, actual y contrastable, fines que implican la máxima claridad en la composición, estado financiero y objetivos de la red de empresas y entidades públicas, semipúblicas o participadas que gravitan en torno a las instituciones. Las redes opacas y las prácticas de maquillaje contable favorecen objetivamente la

extensión y tolerancia de las prácticas corruptas vinculadas a la financiación ilegal, y por eso mismo deben ser combatidas en el marco de la lucha contra la corrupción y por una gestión transparente.

6. Imputados

Finalmente, la lucha contra la corrupción política debe incluir penas proporcionadas para los condenados por corrupción tras un proceso judicial, pero también la exclusión de las instituciones de aquellas personas imputadas judicialmente en los procesos por corrupción, tanto por razones jurídicas como para moralizar la vida pública y prestigiar la política y las instituciones democráticas. La presunción de inocencia no puede convertirse de modo abusivo, sin daño para la democracia, en una patente de corso que permite enrocarse en las instituciones públicas a los imputados por corromper su funcionamiento, utilizando para su defensa los medios materiales y jurídicos que la institución puede poner a su servicio, con lo que esto implica de mal uso de tales recursos, privatizados de hecho para servir a intereses personales, y de suspensión de la igualdad ante la ley mediante las ventajas de todo tipo de que pueden disponer los cargos públicos en contraste con los ciudadanos privados.

7. Naturaleza jurídica de la Ley

Los principios y medidas legales contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública afectan a derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre los afectados están el derecho al sufragio pasivo, el derecho fundamental a la información, el derecho de sindicación. Por ello esta ley tiene naturaleza jurídica orgánica, de acuerdo a lo previsto en el artículo 81 de la Constitución española.

Además la Ley tiene parcialmente naturaleza básica ya que se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de las Constitución española, en el cual se establece que las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de la legislación sobre contratos corresponde a la competencia del Estado.

TÍTULO I

Principios generales

Artículo 1. Objeto.

El objeto de la Ley de Principios y Medidas contra la Corrupción y por la Transparencia en la Gestión Pública es regular la adopción de medidas destinadas a la prevención de la corrupción en todas las administraciones públicas y organismos dependientes, así como en cualquier persona física o jurídica que tengan cualquier relación de interés privado con éstas, y para impulsar la adopción de prácticas de transparencia y

acceso a la información en todas ellas con la finalidad de prevenir la corrupción, mejorar la calidad de las instituciones y favorecer la participación y el control de los ciudadanos sobre la vida política y las actuaciones de las administraciones públicas.

Artículo 2. Definiciones.

1. Corrupción: será considerada corrupción cualquier acción cometida por un cargo público o ciudadano privado, o entidad pública o privada que, buscando un beneficio ilegal económico, político o de cualquier tipo, atente contra los principios consagrados por la Constitución y los procedimientos legales del Estado de derecho, o someta las instituciones a la defensa y promoción de intereses privados o de partido, o implique el empleo de las administraciones y recursos públicos para fines generales ajenos a los que les son propios, beneficiando económicamente, políticamente o de cualquier otro modo a personas físicas o jurídicas a costa del interés general y de los bienes públicos.

2. Transparencia y acceso a la información: se entiende por transparencia el conjunto de medidas y prácticas destinadas a erradicar las zonas y hábitos de opacidad en el ejercicio del gobierno y funcionamiento de instituciones y de administraciones públicas, destinadas a garantizar el derecho de acceso a la información pública no sólo como un derecho administrativo derivado del artículo 105 1. b) de la Constitución, sino como un derecho fundamental basado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que también desarrolla el artículo 20 1 a) y d) de nuestra Constitución.

El derecho fundamental de acceso a la información es el derecho de cualquier persona a solicitar y obtener de forma sencilla, rápida y gratuita toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de entidades públicas, y también de las privadas que se beneficien de ayudas o fondos públicos o presten servicios públicos. Y ello sin necesidad de explicar para qué se requiere la información o qué uso se ha de dar a la misma, sin más límites que otros derechos fundamentales e intereses legítimos, legalmente tasados, que puedan prevalecer claramente sobre el derecho fundamental a la información en cada caso concreto.

TÍTULO II

Medidas contra la corrupción

Artículo 3. Medidas para impedir el acceso a cargos públicos electivos de imputados por delitos contra las Administraciones Públicas o motivar su cese.

Uno. Se añade una nueva letra c) al apartado 2 del artículo 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, con la siguiente redacción:

Son elegibles los españoles mayores de edad que, poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad: [...]

