

CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO:

1

**PLAN “5-25” PARA LA MEJORA DE LA GOBERNANZA DE
LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN ESPAÑA**



Índice:

- 1- **Premisas iniciales y objetivos del Grupo de Trabajo**
- 2- **Resumen de las propuestas del Grupo de Trabajo**
- 3- **Documento para la mejora de la gobernanza de las empresas públicas en España**
- 4- **Integrantes del Grupo de Trabajo**
- 5- **Anexo I: Sesiones celebradas**
- 6- **Agradecimientos**
- 7- **FIDE**

1.- Premisas iniciales y objetivos del Grupo de Trabajo

De acuerdo con la OCDE las compañías de titularidad pública (*State-Owned Enterprises*) son aquellas compañías en las que el Estado ejerce el control, variando de manera significativa el tamaño y la estructura de propiedad entre unos y otros países. En un extremo, el Gobierno puede mantener un porcentaje minoritario y la compañía gozar de una amplia autonomía de gestión, mientras que en el otro extremo las compañías pueden depender 100% de un ente público y recibir instrucciones de su Ministerio de tutela. Las SOEs frecuentemente combinan objetivos comerciales y no comerciales, si bien tanto para la OCDE como para el FMI los primeros deben ser predominantes para ser calificadas como tales.

En nuestro país, dentro del Sector Institucional existen actualmente 5.751 entes públicos (sociedades, consorcios, fundaciones, organismos autónomos, universidades, etc.) con personalidad jurídica propia y vinculados en mayor o menor grado a una Administración central, autonómica o local. De los anteriores, 2.282 (el 39%) son sociedades mercantiles o entidades públicas empresariales. Si a estos entes con personalidad diferenciada sumamos las administraciones públicas en sus diferentes formas de personificación (comunidades autónomas, ayuntamientos, mancomunidades, comarcas, etc.), llegamos a los 18.754 entes públicos que existen actualmente en España.

Únicamente en el Sector Público Estatal las empresas estatales contratan en España a 142.000 trabajadores, presentan una cifra de negocio de 27.600 millones, gestionan activos por valor de 266.000 millones de euros y mantienen un endeudamiento de 63.000 M (un 5,4% del total PIB). Asimismo, para el año 2019, del total de inversiones realizadas por el conjunto del Sector Público estatal, el 54% se realizará a través de estas entidades, concentrándose el 91% de la cifra de negocio y el 89% de la inversión en siete compañías. Por su parte, y según los últimos datos disponibles, en el ámbito estatal existen 1.519 Consejeros de Empresas Públicas, de los cuales 1.121 (74%) son hombres y 398 (26%) mujeres.

A la vista de la importancia de las anteriores cifras, el Gobierno Corporativo de estas entidades es un aspecto nuclear no solo para un correcto funcionamiento de las mismas sino para el conjunto de la economía española, debiendo procurarse la adopción de estándares que mejoren su transparencia, eficacia y adecuada rendición de cuentas.

En el sector estatal tanto las sociedades mercantiles como las entidades públicas empresariales, por lo general, están regidas por un Consejo de Administración o Consejo Rector, y por un Presidente cuyo nombramiento corresponde al gobierno por Real Decreto a propuesta (discrecional) del Ministerio al cual se adscriban.

Por su parte, y a diferencia de lo que ocurre en otros países, no existe en la actualidad un procedimiento reglado para el nombramiento de estos altos cargos, no interviniendo un comité de nombramientos u órgano similar. En este sentido existen propuestas para los organismos reguladores y supervisores, cuya aplicación a las empresas públicas debería también estudiarse. Respecto a la existencia de Consejeros independientes, excepto en casos singulares como el del ICO o AENA, por su carácter de cotizada, tampoco está generalizada su existencia.

A partir de las recomendaciones de los distintos organismos internacionales (OCDE, Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea, etc.) sobre gobierno corporativo, así como de las *best practices* de países de nuestro entorno, el Grupo de Trabajo ha tenido como objetivo realizar un diagnóstico de la situación actual de las empresas públicas en nuestro país, así como analizar cuál sería el instrumento normativo más eficaz para la posible introducción de mejoras (recomendaciones de expertos, estatuto de la empresa pública, normativa legal, etc.) y en qué podrían consistir.

Estas recomendaciones están basadas fundamentalmente en el conocimiento y análisis de las entidades empresariales del Sector Público Institucional Estatal, si bien el GT considera que la mayor parte de ellas son aplicables, con ligeras adaptaciones, a la gran mayoría de las entidades empresariales del Sector Público Autonómico y Local de nuestro país.

