



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **LOS ÓRGANOS REGULADORES DE ESPAÑA. NOTAS SOBRE UNA POSIBLE REFORMA**

*José Luis Meilán Gil*

*Catedrático de Derecho Administrativo*

Madrid, 28 de enero de 2010

**LOS ÓRGANOS REGULADORES EN ESPAÑA  
NOTAS SOBRE UNA POSIBLE REFORMA**

**SUMARIO**

- 1. Las Administraciones independientes.**
- 2. La regulación económica.**
- 3. El paradigma americano.**
- 4. La aproximación europea.**
- 5. Los entes reguladores en España.**
- 6. Mención del Banco de España.**
- 7. Reflexiones sobre cuestiones clave.**
- 8. Consideraciones finales**

## **1. Las Administraciones independientes**

En el panorama de lo que corresponde al tradicionalmente denominado Poder ejecutivo, existen “autoridades independientes”. En USA, las Independent Agencies o Commissions. En Europa se toma como referencia el Bundesbank y son autoridades administrativas independientes o Administraciones independientes o los quangos británicos (quasi autonomous governmental organizations).

No es casual que en España, con independencia de lo que suponga el contagio de la onda exterior, haya empezado hablarse de “Administraciones independientes” a partir de la Constitución de 1978. El Estado democrático que se inaugura con ella implica el pluralismo político y la alternancia en el gobierno. Las circunstancias constituyentes explican que se exija un quórum reforzado para la elección de los componentes de determinados órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo). Se trata, entre otros objetivos, de blindar la elección respecto de la alternancia en el gobierno y variables mayorías parlamentarias.

Esa misma preocupación se proyecta sobre determinados entes que, aún siendo de naturaleza administrativa, se entiende que deben estar especialmente protegidos o resguardados no sólo de los cambios que supone la alternancia democrática en el poder sino, incluso, de la legítima discrecionalidad que conlleva el ejercicio del poder democrático.

En el origen de ellos se encuentra una cierta “desconfianza” –institucional o coyuntural- respecto del Gobierno en materias que, por una u otra razón, se considera que rebasan lo que es legítimo ejercicio ordinario del poder.

Se trata de conseguir una “neutralización” del Gobierno, independientemente de su coloración política, en determinados sectores de actividad cuya naturaleza rebasa el horizonte temporal del mandato electoral (radiotelevisión, energía nuclear, tratamiento automatizado de datos). Ello se traduce en el nombramiento y permanencia de los miembros de sus órganos colegiados, que no pueden ser removidos discrecionalmente, ni reciben instrucciones del Gobierno. Frecuentemente son nombrados en función de su cualidad de técnicos, a los que comúnmente se asocia un carácter de “neutralidad”.

Las Administraciones independientes permiten también la participación de ciudadanos o de intereses organizados de determinados sectores sociales o económicos en tareas asignadas a la Administración en su función de servir a los intereses generales.

Pueden establecerse dos grupos fundamentales de entes administrativos independientes: los que procuran la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos contra posibles abusos o discrecionalidad del poder (Gobierno) y los que operan en el campo técnico, económico o financiero por razones de competencia profesional y para servir mejor determinados intereses sectoriales de carácter general.

A este segundo grupo se adscribirían los entes asociados a la regulación económica y a la bancaria, que son el objeto de la presente nota.

## **2. La regulación económica**

La regulación económica es una expresión acuñada en EE.UU., deudora de una concepción de la economía y que en el Derecho administrativo de aquel

país se encuentra muy ligada a la existencia de Agencias y Comisiones independientes, en concreto las reguladoras. Tan es así que se da por válida la afirmación de que esa rama del Derecho nace con la creación de la *Interstate Commerce Commission* en 1887.

