

ECONOMISTAS

PROPONEN IMPORTANTES MODIFICACIONES
DE LOS ORGANISMOS REGULADORES Y SUPERVISORES



Los organismos reguladores deben ganar en independencia y en transparencia y mejorar el sistema de sanciones, entre otras reformas importantes. Estas son algunas de las conclusiones que pueden leerse en el libro *Reguladores y supervisores económicos independientes: el caso español*, editado por la Fundación Ramón Areces: "El principal objetivo de una sanción económica al infractor de una norma es que sea disuasoria, por lo que el criterio de cuantificación debería estar en proporción al daño causado y no al rango de la norma infringida. En muchas ocasiones, con los criterios existentes, resulta más beneficioso para el infractor pagar la sanción e incumplir la norma que respetar las reglas del juego".

“El instrumento sancionador fundamental, en casos de incumplimientos, es la imposición de multas, pero existe gran heterogeneidad en los criterios utilizados para su cuantificación, lo que da lugar a un porcentaje relevante de recursos ganados”

En este trabajo, coordinado por Julio Segura, han participado los economistas Pilar Sánchez, Miguel Ángel García Díaz, José Federico Geli, Miguel Ángel Lasheras Merino, Juan Delgado, Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado y Carlota Tarín.

Todos ellos explican que "el instrumento sancionador fundamental, en casos de incumplimientos, es la imposición de multas, pero existe gran heterogeneidad en los criterios utilizados para su cuantificación, lo que da lugar a un porcentaje relevante de recursos ganados". Añade este grupo de expertos que "también sería deseable que, en los casos en que sea posible, la penalización incluyera la obligación de resarcir a los perjudicados de forma automática". Reclaman asimismo mayor publicidad del inicio de un expediente por el daño reputacional que ello conlleva.

Los organismos reguladores, surgidos por primera vez en Estados Unidos, en 1914, con la Federal Trade Commission -que surgió para proteger la competencia del ejercicio de poder de mercado por parte de las grandes corporaciones- se extendieron en los años 80 y 90 del siglo XX en el escenario europeo, en paralelo a los procesos de privatización de monopolios públicos. El libro coordinado por Julio Segura señala las mejoras necesarias para que este sistema sea realmente efectivo. "La condición necesaria -aunque no suficiente- para que este tipo de organismos pueda cumplir sus objetivos es su independencia, que tiene muchas facetas: personal, funcional, organizativa y financiera", resume Segura. Al hablar de independencia personal, reclama que los máximos

responsables (presidentes y consejeros) lo sean realmente tanto del Gobierno como de los sectores que se encargan de regular. "La independencia efectiva del Gobierno se trata de conseguir, a través de sistemas de nombramiento que favorezcan el principio de mérito, periodos en el cargo largos y en todo caso superiores al ciclo electoral, no renovables y que los candidatos pasen un filtro previo efectivo de carácter técnico, que hayan de ser elegidos por mayorías parlamentarias reforzadas y que no puedan ser cesados más que en condiciones muy tasadas (comisión de delitos, incapacidad severa, etc.) Evitar la captura de los regulados requiere sistemas exigentes y equilibrados de incompatibilidad previa y posterior al ejercicio del cargo. La independencia funcional depende, fundamentalmente, de la capacidad legal que los organismos supervisores tengan para determinar de forma autónoma sus planes de actuación anuales y de largo plazo y de que los gobiernos no puedan revisar sus decisiones, aunque siempre quepa recurso, contra ellas, ante los tribunales de justicia".

Para alcanzar la independencia organizativa, proponen que sean los propios organismos quienes determinen su reglamento interno, los procedimientos de actuación, la plantilla orgánica y las retribuciones del personal, que deben ser suficientes para poder captar profesionales altamente cualificados de los sectores que supervisan. Señalan en este punto que "los baremos de los funcionarios no constituyen una orientación salarial adecuada, aparte el hecho de que las contrataciones no tienen carácter permanente".

Cobro de tasas

Al hablar de independencia financiera, señalan que los organismos supervisores deben elaborar y liquidar sus presupuestos sin intervención gubernamental y que estos no requieran la aprobación del Gobierno o parlamento, aunque sí su conocimiento y, en todo caso, justificación razonada. "Para ello, el sistema idóneo es el cobro de tasas por los servicios prestados a los supervisados, la prohibición de incurrir en déficits y la existencia de un mecanismo de financiación extraordinario y automático en caso de que se produzca un déficit debido a circunstancias excepcionales e imprevisibles debidamente justificadas y que no pueda cubrirse con reservas de ejercicios anteriores", afirman. Reconocen que "la independencia efectiva es difícil de lograr porque exige muchos requisitos que no se encuentran en la tradición de la Administración Pública -muy en particular de la española- y porque resta poder a los gobiernos en áreas especialmente sensibles".

Entre los hándicaps que impiden un mejor funcionamiento de los organismos reguladores, Julio Segura apunta a que "los cuerpos funcionariales de elite no suelen simpatizar con este tipo de organismos, salvo que puedan asegurarse, en la práctica, su participación en los órganos de gobierno, porque tienden a considerar que ciertas áreas (económica, jurídica, interventora) son de su exclusiva competencia y que poseen conocimientos suficientes para que estas funciones no sean delegadas en organismos que no controlan". Tampoco se olvida de criticar la actitud de los partidos políticos: "Cuando se encuentran en la oposición son ardientes defensores de los supervisores independientes y cuando están en el gobierno tratan de limitar su independencia".