2.- Resumen de las propuestas del Grupo de Trabajo

1. Respecto a la autonomía de las Empresas Públicas y la adecuada separación entre la Administración propietaria y los gestores de las compañías, el Grupo Fide propone:

- 1.1. Que se elabore, publique, y actualice periódicamente, una *Política de Propiedad Pública* clara y coherente, en la que se distinga las funciones de las Administraciones propietarias de la figura de los gestores de las compañías públicas a través de la formulación de mandatos claros y objetivos transparentes acompañado de un ejercicio activo de los derechos de propiedad.
- 1.2. Que se separen en diferentes entes o ministerios las funciones de propiedad de las funciones de tutela y de fijación de objetivos. Si por motivos de política sectorial, se opta por modelos descentralizados de propiedad que exista una unidad coordinadora encargada de asegurar la homogeneidad de criterios entre las distintas empresas.
- 1.3. Que, en función del modelo centralizado o descentralizado elegido, los objetivos de las empresas públicas sean fijados (inicialmente) por el departamento de tutela y que dichos objetivos sean: transparentes, reducidos, cuantificables y estables en el tiempo.
- 1.4. Que el Estado no se involucre en la toma de decisiones operativas (como, por ejemplo, los procesos de contratación), y evite redefinir periódicamente los objetivos de las empresas públicas de manera poco transparente permitiendo que éstas operen con autonomía en la consecución de los objetivos previamente definidos.

2. Respecto al papel de las Empresas Públicas en el mercado:

- 2.1. Que la normativa fiscal, contable, financiera o regulatoria no discrimine indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado.
- 2.2. Que, en el caso de mercados abiertos a la competencia, se exija a las empresas públicas una rentabilidad similar a las obtenidas por empresas privadas competidoras.

3. Respecto a la forma de nombramiento de los Presidentes y Altos Directivos de las Empresas Públicas:

- 3.1. Que se establezca un sistema de nombramiento de los máximos responsables a través de mecanismos objetivos de selección basados en criterios de mérito.
- 3.2. Que al igual que ya se realiza en otros países de nuestro entorno se estudie en profundidad la creación de un órgano externo, independiente y cualificado para la selección de presidentes y directivos de empresas públicas.
- 3.3. Que los nombramientos de los altos cargos de las empresas públicas se realicen por un periodo mínimo determinado (por ejemplo, cinco años) y deban justificarse adecuadamente los ceses que, únicamente en aquellos supuestos excepcionales adecuadamente tasados, se produzcan antes de la finalización de los mandatos.
- 3.4. Que se potencie, para los nombramiento y ceses, la comparecencia de los presidentes y/o directores generales de las empresas públicas en las Comisiones de Nombramientos de Congreso o Senado.

4. Respecto al Buen Gobierno y la transparencia de las empresas públicas:

- 4.1. Que las empresas públicas tengan los mismos o superiores estándares de cumplimiento y transparencia hacia la sociedad en general, y los ciudadanos en particular, que los que tienen las compañías cotizadas hacia sus accionistas y stakeholders.
- 4.2. Que, sin perjuicio de las funciones legales atribuidas a los órganos de control, los presidentes y altos directivos de las compañías públicas asuman la responsabilidad del diseño e implementación de los sistemas de control interno, y los Consejos de Administración su adecuada y efectiva supervisión.
- 4.3. Que se fortalezcan las medidas para la prevención de la corrupción en las empresas públicas a través de: estándares comunes de ética; ejercicio activo de la función de propiedad a través de marcos legales y regulatorios claros y concretos; una cultura de la integridad y prevención de la corrupción a través del desarrollo de modelos de gestión de riesgos; mecanismos adecuados de supervisión por parte de las autoridades competentes.
- 4.4. Que bajo ninguna circunstancia se utilicen a las empresas públicas como medio para financiar actividades de naturaleza política tales como contribuciones a partidos, campañas de prensa o comunicación ajenas a la actividad de la compañía, etc.
- 4.5. Que en todas las empresas de mayor tamaño exista un departamento de auditoría interna, dependiente de la comisión de auditoría, que actúe con plena autonomía y sin restricciones en el acceso a la información.

- 4.6. Que se asegure una mayor y mejor coordinación entre el área de auditoría interna, las comisiones de auditoría, y los responsables legales de control y organismos de supervisión financiera.
- 4.7. Que se elabore información estadística sobre el número total de Consejeros, cualificación, idoneidad, y retribuciones en los distintos Sectores Institucionales estatal, autonómico y local.