La regulación implica una intervención del Estado en una economía basada fundamentalmente en el mercado y, en concreto, en aquellas actividades que tienen un interés general, como las *public utilities* en EE.UU. Esa actividad se ha presentado como un paradigma para ordenamientos jurídicos distintos vinculados a la tradición continental europea, en los que la noción de servicio público, como servicios esenciales para los ciudadanos, ha tenido un largo arraigo. Coincide con la oleada de privatizaciones y liberalizaciones que en Europa vino impulsada por exigencias de un mercado común o único y en Latinoamérica claramente por el influjo de la orientación ideológica de un rampante neoliberalismo.

La aproximación americana y la europea, de la que participa España, son diferentes. Dicho en forma simplificada, la *regulation* referida a las *public utilities* supone una intervención del *government* en actividades de titularidad privada, en tanto que la regulación económica, en versión europea y latino americana, implica intervención del Estado en actividades –servicios públicos- que inicialmente eran de su titularidad mediante la correspondiente *publicatio*. Tampoco existe equivalencia, pese al nombre, entre las Independent Regulatory Commissions y las comisiones regulatorias independientes.

### **3. El paradigma americano**

La regulación americana está condicionada por los principios fundamentales de su Constitución, que desde su inicio, evidencia el protagonismo de la sociedad civil y la separación y equilibrio de poderes que dificulta lo que puede interpretarse como una intromisión del *government* en las funciones de los poderes legislativo y judicial.

En EE.UU., la regulación no se produce como una consecuencia de una previa desregulación, como en Europa, sino como respuesta natural a la actividad económica, llevada tradicionalmente a cabo, en su mayor parte, por los particulares, aunque nunca se haya formalizado el principio liberal del *laissez faire*.

Punto significativo del comienzo de esa regulación fue la Sentencia *Munm v. Illinois*. Al fallar en favor de los agricultores que almacenaban el grano en los silos de las estaciones de ferrocarril, considerados por las compañías ferroviarias como de su propiedad y sujeta su utilización al precio libremente fijado por ellas, se reconoce que están revestidos de un interés público, son public utilities. La consideración del ferrocarril como un asunto federal, por atravesar diferentes Estados de la Unión, daría lugar a la creación de la citada Interstate Commerce Commission que se presenta como la referente a las creadas con posterioridad para otros sectores económicos.

Las dificultades de las Agencias reguladoras, a las que se atribuye la función que les da nombre, provienen de la estructura constitucional ya que, desde esa perspectiva, se reconoce que actúan con poderes propios del legislativo y judicial. La realidad es que esas agencias tienen poder de dictar normas (rulemaking) con fuerza de obligar, como la ley, y autoridad para decidir “cases”, como el poder judicial, además de la facultad de “adjudication” que inciden en derechos y obligaciones (autorización de acceso a la actividad, fijación de precios y tarifas, poder sobre el ejercicio de actividad).

Todos los esfuerzos se dirigirán a ampliar cada vez más las delegaciones de poder y a superar las dificultades que desde el *common law* supone el reconocimiento de que la agencia puede ser parte en el asunto controvertido, con vulneración de la situación de igualdad ante el juez.

#### **4. La aproximación europea**

En Europa, con diferentes motivaciones y en diferentes circunstancias, el Estado ha tenido una presencia determinante en el desarrollo de la economía, aun cuando sean particulares los protagonistas de la actividad. Se pone de manifiesto en el alumbramiento de la idea del servicio público, la formulación del Estado social de Derecho, el Welfare State. Esta línea, que tuvo su eclosión en la etapa de proliferación de empresas públicas en la Europa continental y también en el Reino Unido, se mantiene en el ámbito de la Unión Europea, a pesar del sometimiento de las empresas públicas a las normas sobre competencia y del establecimiento del mercado común o único. Aunque el término servicio público es generalmente omitido en el Tratado, la idea o misión u obligaciones del servicio público coexiste con los antiguos servicios públicos liberalizados en el llamado “servicio universal”: servicios esenciales, de una calidad determinada, asequibles para todos los ciudadanos con independencia de su situación geográfica.