«c) Los imputados por delitos de terrorismo o por delitos contra la Administración Pública cuando en la causa judicial seguida para la persecución de los mismos se haya dictado resolución que acuerde la apertura del juicio oral contra aquéllos y ésta haya alcanzado firmeza.»

Artículo 4. Medidas contra imputados contra delitos contra la Administración Pública, directivos de empresas públicas y de partidos políticos.

Uno. Se da una nueva redacción al artículo 502, dentro del capítulo III del título VI del libro II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que pasará a llevar por rúbrica «De la prisión provisional y otras medidas cautelares».

«Artículo 502. Prisión provisional y suspensión de empleo o cargo público. Adopción.

1. Podrá decretar la prisión provisional el juez o magistrado instructor, el juez que forme las primeras diligencias, así como el juez de lo penal o tribunal que conozca de la causa.

2. La prisión provisional sólo se adoptará cuando objetivamente sea necesaria, de conformidad con lo establecido en los artículos siguientes, y cuando no existan otras medidas menos gravosas para el derecho a la libertad a través de las cuales puedan alcanzarse los mismos fines que con la prisión provisional.

3. Cuando se infiera razonablemente que los hechos son constitutivos de delito contra la Administración Pública previsto en el Título XIX del libro II del Código Penal, el juez o magistrado instructor, así como el juez de lo penal o tribunal que conozca de la causa podrá acordar mediante auto la suspensión cautelar de empleo o cargo público de la persona contra la que existan en la causa motivos bastantes para creer responsable criminalmente del delito.

Dicho auto expresará los motivos por los que la medida se considera necesaria y proporcionada respecto de los fines que justifican su adopción y podrá ser recurrido de conformidad con lo previsto en el artículo 507.

La suspensión cautelar de empleo o cargo público durará el tiempo imprescindible en tanto subsistan los motivos que justificaron su adopción.

4. El juez o tribunal tendrá en cuenta para adoptar la prisión provisional o la medida cautelar de suspensión de empleo o cargo público la repercusión que estas medidas pueda tener en el imputado, considerando sus circunstancias y las del hecho objeto de las actuaciones, así como la entidad de la pena que pudiera ser impuesta.

5. No se adoptará en ningún caso la prisión provisional o la suspensión de empleo o cargo público cuando de las investigaciones practicadas se infiera racionalmente que el hecho no es constitutivo de delito o que el mismo se cometió concurriendo una causa de justificación.»

Dos. Se añaden dos nuevos apartados, 5 y 6, al artículo 286 bis del Código Penal, con la siguiente redacción:

Artículo 286 bis. Corrupción entre particulares. [...]

«5. Se impondrá la pena en su mitad superior a quienes intervienen en los delitos contemplados en este artículo en representación o como administradores, directivos o empleados de una empresa mercantil o de una sociedad, asociación, fundación u organización privada con participación pública o que desempeñe funciones públicas.

6. La persona que ostentase algún cargo directivo en un partido político que, en provecho propio o de un tercero, admitiera por sí o por persona interpuesta, dádiva, regalo, beneficio o ventaja de cualquier naturaleza no justificados, que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo con el propósito de influir en el ejercicio de las funciones que le correspondan a dicho cargo o de beneficiarse de la influencia que dicho cargo pudiera tener, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año e inhabilitación absoluta de uno a tres años.»

Artículo 5. Medidas contra la corrupción en la contratación administrativa.

Se modifica la Ley de Contratos del Sector Público 30/2007, de 30 de octubre, para reforzar los principios de objetividad, publicidad e imparcialidad en las adjudicaciones de los contratos y prevenir posibles adjudicaciones fraudulentas, de acuerdo a los criterios siguientes:

1. Limitación de la posibilidad de adjudicar contratos directamente a favor de un contratista.

a. Los contratos menores deberán ser de un importe inferior a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 6.000 euros, cuando se trate de otros contratos.

b. Ninguna empresa podrá ser adjudicataria durante un mismo ejercicio presupuestario de un número de contratos menores de cualquier clase celebrado con un mismo organismo cuya cuantía acumulada supere los 50.000 euros.

2. Extensión de la publicidad en la contratación administrativa. Todos los contratos administrativos

deberán cumplir con el requisito de publicidad a través del perfil de contratante.

3. Ampliación de los supuestos sujetos a la prohibición de contratar del artículo 49 de la Ley al personal de alta dirección, asesores, representantes legales, apoderados o mandatarios de las empresas, que tengan conflictos de intereses con las administraciones públicas.