5. Sobre la adecuada composición, calidad y funciones de los Consejos de Administración de las Empresas Públicas:

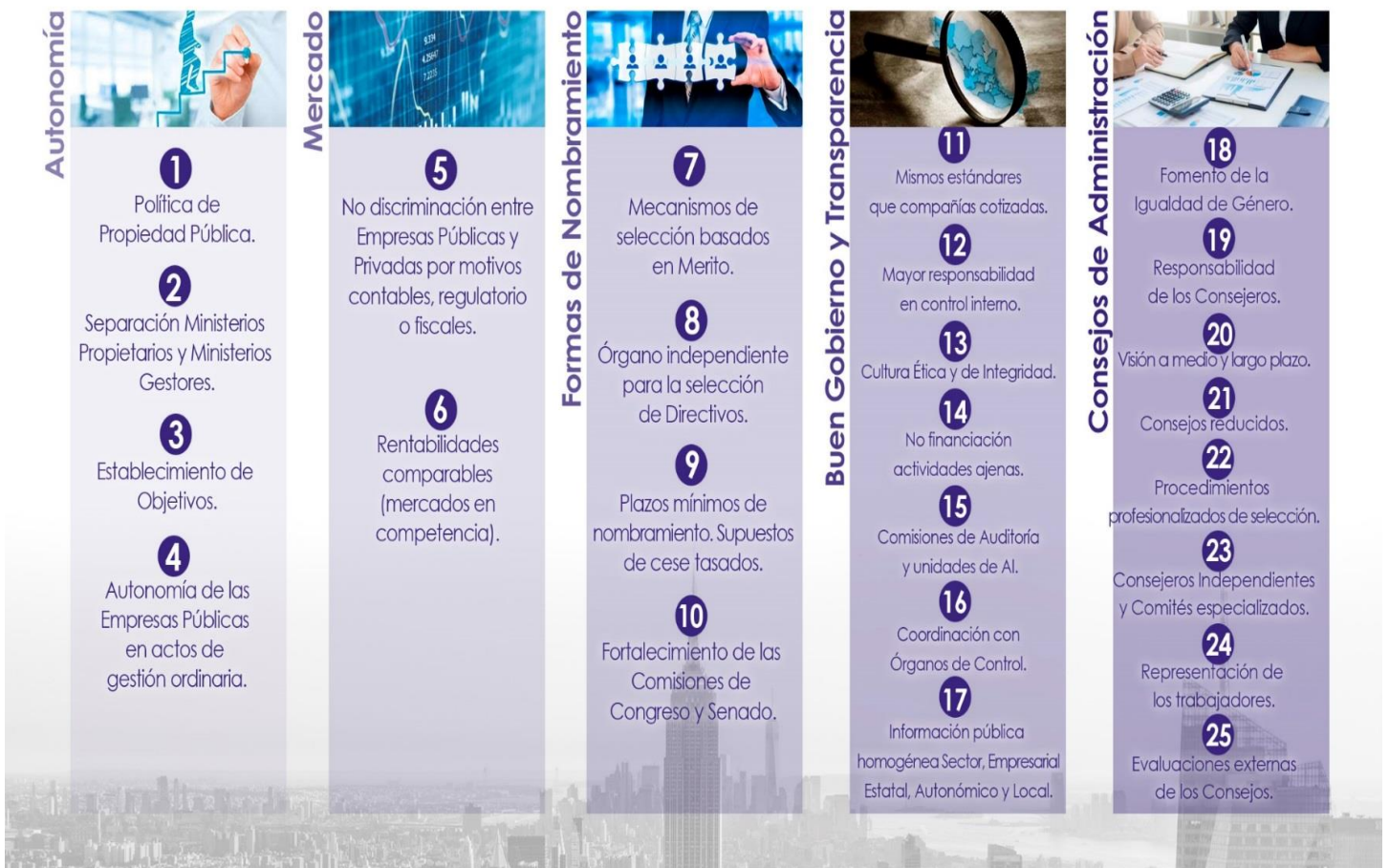
- 5.1. Que se introduzcan, de manera urgente, medidas de choque para el fomento de la igualdad en los Consejos de Administración de las empresas públicas.
- 5.2. Que el Consejo de Administración goce de suficiente autonomía y reciba un mandato claro, asumiendo la responsabilidad final del desempeño de la empresa.
- 5.3. Que los consejeros no actúen como representantes individuales de quienes les propusieron, sino en interés de la empresa en su conjunto en el corto, medio y largo plazo.
- 5.4. Que, con el objetivo de fomentar debates estratégicos, los Consejos sean de tamaño proporcionalmente reducidos, en función del tamaño de la compañía.
- 5.5. Que se establezcan procedimientos estructurados, transparentes y profesionalizados para la selección de los miembros del Consejo de Administración, incluidos en su caso los funcionarios públicos, y que sean elegidos por razón de sus cualificaciones presentando un conocimiento en su conjunto tanto del sector como de los distintos campos representativos de la gestión de la compañía (financieros, legales, regulatorios, IT, etc.)
- 5.6. Que en función de la actividad de la empresa esté prevista la existencia de un número mínimo de Consejeros independientes, así como la conveniencia de constituir Comités especializados (auditoría, riesgos, etc.)
- 5.7. Que cuando esté prevista la representación de los trabajadores en el Consejo de Administración, ésta se ejerza de forma efectiva y sujeta a los mismos derechos y obligaciones que el resto de Consejeros.
- 5.8. Que se realice una evaluación al menos trianual del adecuado desempeño de los miembros del Consejo de Administración.

6. Respecto al instrumento normativo:

Que se estudie el instrumento normativo más eficaz para la posible introducción de estas mejoras (libro blanco de recomendaciones de expertos, elaboración de un Estatuto de la empresa pública, desarrollo a través de la ley de patrimonio de las administraciones públicas, etc.) y su aplicación a las entidades del sector público empresarial estatal, autonómico y local.