## **5. Los entes reguladores en España**

Las agencias o entes reguladores constituyen un elemento clave para diferenciar el régimen de la regulación económica. Aunque en el caso español tengan la consideración de independientes, esta característica no es coincidente con la de las homónimas americanas. Las diferencian el sistema constitucional y la organización y el fundamento jurídico de la Administración Pública. Se ha optado, en el caso español, por unos entes administrativos de carácter instrumental, dotados de variable autonomía, especializados en el sector correspondiente. La intervención se orienta a asegurar que el funcionamiento del mercado cumple con la misión de que los servicios prestados a través de las empresas operadoras se corresponda al carácter de esenciales que tienen para el Estado.

Esa referencia al mercado, en el que la competencia juega un papel fundamental, está presente en el objeto de estos entes reguladores nacidos con ocasión de la ola de privatizaciones comenzada en la última década del siglo pasado. Dada la importancia de la sana competencia para el correcto

funcionamiento del mercado ha de asegurarse la colaboración de los entes reguladores sectoriales con el encargado de velar por la competencia, la Comisión Nacional del mismo nombre (CNC), que se concreta en la obligación de informaciones recíprocas. Ello no ha impedido que existan conflictos competenciales ya que una de las funciones de los entes reguladores sectoriales es velar e incluso fomentar la competencia en el sector.

Razones de eficacia, en las que el carácter técnico es relevante, figuran para justificar su creación así como una ambigua apelación a la independencia del gobierno de turno y una inconfesada influencia foránea, perceptible también en otros países.

Estos entes reguladores son definidos como organismos públicos con personalidad jurídica propia e independencia funcional y están adscritos al Ministerio sectorial correspondiente. En cuanto ejerzan funciones públicas se rigen por el Derecho propio de la Administración pública sometiéndose en el resto de su actividad al derecho privado.

La neutralidad que se busca en los directivos de los entes reguladores se concreta en el carácter de un reconocido prestigio y competencia profesional. La independencia del poder político se pretende con un nombramiento que no es de libre revocación por un período superior al del mandato constitucional del Gobierno que los nombra, a propuesta del Ministro correspondiente. En el caso de la CNMV el Gobierno no tiene que dar cuenta al Congreso de los Diputados. En el de la CMT se requiere una previa comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso “para informar sobre las personas a quienes pretende proponer”. De un modo menos claro pero equivalente se alude a esa comparecencia en el de la CNSP y en el de la CNE, para constatar la competencia de los propuestos.

La situación actual no es satisfactoria y episodios acaecidos propician la idea de que, al menos indiciariamente, la independencia de los entes reguladores no es siempre real. En algún caso la existencia de un recurso

administrativo ante el Ministro que propuso el nombramiento contra una resolución del ente regulador (CNE) incrementa la duda. Las personas propuestas deberían comparecer en sede parlamentaria y responder a las preguntas que tengan que ver con la idoneidad para las funciones a desempeñar.

Aunque la competencia supervisora de estos entes reguladores no es ciertamente irrelevante, para calibrar su relevancia en la regulación económica ha de tenerse en cuenta que ni el acceso, ni el establecimiento de las obligaciones de servicio universal que se imponen unilateralmente, ni la fijación de tarifas y precios se lleva a cabo por los entes reguladores, sino por el gobierno.

Los entes reguladores son titulares de una potestad normativa en desarrollo y ejecución de disposiciones reglamentarias del Gobierno o del Ministerio al que están adscritos llámese circulares (CNE), instrucciones dirigidas a los operadores del sector (CMT, CNSP). Las circulares de la CNMV y del Banco de España también en desarrollo directamente de la ley.

Por lo que se refiere a los actos en aplicación de la potestad normativa o sancionadora la “escala de la independencia” de los entes se manifiesta en que en unos casos agotan la vía administrativa y son impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (CNMV, CMT, CNSP) y en otros, antes de acudir a ésta, procede un recurso de alzada -impropio- ante el Ministro con el que se relaciona (CNE).