Artículo 6. Reforzamiento de las Incompatibilidades.

Se modifican diversas leyes en las que se regula el régimen de incompatibilidades de cargos electos, altos cargos y empleados públicos de todas las administraciones públicas para hacerlas más estrictas, con el objeto de prevenir la posibilidad de que el cargo público pueda dar preferencia a sus intereses privados sobre los públicos que representa.

Uno. Rebajar la participación que los cargos electos, miembros del gobierno y altos cargos, por sí o junto con su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes o personas tuteladas, deben tener en una empresa o sociedad relacionada con la administración para que su actividad pública sea declarada incompatible con la privada, de acuerdo a los criterios siguientes:

1. No podrán tener una participación directa o indirecta superior al cinco por ciento en el capital de las Empresas o Sociedades en tanto tengan concertos o contratos de cualquier naturaleza, con el sector público estatal, autonómico o local.

2. En el supuesto de las sociedades anónimas cuyo capital social suscrito supere los 300.000 euros, dicha prohibición afectará a las participaciones patrimoniales que, sin llegar a aquel porcentaje, supongan una posición en el capital social de la empresa que pueda condicionar de forma relevante su actuación.

Dos. Quedan modificados, para adaptarlos a estos criterios, los preceptos de las leyes siguientes:

a. El apartado 1.d) del artículo 12 de la Ley de Incompatibilidades 53/1984, de 26 de diciembre.

b. Los apartados 1) y 2) del artículo 6 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

c. Los apartados 2.e) y 3.a) del artículo 159, 2.d) del artículo 178, 1.d) del artículo 203 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

d. Las diferentes normas de las comunidades autónomas relativas a esta materia que se refieran a los parlamentarios, los miembros de los gobiernos y altos cargos autonómicos.

Tres. Se establece la incompatibilidad del cargo de alcalde y concejal con la condición de diputado, senador o parlamentario autonómico y parlamentario europeo. Para ello, se modifica la causa de inelegibilidad para ser alcalde o concejal con la adición de un apartado tercero al artículo 177 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que tendrá la redacción siguiente:

«Quienes sean miembros de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o del Parlamento Europeo.»

Artículo 7. Despolitización del Tribunal de Cuentas.

Con el fin de profundizar en la independencia del Tribunal de Cuentas, intentar terminar con retrasos injustificados, mejorar su eficacia en el cumplimiento de su función esencial de control de las cuentas del Estado, así como las de los partidos políticos, y a fin de evitar un control politizado de actividades de naturaleza política (políticos controlen a políticos), se le dotará de un carácter similar al jurisdiccional por el sistema de elección de sus miembros, sin injerencias partidistas y con miembros electos que no estén o hayan estado recientemente en la vida política.

Para ello, el Gobierno en el plazo de tres meses remitirá al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley Orgánica que modifique la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Los Consejeros del Tribunal de Cuentas serán designados a través de los procedimientos reglados para designar a los miembros de los órganos jurisdiccionales y no por las Cortes Generales.

2. La elección de los candidatos a Consejeros se realizará entre aquellos, que reuniendo los requisitos prescritos por la Ley, hayan postulado su candidatura personal y públicamente y tras la realización de un examen público de sus méritos.

3. Los miembros designados, que deberán ser todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional, no podrán haber ejercido ningún cargo electo o haber sido miembros de los gobiernos del Estado, Comunidad Autónoma o Local o altos cargos de cualquiera de las administraciones dependientes de ellos en los quince años anteriores a su nombramiento.

4. Se incrementará el número de Consejeros y medios en una cantidad suficiente para que el Tribunal pueda emitir sus informes como máximo dentro de los seis meses siguientes al ejercicio al que afecta la fiscalización.

5. El resultado de sus fiscalizaciones se expondrá además de por los cauces ordinarios mediante un informe fácilmente inteligible por cualquier ciudadano; de igual forma se expondrán las infracciones, abusos o

prácticas irregulares que haya observado. Todo ello será publicado en su página web en un lugar fácilmente accesible para cualquier ciudadano.

Artículo 8. Profesionalización y despolitización del empleo público.