Plan 5 - 25 para la reforma del Sector Público Institucional en España

El Plan 5 - 25 se configura alrededor de 5 EJES y 25 PROPUESTAS concretas para el fortalecimiento y desarrollo del Sector Empresarial en España y la mejora y sostenibilidad de la economía



Infografía elaborada por los servicios informáticos de la CNMC, para el Grupo de trabajo sobre Gobernanza de las Empresas Públicas de FIDE.

3.- Documento para la mejora de la gobernanza de las empresas públicas en España

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la OCDE, las **compañías de titularidad pública (SOEs -State-Owned Enterprises)** son aquellas compañías en las que el Estado ejerce el control, variando de manera significativa el tamaño y la estructura de propiedad entre unos y otros países. En un extremo, el Gobierno puede mantener un porcentaje minoritario y la compañía gozar de una amplia autonomía de gestión, mientras que en el otro extremo las compañías pueden depender 100% de un ente público y recibir instrucciones de su Ministerio de tutela. Las SOEs frecuentemente combinan objetivos comerciales y no comerciales, si bien tanto para la OCDE como para el FMI los primeros deben ser predominantes para ser calificadas como tal.

Dentro de la Unión Europea, la propiedad pública está especialmente extendida en algunos de los nuevos Estados miembros como Polonia, Croacia, Rumanía y Eslovenia, pero también mantiene mucha de su anterior importancia en países como Francia, Italia y Suecia, suponiendo una media de alrededor del 10% del porcentaje de empleo en Europa. Esta cifra se ve superada ampliamente en otros países como India, Corea, Emiratos Árabes, Brasil y, por supuesto, China. Destacar que, pese a lo que podría esperarse de la oleada de privatizaciones de los años 80 y 90 del siglo pasado, en los últimos años se viene observando un repunte en la influencia de este tipo de compañías de accionariado público: es lo que se conoce como “capitalismo estatal”.

Aunque **no existe una definición común** de qué debe entenderse por “Empresa Pública”, a nivel europeo se suelen considerar como tales las definidas por el **Sistema Europeo de Cuentas (SEC)** como instituciones financieras o no financieras públicas: compañías con personalidad jurídica independiente en las que una administración ejerce el *control*, con independencia de su porcentaje de propiedad. En nuestro país, la *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* ha incorporado una referencia en este sentido¹.

Entre las **razones actuales que justifican la existencia de las empresas públicas**, podemos destacar: que exista un monopolio natural que haga que el mercado sea inviable; que el Estado realice la actividad de manera más eficaz que los operadores privados; o que haya razones de interés general, como el mantenimiento de determinados sectores clave bajo propiedad del Estado, o el sostenimiento de empresas sistémicas en situaciones especiales de crisis.

Debido a su importancia y volumen, estas empresas deben ser objeto de especial supervisión por parte de las respectivas autoridades, ya que pueden generar distorsiones en el propio funcionamiento del mercado, o debido a sus elevados presupuestos un inadecuado seguimiento puede llegar afectar a las finanzas y estabilidad presupuestaria de los Estados.

Aunque es una materia para la cual no existe suficiente base econométrica, a priori existe un cierto consenso en que existen **factores que provocan una menor eficiencia en la empresa pública** que en su homónima privada, especialmente por lo que se refiere a empresas en

¹ Las entidades públicas empresariales se financiarán mayoritariamente con ingresos de mercado. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas. A tales efectos se tomará en consideración la clasificación de las diferentes entidades públicas a los efectos de la contabilidad nacional que efectúe el Comité Técnico de Cuentas Nacionales y que se recogerá en el Inventario de Entidades del sector Público estatal, Autonómico y Local. En estos momentos, dentro del Subsector S.11001 (Sociedades no financieras públicas Administración Central) están clasificadas como tal 3 de las 13 EPE,s y 67 de las 140 Soc. Mercantiles estatales.

sectores no regulados. Entre otros, podemos citar: 1. Objetivos múltiples, complejos, y en ocasiones contradictorios, que además suelen modificarse en el tiempo; 2. Definición difusa de la propiedad entre diferentes ministerios que disminuyen los incentivos a mejorar la eficiencia de las empresas (aparición de free-riders); 3. Excesiva centralización en la toma de decisiones que provoca pérdida de autonomía en niveles intermedios; y, 4. Controles administrativos burocráticos que tienden a premiar comportamientos repetitivos y poco innovadores.

En nuestro país, dentro del Sector Institucional existen actualmente 5.751 entidades (sociedades, consorcios, fundaciones, organismos autónomos, universidades, etc.) con personalidad jurídica propia, y vinculados en mayor o menor grado a una Administración central, autonómica o local. De los anteriores, 2.282 (el 39%) son sociedades mercantiles o entidades públicas empresariales. Si a estos entes con personalidad sumamos las administraciones públicas en sus diferentes formas de personificación (comunidades autónomas, ayuntamientos, mancomunidades, comarcas, etc.) llegamos a los 18.754 entes públicos que existen actualmente en España².