Los entes reguladores, en fin, supervisan el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente y el ejercicio de la actividad velando por la efectividad de la competencia, procuran su fomento, contribuyen a la ordenación del funcionamiento del mercado, fijan el coste neto de las obligaciones del servicio universal, otorgan autorizaciones, imponen sanciones, hacen requerimientos, de cuyo ejercicio da cuenta la jurisprudencia, además de realizar

actividades de arbitraje, asesoramiento e información y formular informes y propuestas.

## **6. Mención del Banco de España**

Aunque el Banco de España no puede considerarse como un regulador económico sectorial su relevancia e influencia en el ámbito económico merece una mención singularizada.

De autonomía del Banco de España como equivalente de independencia respecto del gobierno hablaba la Ley 30/1980 en la que se decía que el Banco no estaba sometido a instrucciones del Gobierno o del Ministro. En esa línea la Ley 13/1994, modificada por la 12/1998 dice que actuará con autonomía respecto de la Administración General del Estado. La inercia de una larga tradición se manifiesta en la exposición de motivos al referirse al Banco como un ente de la Administración del Estado de naturaleza especial que subordinado al gobierno en términos generales, “gozará de plena autonomía en el ámbito de la política monetaria”, aunque, por pertenecer al sistema europeo de banco centrales (CEB) debe definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad, y está sometido, como tal, a las disposiciones del Tratado y las orientaciones e instrucciones del BCE.

En materia de política monetaria y emisión de los billetes de curso legal los actos administrativos del Banco agotan la vía administrativa. En los demás casos son susceptibles de recurso ordinario ante el Ministro.

El gobernador es nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno entre quienes sean españoles y tengan reconocida competencia en asuntos monetarios o bancarios. Antes de su nombramiento el Ministro ha de

comparecer ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados para informar sobre el candidato propuesto. El Subgobernador es designado por el Gobierno a propuesta del Gobernador y con las mismas condiciones personales y los seis Consejeros lo son también por el Gobierno a propuesta del Ministro, oído el Gobernador entre españoles con reconocida competencia en el campo de la economía o del derecho. Son inamovibles y su mandato dura seis años.

El Banco de España supervisará “la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito”. La supervisión se lleva a cabo de un modo continuo, basada en la información recibida, el análisis a distancia e inspecciones “in situ” y a través de requerimientos y recomendaciones, aprobación de planes de saneamiento, pudiendo llegar a la intervención y sustitución de administradores y el ejercicio de una potestad disciplinaria y sancionadora.

La función ejercida a través de Circulares ha sido determinante de la regulación de las entidades de crédito, como ponen de manifiesto las dictadas sobre determinación y control de los recursos propios mínimos.

La función supervisora del Banco de España se ha reforzado con el Real Decreto-Ley 5/2009 y con el 9/2009 que creó el Fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB). El gobierno del FROB corresponde a una Comisión compuesta por ocho miembros de los cuales cinco son a propuesta del Banco de España –uno de ellos el Subgobernador- y tres en representación de los Fondos de garantía de Depósitos, los ocho miembros de cuyas comisiones gestoras son nombrados por el ministro, cuatro en representación del Banco y otros cuatro de las entidades de crédito.

La mayoría del Banco en el manejo del FROB es palmaria. La interpretación que está haciendo del Real Decreto-Ley 9/2009 evidencia el protagonismo del Banco con su apuesta decidida por la fusión de las Cajas de ahorro, aunque el citado Real Decreto-Ley se refiere no sólo a la

reestructuración bancaria, sino también al “reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito”, que no está necesariamente vinculado a una reestructuración de aquella naturaleza. El Banco de España dispone de una amplia discrecionalidad que habría de calificar como técnica, que puede estar amparada en un principio de precaución, que es prácticamente imposible de ser controlado jurídicamente.

Con frecuencia en las relaciones del regulador y los regulados se acude a lo que podría denominarse “soft law” o en la jerga castiza a “pastorales”. La preeminencia del banco al dictar circulares, algunas tan importantes como la que introdujo la provisión estadística o anticíclica, se palia con la audiencia de los sectores interesados.