Una Función Pública profesional es básica para una buena gestión pública que evite arbitrariedades y malas o corruptas prácticas. Con el fin de evitar el abuso de la libre designación para cubrir puestos de cargos directivos e incluso técnicos y el abuso en el nombramiento de personal de confianza que ha conducido a una administración politizada, y para garantizar la profesionalidad, objetividad e imparcialidad del empleo público, se introducen los siguientes cambios:

Uno. El Gobierno en el plazo de tres meses remitirá al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 712007, de 12 de abril que regula el Estatuto Básico del Empleado Público, de acuerdo a los criterios siguientes:

1. Limitación por ley del número máximo de personal eventual.

a. Se fijará con naturaleza de norma básica los máximos de personal eventual correspondientes a cada órgano de cualquier administración pública.

b. Los respectivos Tribunales de Cuentas tendrán competencia para controlar ese número.

2. Profesionalización del directivo público.

a. La duración de su cargo será de cinco años y sólo podrá ser cesado por no haber cumplido los objetivos marcados o haber superado el tiempo.

b. Cada nombramiento debe justificarse por escrito en términos de adecuación al perfil, profesionalidad y experiencia en puestos similares. Esta justificación se publicará en el Boletín Oficial y en una sección de la página web del organismo correspondiente.

c. La selección se realizará a partir de una terna propuesta por un órgano imparcial de acuerdo con el perfil que se busque.

d. Se regulará un sistema de acreditación para directivos privados que quieran concurrir a puestos de alta dirección públicos. Que consistirá en superar un proceso objetivo de certificación de sus méritos semejante en la forma al que ahora existe para acreditar la valía de los profesores universitarios. De forma que una vez obtenida la acreditación, ésta sea suficiente para considerar que cumplen con el requisito de mérito y capacidad para ser nombrados.

e. El personal directivo estará sujeto al menos a una evaluación anual con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y

control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

f. Los principales directivos públicos se someterán a una evaluación previa a su nombramiento por parte de una Comisión del Congreso de los Diputados.

3. Limitación de la libre designación para evitar la politización de la administración.

a. No podrá usarse el sistema de libre designación para proveer ningún puesto de naturaleza técnica.

4. Funcionarios con habilitación de carácter estatal. Con el objeto de garantizar la imparcialidad y objetividad de la administración local su regulación seguirá los criterios siguientes:

a. Los funcionarios con habilitación estatal serán seleccionados por el Estado.

b. El concurso para cubrir las plazas que correspondan a esos funcionarios será convocado únicamente por el Estado.

c. Las plazas que correspondan a esa clase de funcionarios en ningún caso podrán ser cubiertas por otro personal.

Dos. El Gobierno en el plazo de tres meses remitirá al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de modificación de Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del régimen local, para limitar la provisión de puestos de trabajo directivos a través del sistema de libre designación y las competencias de cada Corporación para determinar el número de su personal eventual. Ese proyecto deberá basarse en los principios siguientes:

1. El sistema de provisión de puestos de trabajo mediante la libre designación y la provisión de puestos de personal directivo de las Corporaciones locales se regirán por los mismos criterios referidos en el apartado anterior uno de este artículo.

2. El personal eventual de las Corporaciones Locales no podrá ser superior a ocho en los municipios de gran población de más de 250.000 habitantes, de seis en los de menos de esa cifra, y de cuatro en las demás poblaciones, salvo los municipios de menos de 5.000 habitantes que podrán disponer de un máximo de uno.

Artículo 9. Financiación de Partidos Políticos.

Uno. Se añaden dos nuevos párrafos al apartado uno del artículo 16 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de Partidos Políticos, que quedará redactado de la siguiente forma:

«Artículo 16. Control externo.

Uno. Corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera

de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos Estatutos.

A fin de facilitar el adecuado control y fiscalización del Tribunal de Cuentas, el partido político se considerará como una única realidad económica-financiera en la que se integre toda su organización territorial e institucional, incluyendo toda la organización local y los grupos de representación política en los distintos Parlamentos y en las Corporaciones Locales, de modo que no quede excluida del alcance fiscalizador ninguna de sus actuaciones en materia económico-financiera.

En consonancia con la concepción de los partidos políticos como única realidad económico-financiera, éstos deberán presentar estados financieros consolidados de toda su organización territorial e institucional y, en su caso, de las fundaciones pertenecientes a su entorno político y de las sociedades en cuyo capital social participen mayoritariamente.»

Dos. Se añade un nuevo apartado ocho al artículo 14 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de Partidos Políticos, con la siguiente redacción:

«Los partidos políticos están obligados a hacer públicas sus cuentas anuales consolidadas, debidamente formalizadas, antes del 30 de junio del año siguiente al que aquéllas se refieran. En todo caso, deberán publicarse íntegramente en la página del partido en Internet de manera que dicha información resulte fácilmente accesible y de forma gratuita para cualquier persona.»