Destacar la **desigual evolución de estos entes entre los niveles central, autonómico y local de nuestra Administración**. Así, mientras que a partir del año 1998 el número de empresas públicas estatales se han reducido en 116, en el caso de las Comunidades Autónomas se ha incrementado en 281 entidades, y en el ámbito municipal se observa una notable hipertrofia con la creación neta de 1.003 entes en el periodo. Destacan los casos de Andalucía (1.036 entidades) y Cataluña (1.107), seguidas a gran distancia por País Vasco (476), Valencia (455) y Madrid (269).

Únicamente en el Sector Público Estatal las empresas estatales contratan en España a 142.000 trabajadores, presentan una cifra de negocio de 27.600 millones de euros, gestionan activos por valor de 266.000 M €³ y mantienen un endeudamiento de 63.000 M € (un 5,4% del total PIB). Para destacar aún más si cabe la importancia de estas entidades, citar que según el Anteproyecto de PGE del año 2019, de todas las inversiones realizadas por el conjunto del Sector Público estatal (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social, Sector Público Empresarial y Fundacional y resto de entidades), el 54% se realizará directamente a través de entidades del Sector Público Institucional, concentrándose el 91% de la cifra de negocio y el 89% de la inversión total en únicamente siete compañías⁴.

En relación con el número y cualificación de los **Consejeros de las empresas públicas** su importancia es también evidente, tanto por los recursos públicos que se destinan a su remuneración (por encima de 8 millones de euros anuales, según datos del Tribunal de Cuentas) como por su elevado número. Según la última información disponible, tan solo en el Sector Estatal existen 1.519 vocales de Consejos de Administración, de los cuales el 74% (1.121) son hombres y el 26% (398) son mujeres, aspecto sobre el cual de manera unánime se considera que deberían introducirse de manera inmediata **medidas de choque para el fomento de la igualdad**. Adicionalmente, y si bien en la actualidad no existe información pública agregada (aspecto que ya de por sí supone una deficiencia), se estima que el total de Consejeros en los Sectores Estatal,

² Datos Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE) e Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE). Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Ministerio de Hacienda.

³ Empresas y Fundaciones Estatales. Informe Económico-Financiero 2017 (IGAE) y Libro Amarillo Proyecto PGE-2019. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Ministerio de Hacienda.

⁴ ADIF Alta Velocidad (2.660M€), ADIF (2.244M€), RENFE (839M€), Puertos del Estado (827M€), Grupo ENAIRE (677M€), SEITSA (554M€) y SEPI (306M€).

Autonómico y Local podrían situarse alrededor de los 10.000 vocales, cifra que habla por sí sola de la relevancia de introducir criterios comunes de idoneidad y objetividad en su selección.

Una vez remarcada su importancia cuantitativa, el GT ha analizado la trascendencia que el Buen Gobierno Corporativo de estas entidades puede llegar a suponer para la utilización eficiente de los recursos públicos gestionados a través de ellos. En opinión del grupo, no existen dudas de que **la adecuada Gobernanza de estas entidades supone un aspecto clave para el correcto funcionamiento de las mismas**, siendo obligación de todos aquellos preocupados por el Management público, proponer la adopción de estándares que mejoren su transparencia, eficacia y adecuada rendición de cuentas y, al mismo tiempo, respeten de manera escrupulosa la dirección e iniciativa política del gobierno y el control de los órganos constitucionales.

En relación con esta materia se observa que, pese a los loables intentos normativos de los últimos años (centrados fundamentalmente en transparencia, incompatibilidad y las remuneraciones de los Altos Cargos), la realidad es que **la mejora en los criterios de gobernanza (strictu sensu) de las entidades públicas no ha evolucionado al mismo ritmo que en el ámbito privado**. A este respecto, y siguiendo las corrientes internacionales, en nuestro país han sido especialmente relevantes tanto las últimas modificaciones de la Ley de Sociedades de Capital, como las periódicas guías y recomendaciones de la CNMV que, pese a su carácter de soft-law, y bajo el principio de “cumplir o explicar”, en la práctica se vienen imponiendo como cuasi obligatorias para las compañías privadas. Si bien bajo otro ámbito de responsabilidad, destacar igualmente la proactividad en esta materia de la CNMC.

A nivel de organismos internacionales **existe consenso entre las diferentes instituciones en que los modelos de gobernanza de las empresas públicas son relativamente débiles**, debiendo tratar de mejorarse a través de **tres líneas de trabajo**: 1. Desarrollo de una política de propiedad consistente que no interfiera en la gestión de las compañías; 2. Mayor y mejor supervisión financiera en función de que conviva un modelo centralizado (único Ministerio titular de las acciones de las Cías. Públicas) o un modelo descentralizado (reparto de la propiedad entre diferentes Ministerios); y, 3. Mayor profesionalización e independencia de los Consejos de Administración, a través de procedimientos de selección transparentes.