Los economistas que han elaborado este manual también reclaman mayor transpa-

rencia en el funcionamiento de estas instituciones: "La independencia proporciona a los organismos supervisores un notable poder, lo que unido a los problemas de legitimidad señalados, exige contrapesos que extremen la exigencia de la máxima transparencia en su funcionamiento, de eficacia en su actuación y una adecuada rendición de cuentas". Reconocen que la transparencia tiene muchas facetas. Entre otras posibles medidas a considerar, apuntan a la necesidad de un plan estratégico plurianual que abarque el periodo de la configuración del Consejo que lo va a desarrollar y de planes anuales que lo vayan desarrollando. Estos planes de actividad serían útiles por informar al sector supervisado -y a la opinión pública- de cuáles serán las prioridades de actuación, las conductas a analizar y los instrumentos a utilizar, para ello, por parte del supervisor. Según los autores, esto podría convertirse ya de por sí en "incentivo para que los supervisados mejoren motu proprio los aspectos considerados más importantes por el supervisor". En segundo lugar, señalan que la elaboración de un plan de actividad exige un proceso de reflexión interna del organismo supervisor en el que los problemas se discuten por la organización en su conjunto, aunque solo afecten a algunas partes, lo que permitiría mejorar la coordinación y obligaría a pensar en términos de la interdependencia entre los distintos departamentos, "algo que en el día a día resulta más difícil de lograr", reconocen.

Mayor transparencia

La exigencia de una mayor transparencia también afectaría al funcionamiento interno del supervisor: "Todos los procedimientos deben estar reglamentados y ser públicos, ha de poderse seguir, en cualquier caso, la trazabilidad de las decisiones y, en todos los casos posibles, es conveniente que se publiquen las actas de los consejos, siempre que ello sea compatible con la confidencialidad de cier-



"La independencia efectiva es difícil de lograr porque exige muchos requisitos que no se encuentran en la tradición de la Administración Pública"

tas decisiones, y las agendas de los máximos responsables deben ser públicas".

A la hora de rendir cuentas sobre sus actividades, Julio Segura señala en las conclusiones de este libro que la principal debe realizarse en sede parlamentaria. "El funcionamiento de los organismos supervisores independientes debe ser sometido a evaluación periódica externa y los resultados de la misma hacerse públicos. Dos tipos de evaluaciones son especialmente valiosas: la de los organismos internacionales especializados y las *peer reviews*. Las primeras existen en algunos sectores como, por ejemplo, las que realiza el FMI en su FSAP, y en caso de no haberlas debería recurrirse a comisiones de expertos".

Más en concreto en el caso español, formulan una "crítica unánime" por el "inadecuado sistema de nombramiento de los máximos ejecutivos, que merma considerablemente su independencia real". "El sistema actual de propuesta del Gobierno y aceptación por la comisión correspondiente de la Cámara Baja -que se supone solo comprueba las posibles incompatibilidades- por mayoría simple, no favorece el principio de mérito ni la neutralidad y permite la politización de los nombramientos. Como mínimo, dos mejoras parecen ineludibles. La primera, que exista un filtro técnico previo de los candidatos que valore su capacidad profesional dando así contenido al ambiguo requisito de reconocido prestigio



“Existe un sistema inadecuado de nombramiento de los máximos ejecutivos, que merma considerablemente su independencia real”

profesional; la segunda, exigir mayorías parlamentarias reforzadas que requieran del acuerdo entre varios grupos, aunque la experiencia indica que, cuando hay suficientes vacantes a cubrir el acuerdo entre partidos conduce a que ninguno de ellos cuestione la idoneidad técnica de los candidatos de los otros partidos. Reformas más ambiciosas irían en la dirección de la creación de una Comisión de nombramientos públicos similar a la británica”.

Otro punto en que existe unanimidad en los autores de este libro se refiere al “inadecuado diseño de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia”. “Las razones esgrimidas por el Gobierno para fusionar en 2012, en un solo organismo, la defensa de la competencia y los reguladores y supervisores de las industrias de red fueron el ahorro de costes por la reducción del número de presidentes y consejeros y las sinergias existentes entre dichas actividades. El ahorro se cifró en poco más de cuatro

millones de euros, sin tener en cuenta los costes de reorganización, fusión y aprendizaje e insuficiente especialización de la nueva CNMC. Las sinergias son prácticamente inexistentes, al menos entre defensa de la competencia e industrias de red e, incluso, presentan un potencial conflicto de interés, como lo prueba que la CNMC haya separado en dos salas distintas ambos tipos de asuntos, lo que merma su eficacia y transparencia”.

Para terminar, los economistas que han participado en este libro concluyen que en los organismos reguladores españoles “no ha habido una independencia real, salvo en contadas ocasiones, porque ni la sociedad ni los partidos políticos han empujado lo suficiente en esta dirección”. “Y no lo han hecho porque la ausencia de mecanismos de control, más allá de los realizados por los propios Gobiernos, han estado ausentes y ofrecían la coartada necesaria para quienes se han opuesto a esta independencia real”.