No ha faltado regulación. En ocasiones se han levantado voces sobre un exceso de ella, a pesar de la crisis. A la del Banco de España hay que añadir, en relación con las Cajas de Ahorro, las competencias de las Comunidades autónomas. La cuestión se complica. ¿Podrá el Banco de España no autorizar una fusión de Cajas de Ahorro autorizada por la Comunidad autónoma?

## **7. Reflexiones sobre cuestiones clave.**

Una conclusión que puede deducirse de lo expuesto sería que los entes reguladores en España carecen de la independencia que tiene las Comisiones y Agencias reguladoras de EE. UU. Son deudores de una consolidada manera de entender y organizar la Administración pública. En ese sentido podría hablarse de entes instrumentales dotados de una cierta autonomía.

El punto crucial radica en la relación de los entes reguladores con el Ministerio a que están adscritos y con el gobierno que los nombró. La existencia de un recurso administrativo ante el Ministro correspondiente contra resoluciones del ente regulador (CNE) resulta difícil de comprender desde el punto de vista de la independencia.

La primera cuestión a dilucidar es considerar hasta qué punto los entes reguladores han de participar en el diseño y concreción de la política relativa al sector, sobre todo en aquellos como las telecomunicaciones de gran complejidad tecnológica y progresiva y rápida innovación. La diferencia de los sectores no parece aconsejar una regulación uniforme de la misión de los entes reguladores.

En todo caso, parece que el fundamento profesional y técnico que se reclama a quienes tienen la responsabilidad de gobierno de los entes reguladores, conduce a obtener el máximo rendimiento de esas capacidades, evitando duplicidades y solapamientos con el Ministerio al que están adscritos.

La concentración de poderes de ordenación y decisión en los entes reguladores ha de tener el correspondiente contrapeso que reclama un Estado democrático de Derecho. Con frecuencia se ha advertido el peligro de que el regulador sea influido por el regulado, sobre todo en la tradición americana de hacer depender en exceso la regulación del cálculo de la tasa de retorno sobre las informaciones del segundo.

La comparecencia de los rectores del ente regulador ante la correspondiente comisión del Congreso es una buena idea al estilo de los hearings americanos.

Si la regulación económica tiene como referencia fundamental el mercado, su conocimiento por el ente regulador debe tener un peso adecuado por vía de informe preceptivo en la adopción de la política relativa al sector.

Un adecuado cumplimiento del principio de participación de representación de usuarios y consumidores ha sido frecuentemente demandado para limitar el peligro de una abusiva tecnocracia.

A la misma finalidad coadyuva la transparencia de la actuación de los entes reguladores manifestada en la adecuada información pública, a lo que apunta el anteproyecto de ley de economía sostenible.

La independencia del ente regulador no está reñida con el nombramiento por el gobierno. El problema radica en la insuficiencia de la cultura democrática que se percibe en el comportamiento de un generalizado reparto de cargos asociado a la alternancia política y el de los partidos políticos y en una insuficiente reacción social. La presión ejercida sobre el Tribunal Constitucional, con la adscripción pública de progresismo y conservadurismo de sus miembros y el entendimiento de la lealtad constitucional como disciplina ideológica partidaria constituyen una muestra cercana.

## **8. Anteproyecto de ley y consideraciones finales**

### **8.1. El anteproyecto de ley de economía sostenible poco avanza respecto de la “regulación” actual de los entes –u organismos- reguladores.**

La naturaleza jurídica (arts. 8 y 9) y sus funciones (art.10) son las mismas que las actuales, ahora expresadas de un modo general en una única ley.

\*Actúan para el cumplimiento de sus fines “con plena autonomía orgánica y funcional, plena **independencia** de la Administración públicas y de los agentes de mercado” (art. 8), independencia que se reitera “de cualquier interés empresarial o comercial” (art. 9,1) que en sede doctrinal suele denominarse neutralidad y que tiene manifestaciones en un régimen de incompatibilidades.