Volviendo al caso del Sector Público Estatal en España, tanto las sociedades mercantiles como las entidades públicas empresariales, por lo general se rigen a través de un Consejo de Administración o Consejo Rector, y por un Presidente cuyo nombramiento corresponde a la Junta de Accionistas en el caso de las sociedades mercantiles o al propio gobierno, a propuesta (discrecional) del Ministerio al cual se adscriban. A diferencia de lo que ocurre en otros países, **no existe en la actualidad un procedimiento reglado para el nombramiento de estos altos cargos, ni interviene un comité de nombramientos u órgano similar**, a excepción de determinados casos para la selección de miembros del Poder Judicial.

No obstante lo anterior, tanto la *Ley 17/2006* y sus modificaciones posteriores (para el caso de RTVE) como la *Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del Alto Cargo* (para los casos de los organismos de supervisión y regulación y otros entes como Consejo de Estado, Agencia EFE o el Consejo Económico y Social) están **introduciendo de manera paulatina criterios de idoneidad y sistemas de selección abiertos a través de las Comisiones de Nombramientos del Congreso y Senado**, aspecto éste relativamente novedoso y, que como se puede comprobar para el caso de RTVE al que posteriormente se hará referencia es objeto de encendidos debates. Teniendo en cuenta estas experiencias parece obligado, por tanto, analizar la **oportunidad de extender estas medidas a las empresas públicas**.

Otro aspecto a analizar consiste en la existencia de **Consejeros independientes** en las empresas públicas, los cuales, y salvo casos singulares como el del ICO o AENA por su carácter de cotizada, no están actualmente generalizados.

Por lo que respecta a la **rotación del personal directivo**, se observa con preocupación cómo los últimos informes internacionales (entre otros, “OCDE, *Government at a Glance 2017*”) colocan a España **a la cabeza de los países de la OCDE que más rotan a los trabajadores públicos** ante un cambio de gobierno, frente a otros países (Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos) donde, ante la misma circunstancia, los puestos de “senior management” de las respectivas administraciones rotan en menos de un 5% de las ocasiones.

10

Relacionada con esta misma problemática de estabilidad organizativa, se analiza la información aportada al GT (en la cual debe seguir profundizándose) en la que se evidencia que en el periodo 1995 hasta la actualidad, la **duración en el cargo** de los Presidentes de las once principales entidades públicas se ha situado en una media de 3,1 años (12 presidentes en la entidad con más rotaciones, y 5 presidentes en la menor) en comparación con otras empresas públicas europeas que presentan duraciones medias en el cargo más elevadas: Suiza (12,5 años), Francia (6,5), Alemania (5,8) o Italia (4,8).

A la vista de los datos anteriores, de las recomendaciones de los distintos organismos internacionales (OCDE, FMI y Comisión Europea) sobre gobierno corporativo, y de las *best practices* de los países de nuestro entorno, el GT aconseja la **necesidad de realizar un diagnóstico de la situación actual de las empresas públicas en nuestro país**, así como analizar **cuál debe ser el instrumento normativo más eficaz para la posible introducción de mejoras** (recomendaciones de expertos, estatuto de la empresa pública, normativa legal, etc.), y en qué podrían consistir.

Se acuerda igualmente que, si bien el análisis sobre el tamaño, tipología y naturaleza de las actividades a prestar por las entidades del Sector Público Institucional (con importantes diferencias en la evolución de los tres niveles de gobierno –“INIs autonómicos”-) puede condicionar el modelo, con el objetivo de no entrar en discusiones ideológicas ajenas al grupo se considera oportuno centrar el análisis tanto en las materias relacionadas propiamente con la Gobernanza de los entes públicos estatales, como en las posibilidades de mejora en los sistemas de control y transparencia de estos entes.

En conclusión, se acuerda **centrar los trabajos del GT en las siguientes materias**, que han sido objeto de las correspondientes sesiones monográficas:

- Análisis de las diferentes propuestas para la mejora de la eficiencia de las empresas públicas (posible separación entre propietarios y gestores), buenas prácticas y posibles conflictos de interés.
- Aplicabilidad de las Directrices de la OCDE, FMI y Comisión Europea sobre Gobierno Corporativo de las empresas públicas al caso español.
- Aspectos positivos y negativos de la aplicación de los sistemas de hearings a los nombramientos de los presidentes y altos directivos de las empresas públicas. Criterios de idoneidad e incompatibilidad y propuestas relativas a la duración en el cargo y supuestos de cese.

- Meritocracia y procedimiento para la selección de los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas: retribución, idoneidad y responsabilidad legal.
- Oportunidad de la introducción de Consejeros Independientes y de Comisiones especializadas del Consejo de Administración (auditoría, nombramientos, retribuciones, riesgos...).
- Sistemas de control interno en las empresas públicas: supervisión del consejo y responsabilidad del personal directivo. Establecimiento de marcos comunes de control interno, y propuestas de mejora para la transparencia de las empresas públicas.