Tres. Se propone la modificación del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, para impedir que las Corporaciones Locales financien a los grupos políticos, sin determinar su límite cuantitativo y sin que ningún procedimiento de fiscalización externa lo controle:

«3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan, con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el Reglamento Orgánico de cada corporación. Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.»

TÍTULO III

Medidas a favor de la transparencia en la gestión pública

Artículo 10. Publicidad de los Presupuestos y contabilidad de empresas con participación pública.

Los presupuestos públicos se divulgarán de forma gratuita por Internet, incluyendo su proceso de elaboración, aprobación, ejecución y liquidación. Se analizarán las desviaciones entre lo aprobado y ejecutado, la liquidación final y las de cada organismo. También el endeudamiento real, los compromisos contraídos a largo plazo y su inventario. Se acompañará una memoria de la gestión con indicadores para evaluar la eficacia y la eficiencia de los recursos empleados, así como un análisis de las medidas prioritarias para un desarrollo sostenible.

Igualmente, las sociedades, fundaciones y entidades públicas, así como entidades privadas participadas directa o indirectamente por cualquier Administración Pública, o que presten servicios públicos, vendrán obligadas a divulgar de forma gratuita por internet su contabilidad detallada y en particular, su cuenta de resultado, balance de situación y de sumas y saldos, en el plazo máximo de treinta días desde su aprobación.

Artículo 11. Campañas de publicidad institucional.

Se regularán las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de las administraciones públicas y de las entidades integrantes del sector público en cualquier ámbito territorial o nivel de las administraciones públicas, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Se prohibirán las campañas que tengan como finalidad destacar los logros o los objetivos alcanzados por las administraciones, y las campañas de cualquier tipo que traten de vincular la labor de las administraciones al partido o partidos gobernantes y a sus cargos electos, representantes o candidatos.

2. Se garantizarán los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación en la realización de campañas institucionales, y se obligará a la elaboración de un Plan anual previo con un límite de gasto.

3. Se establecerá la obligación de realizar un informe anual de dominio público donde se incluirán todos los anuncios y campañas institucionales realizadas en el año anterior, señalándose su finalidad y su importe y adjudicatarios de los contratos celebrados.

Artículo 12. Evaluación de políticas públicas.

Las administraciones públicas deberán contar con un Plan de Evaluación, que recogerá los compromisos para la evaluación temporal de sus actuaciones según

indicadores de evaluación claros. La evaluación será una información públicamente accesible, sistematizada y generada de forma regular.

Artículo 13. Registro Público de Subvenciones.

Se establecerá un registro público y obligatorio de todas las subvenciones concedidas a todas las personas, físicas y jurídicas sin excepciones, con sus correspondientes cantidades y referencia nominativa de todo tipo de sujetos, que se actualizará al menos anualmente. Incluirá también la publicación detallada de los procedimientos y criterios de concesión de todo tipo de subvenciones y ayudas, con determinación de la cuantía y beneficiarios, incluyendo las personas jurídicas y los grupos de las que dependan.

Artículo 14. Transparencia en la gestión económica de las subvenciones.

Los receptores de subvenciones por actividades de interés general deberán asumir obligaciones de transparencia económica, depositando en un registro público de libre acceso la información correspondiente a su gestión económica.

Artículo 15. Transparencia económica de sindicatos y organizaciones empresariales.

Las organizaciones empresariales y sindicales que reciban financiación pública estarán igualmente obligadas a ofrecer una información pública rigurosa y detallada tanto de sus cuentas anuales como las de los procesos electorales que lleven a cabo, incluyendo un inventario de su patrimonio y sus deudas.

Artículo 16. Transparencia de las retribuciones de los cargos públicos.

La información sobre las retribuciones de los miembros del Gobierno del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Corporaciones Locales se publicará, además de en los correspondientes boletines oficiales, en al menos las páginas web correspondientes. Esta información no sólo se referirá a la retribución monetaria, sino que también abarcará todas las retribuciones en especie asociadas al cargo.

Artículo 17. Transparencia de la contratación pública.

Se crearán Comisiones de Control y Seguimiento en la contratación pública allí donde todavía no existan para garantizar los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia.

Artículo 18. Registro Público de Contrataciones.