Esa independencia se encuentra también implícita en que los organismos reguladores –su personal o miembros de los órganos rectores- no podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada (art. 9,2).

\*De la enumeración de las funciones que se hace en el artículo 10,2 puede desprenderse que más que entes de regulación, entendida como normación, son entes dedicados a ejecutar la regulación preestablecida.

Esta conclusión podría obtenerse de una interpretación del objeto prioritario que se les asigna en el anteproyecto de ley: “**velar** por el adecuado funcionamiento del sector económico regulado” (art. 10,1) aunque es verdad que se remite a “la normativa sectorial” en la que se reconoce la competencia de dictar normas.

En definitiva, lo que acaba de exponerse sirve para constatar que no se produce ningún avance en el anteproyecto, cuya redacción introduce más confusión que claridad.

\*Se avanza algo en relación con los **nombramientos de los miembros del consejo del organismo regulador** que siguen siendo nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro. Se generaliza la comparecencia del Ministro y de las personas propuestas ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que versará sobre la capacidad de los candidatos. La del Presidente se extenderá a sus planes de actuación sobre el organismo y el sector.

\*El ámbito de actuación de estos organismos reguladores está acotado por “las facultades de dirección política general del Gobierno”, sin perjuicio de la colaboración con otros órganos (art. 9,2), que es significativa en relación con la CNC, como revela jurisprudencia recaída.

## **8.2. La independencia del poder político**

El tiempo por el que son nombrados los rectores de los organismos reguladores –más amplio que el correspondiente a una legislatura- y la prohibición de su libre revocación, se presenta como una muestra y/o garantía

de independencia del poder político en un sistema democrático que permite la alternancia en el gobierno.

¿Hasta qué punto eso es suficiente? ¿Hasta dónde ha de llegar la independencia respecto del poder político? ¿Cómo puede concretarse?

A) De entrada, el hecho de que el organismo regulador se relaciona con el Gobierno a través del titular del Ministerio correspondiente (art. 9,1) no debería amparar la existencia de una tutela, como es lo que se manifiesta en la existencia –minoritaria- de un recurso administrativo –alzada impropia- ante ese titular contra actos administrativos del organismo regulador. Esos actos han de ser definitivos y sólo controlables judicialmente.

B) Podría avanzarse en la independencia reconociendo al organismo regulador claramente y en general una potestad normativa en desarrollo de la Ley y/o de la potestad reglamentaria del Gobierno, pero en ningún caso de la del Ministro correspondiente. Se trataría con ello de impedir unas administraciones paralelas.

La propuesta maximalista puede chocar con el artículo 97 de la C.E -el gobierno dirige la política interior y exterior- pero el propio gobierno se encuentra limitado por el derecho comunitario.

C) Podría reconocerse mayor poder al Parlamento para no sólo conocer de la idoneidad de los candidatos propuestos, sino para rechazar la propuesta. Es un asunto cuestionable que permite vetos partidistas. Debería limitarse a aspectos de clara incapacidad o de manifiesta vinculación partidaria, que debería reflejarse en la ley.

D) La neutralidad es difícil de asegurar por ley si ha de tenerse en cuenta la competencia técnica de la persona a nombrar. Esa competencia o experiencia habrá sido adquirida ordinariamente en el sector regulado, al servicio de uno de

los operadores. Tampoco parece que la solución sea buscarlos predominantemente en la Administración pública.

Importa también definir el perfil de los candidatos o en qué debe consistir fundamentalmente su competencia, habida cuenta que el propio organismo contará con técnicos.

E) Una cuestión central consiste en determinar cómo podrían limitarse las competencias del gobierno como director de la política económica y la de los entes reguladores en cada sector. Hay decisiones que toma el gobierno que son instrumentos de política económica e inciden en el funcionamiento del sector regulador: precios y tarifas, por ejemplo. Han de ser adoptadas teniendo en cuenta el mercado, pero esa apreciación deja un amplio margen.