2. MEJORA DE LA EFICIENCIA, BUENAS PRÁCTICAS Y POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS ENTRE PROPIETARIOS Y GESTORES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En relación con cuál debe ser el papel del Estado como propietario de empresas públicas, las Directrices de la OCDE propugnan que debe actuar en todo momento como un **propietario activo e informado**, velando porque la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente.

Según este organismo, los principales medios que debe utilizar el Estado para ejercer dicha *propiedad activa* son: el establecimiento de una política de propiedad clara y coherente; la formulación de mandatos y objetivos generales para las empresas públicas; un procedimiento estructurado, transparente y profesionalizado para la selección de los miembros del Consejo de Administración; y un ejercicio efectivo de los derechos de propiedad establecidos.

El Estado debe definir sus objetivos como propietario, indicando sus prioridades y explicando cómo deben manejarse los compromisos necesarios. Al mismo tiempo, esto supone **que el Estado no se involucre en la toma de decisiones operativas** (como puede ser la intervención en procesos de contratación), **evitando redefinir periódicamente los objetivos de las empresas públicas de manera poco transparente**, y permitiendo, en consecuencia, **que las empresas operen con autonomía en la consecución de sus objetivos** sin intervenir en su gestión ordinaria.

En relación con esto se analizan las importantes diferencias que presentan los *controles externos* frente a los *controles internos* en función del tipo de ente público o privado ante el que nos encontremos. Los primeros controles presentan un papel mucho más reducido en las empresas públicas que en las privadas, para las cuales la autorregulación se produce tanto a través del propio mercado financiero como de los mercados societarios y de bienes y servicios que ejercen una influencia capital y que, de manera similar a la *mano invisible* de Adam Smith, continuamente generan una dinámica de aparición y desaparición de empresas menos eficientes. Por lo que respecta a los controles internos ocurre lo contrario, observándose la presencia de modelos de control fuertes en el ámbito de las Administraciones Públicas (como consecuencia de la abundante normativa y la importancia del derecho administrativo), y relativamente débiles en las empresas privadas. En un campo intermedio se situarían las empresas públicas, lo que supone un campo de actuación que debe ser objeto de mayor precisión y definición para generar incentivos, acercar los objetivos de accionistas y propietarios, y disminuir la posibilidad de discrecionalidad en la toma de decisiones que afectan a recursos públicos.

Sobre los actores que intervienen en unas y otras entidades, es también muy significativo destacar que mientras que en las Cias. privadas, con independencia del papel de los reguladores, son los accionistas prácticamente los únicos que emiten directrices a los directivos de las compañías -único escalón-, en el ámbito público aparecen una pluralidad de intervinientes (ciudadanos, políticos, ministerios, propietarios, directivos). Esta **compleja cadena de agentes**, con responsables alejados en la cadena de decisión, o difícilmente identificables, complica enormemente la adopción de decisiones por parte de los gestores, favorece la dilución de responsabilidades, y puede suponer la aparición de conflictos de interés intrínsecos entre unos y otros que lleve a tomar decisiones sobre criterios que no responden al interés de la empresa o de los ciudadanos.

Analizando posibles **vías de actuación que refuercen estos controles externos** en las empresas públicas, se plantea que, en relación con los controles de naturaleza societaria, una posibilidad consistiría en fomentar la participación en bolsa de las empresas públicas a través de la venta de paquetes minoritarios de acciones (caso de AENA), algo que, sin embargo, solo sería viable en relativamente pocas empresas debido a su complejidad y altos costes. Otra posibilidad consistiría en simular comportamientos o buenas prácticas extraídas del campo privado, aspecto respecto del cual existe práctica unanimidad en que, si bien cualquier gestor responsable debe analizar continuamente las mejores prácticas de su entorno, las diferencias en uno y otro campo son notables, por lo que **no deberían trasladarse experiencias privadas al ámbito público sin hacer antes un análisis minucioso**.

Por lo que respecta a los mecanismos de naturaleza financiera, otra de las posibilidades analizadas consistiría en eliminar los *avales* de las compañías públicas, advirtiéndose que, al igual que en el caso anterior, esto posiblemente generaría incrementos de costes y, en la práctica, restricciones en el acceso al crédito de estas compañías. Finalmente, una vía aún más extrema, pero que facilitaría la comentada autorregulación (que en ocasiones ni siquiera debe considerarse como una posibilidad por venir ya exigido por el derecho de la Unión Europea) consistiría en permitir la *quiebra de compañías públicas*. Sería el caso de empresas que, habitualmente operando en mercados sujetos a la competencia, no actuaran de manera eficiente, y la normativa mercantil les impusiera dicha obligación. Al igual que en los casos anteriores, se discute la conveniencia de esta medida (que, en la práctica, ya se ha producido en empresas públicas de naturaleza municipal) aclarándose que lo que se estaría propugnando serían procesos de liquidación *ordenada* de las compañías, donde el ente público asumiría su responsabilidad societaria, y no ante procesos de quiebra sin asunción de responsabilidades económicas.