Se creará el Registro Público de Contrataciones de las administraciones para que cualquier ciudadano

pueda consultar todos los contratos realizados por cualquier nivel y ámbito de las administraciones públicas, las sociedades públicas y entidades participadas, y las empresas adjudicatarias.

Disposición adicional primera.

El Gobierno en el plazo de tres meses presentará un proyecto de Ley Orgánica reguladora de la transparencia de las Administraciones Públicas y del acceso a la información pública obrante en poder de los distintos poderes del Estado, Administraciones Públicas, estatal, autonómica y local, así como la contabilidad detallada de cualesquiera entidades públicas o privadas participadas directa o indirectamente por cualquier Administración Pública o presten servicios públicos, sin más excepciones que las legalmente tasadas y que objetivamente afecten a la seguridad, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas.

La ley deberá en todo caso garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información de forma sencilla, rápida y gratuita y prever un sistema eficaz de responsabilidad y sanciones por incumplimiento del deber de suministrar la información.

Esa Ley deberá recoger lo establecido en los artículos 9 a 17 de esta Ley, que desde su entrada en vigor son directamente aplicables.

Disposición adicional segunda.

El Gobierno enviará en el plazo de seis meses un Proyecto de Ley de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno Local y de los Altos Cargos de esa administración, en términos semejantes a lo establecido para los miembros del Gobierno de la nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado en la Ley 5/2006, de 10 de abril.

Disposición adicional tercera.

El Gobierno creará un Registro Único de Actividades Profesionales Coincidentes en el que todo cargo electo y alto cargo de todas las administraciones públicas españolas o entidades dependientes, y los cargos de fundaciones o empresas mercantiles de capital público, deberán hacer constar una declaración sobre sus actividades profesionales y participaciones en empresas o sociedades cuya actividad coincida o total o parcialmente con la propia de alguna institución o empresa que gestione, reseñando en su declaración la existencia de actividades coincidentes de su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas.

Disposición adicional cuarta.

El Gobierno presentará en el plazo de seis meses un proyecto de Ley de creación de un organismo de evaluación de políticas públicas dependiente del Senado y plenamente independiente del Gobierno, con competencia para evaluar las políticas públicas de todas las administraciones públicas españolas. Tendrá la finalidad de favorecer la transparencia y la emulación de las mejores prácticas de las administraciones públicas, mediante datos homogéneos que permitan establecer comparaciones pertinentes entre ellas.

La creación de este organismo conllevará la desaparición de la actual Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas integrada en la Administración General del Estado.

Disposición adicional quinta.

El Gobierno en el plazo de seis meses remitirá un Proyecto de Ley de evaluación del desempeño de los empleados públicos que permitirá establecer cauces para la promoción de los empleados públicos dentro de su carrera administrativa, que les permita promocionar de forma objetiva y dar cuentas de su trabajo.

Ningún puesto de trabajo de empleado público sujeto a evaluación y carrera administrativa podrá ser cubierto mediante el sistema de libre designación.

Disposición adicional sexta.

El Gobierno presentará en el plazo de seis meses un proyecto de ley de austeridad para todas las Administraciones públicas donde se fijen, entre otros aspectos, módulos comunes máximos y mínimos del tamaño de unidades y organizaciones de acuerdo con criterios objetivos (población, políticas, experiencia comparada, etcétera), un umbral común máximo y mínimo de sala-

rio por categoría funcional, un número máximo de coches oficiales en función de criterios objetivos (qué altos cargos deben disponer de él, horario, condiciones, etc.), un porcentaje mínimo (15%) del personal abierto a personas provenientes de otras Administraciones y un porcentaje reforzado (30%) entre CCAA colindantes.

Disposición adicional séptima.

El Gobierno presentará en el plazo de tres meses una Ley de financiación de las entidades locales que, garantizando la suficiencia financiera de esas entidades, permita que éstas se financien de forma transparente y clara, para evitar que su financiación esté directamente relacionada con el suelo. En esa Ley deberá concretarse también las competencias que han de asumir los municipios de acuerdo a su capacidad de financiación.

Disposición derogatoria.

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Disposición final primera.

Los artículos 3, 5.uno.3.c), 5.dos, 6.uno, 8.uno y dos, 14 y la disposición adicional primera tienen naturaleza de Ley Orgánica.

Disposición final segunda.

Los artículos 4, 5, 7, 9, 10,11, 15, 16 y 17 tienen naturaleza básica de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a y 149.1.18.^a de la Constitución Española.

Disposición final tercera.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**