Un elemento para la discusión sería considerar hasta qué punto el ente regulador es responsable no sólo de velar, sino de asegurar que el sector regulado cumpla con las reglas de la “sana competencia”. Afirmado esto con contundencia, el ente regulador estaría legitimado para impugnar acuerdos o medidas del gobierno que, al menos claramente, distorsionasen la “sana competencia”.

La cuestión es, obviamente, delicada y contraria a una larga tradición que hunde sus raíces en el proverbial intervencionismo del Estado. La política monetaria ofrece un ejemplo de cómo el Estado se encuentra autolimitado en beneficio, en ese caso, del Banco central europeo, en cuya órbita ha de operar el Banco de España, siguiendo sus orientaciones e instrucciones, lo que explica que la ley española reconozca al BE “plena autonomía en el ámbito de la política monetaria”.

El caso de la Federal Reserve norteamericana es especialmente ilustrativo. Mediante sus decisiones sobre los tipos de interés, por ejemplo, influye en la inflación, el desempleo, y determina en la práctica la orientación de la política económica del Presidente de la Nación.

El reciente conflicto en Argentina entre la Presidenta de la Nación y el del Banco Central es otra muestra de que una vez delimitada la competencia de un ente regulador independiente, el poder político no puede intervenir distorsionando las reglas que rigen el funcionamiento del sector, en virtud de su competencia de dirigir la política económica.

### **8.3. Los excesos de la partidocracia vigente**

El spoils system americano, o nuestras castizas censatías tienen hoy una innegable vigencia en el funcionamiento de los partidos políticos en España. De la cúpula de ellos depende entrar en una lista electoral. La democracia interna es más que dudosa y la disciplina una condición de subsistencia. Ganada la elección es preciso colocar a afiliados o simpatizantes. La victoria se concibe como un botín a repartir. Algunos ejemplos permiten ilustrar la dificultad de garantizar independencia y neutralidad.

\*Está previsto que candidatos al Tribunal constitucional sean propuestos por el Senado a partir de las candidaturas que sean acordadas por las Comunidades autónomas. La regulación puede ser discutible, pero resulta sorprendente que el PP haya propuesto en todas las Comunidades autónomas las mismas personas, aunque su capacidad no sea cuestionable. El protagonismo no corresponde a la Comunidad autónoma, sino al partido. Este, aunque sea de ámbito estatal, hubiera podido proponer personas vinculadas a la respectiva comunidad autónoma. Se demuestra “un excesivo interés”. No es un asunto fundamental, pero no ayuda a crear un clima a favor de la independencia del propuesto que no viene justificado por haber desempeñado un cargo de importancia. Ha dado lugar al estancamiento de la negociación entre PP y PSOE y a la continuidad en funciones de un Tribunal Constitucional desgastado.

\*No es del caso insistir en el penoso espectáculo de la pugna para conseguir o impedir mayorías en el TC, o en el CGPJ que se presentan a la opinión pública como la lucha entre dos bloques alineados con los dos grandes partidos.

\*En la reciente ley de Cajas de ahorro de Galicia se prohíbe que cargos electos o públicos formen parte de los órganos de gobierno para evitar, se dice, la politización de esas entidades. Se incluye, en cambio a representantes de la Comunidad autónoma nombrados por el Parlamento. Nada impide – probablemente es lo que ocurrirá- que se nombre a militantes que no han tenido encaje en otro sitio. Se aumenta la representación pública y se disminuye la de los impositores. La ley fue aprobada, por el PP y el BNG.

#### **8.4. Para concluir**

Las normas ayudan a la independencia. Pero lo fundamental es la cultura democrática. En la nuestra se ha consolidado una manera de entender el funcionamiento de los partidos políticos que dificulta aquella. Haber sido nombrado por el presidente Nixon no fue impedimento para votar su “impeachment”. La presión que en la actualidad se está ejerciendo sobre un magistrado del TCE marca la diferencia.