Con el objetivo de mejorar los **incentivos** y la credibilidad del modelo actual (que deberá respetar la acción política en toda su extensión) se discute cómo, y por quién, debería realizarse la **fijación y supervisión de los objetivos de las empresas públicas**, sin los cuales se advierte que éstas no deberían funcionar. Las características de estos objetivos serían: fijados (idealmente) por el departamento de tutela; transparentes (por ejemplo, a través de contratos-programa); los mínimos posibles; cuantificables; y, estables en el tiempo.

En definitiva, y de manera resumida, estas propuestas de mejora se articularían a través de **tres elementos**: 1. Separación en diferentes entes o ministerios de las funciones de propiedad de las funciones de tutela y de fijación de objetivos; 2. Sistema de nombramiento de los máximos responsables a través de mecanismos objetivos de selección (utilizando incluso para ello

empresas especializadas); y 3. Comparecencia anual de los presidentes de las empresas públicas en comisiones especializadas del Congreso y/o Senado.

En relación con esta misma materia, el GT analiza un ejemplo que se puede considerar como un claro exponente de separación entre las funciones entre propietarios y gestores de las compañías. Se trata del caso del **sistema portuario español de titularidad estatal** que, en la actualidad, se articula a través de 46 puertos de interés general, gestionados por 28 Autoridades Portuarias, cuya coordinación y control de eficiencia corresponde al Organismo Público Puertos del Estado.

13

En este caso, los diferentes puertos realizan la explotación de las infraestructuras marítimas produciéndose una situación asimétrica entre la entidad matriz y las respectivas autoridades portuarias. De esta forma, mientras que la *dirección y gestión ordinaria* de las compañías se realiza por las respectivas Autoridades Portuarias (autonomía funcional), la *toma de decisiones estratégicas* y la *coordinación y control de eficiencia del conjunto*, recaen en manos del Estado como propietario.

De hecho, una de las metas declaradas de la *Ley 62/1997, de modificación de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, fue **reforzar la citada autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias**, así como regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general, a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias. Para ello se estableció que serían las Comunidades Autónomas quienes designen a su Presidente y determinen la composición última de su Consejo de Administración garantizando, eso sí, la presencia de las Administraciones local, autonómica y central, entre otros actores.

Este modelo, fruto del denominado Pacto del Majestic de 1996, se puede considerar un caso de éxito ya que, pese a su aparente complejidad organizativa (especialmente por lo que respecta a los nombramientos de sus presidentes y consejos de administración), no puede dejar de reconocerse que en la actualidad los puertos españoles gestionan, de manera rentable, cerca del 60% de las exportaciones y el 85% de las importaciones de nuestro país, aportando cerca del 20% del PIB del conjunto del sector del transporte.

Se cita igualmente la *Ley 28/2006 de Agencias estatales*, que recalcó la importancia de una *nueva cultura de la gestión pública* con el nivel de calidad que la sociedad exige de los poderes públicos, y permitiera a los ciudadanos visualizar los fines de los diferentes organismos públicos y los resultados de gestión encomendados a ellos. Algo, por cierto, coincidente con la propia esencia del término “Civil Servant”.

En relación con esta materia, el GT concluye que **es necesaria una mayor clarificación entre la figura del propietario** (ya sea a través de un ministerio central, o ya sea a través de una entidad coordinadora que asegure una homogeneidad) **de la figura de los gestores de las compañías**. Para ello deberán distinguirse aquellas entidades que realizan actividades de naturaleza predominantemente económica de aquellas que, pese a realizarse a través de empresas públicas, tienen un elevado componente administrativo y de prestación de servicios para el fomento del interés general.

3. APLICABILIDAD DE LAS DIRECTRICES SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO DE LA OCDE AL CASO ESPAÑOL

Las *Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo* constituyen un conjunto de buenas prácticas y recomendaciones dirigidas a los Estados sobre cómo garantizar que las Empresas Públicas actúen con eficiencia y transparencia, rindiendo cuentas de su actividad. Con carácter general, se considera que **las Empresas Públicas deben tener los mismos o superiores estándares de cumplimiento y transparencia hacia la sociedad en general, y los ciudadanos en particular, como los que tienen las compañías cotizadas hacia sus accionistas y stakeholders**. Además, y especialmente para aquellos mercados abiertos a la competencia y con objetivos económicos, se debe cumplir el principio de “**level playing field**”.

14

Las Directrices se elaboraron originariamente en el año 2005 como complemento de los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, y se han revisado en profundidad en el año 2015. En estos momentos, están en elaboración las *Directrices sobre Integridad y Anti-Corrupción* que desarrollan las Guías de la OCDE sobre las denominadas empresas públicas, siendo de aplicación general a este tipo de entidades. Las guías están diseñadas para aquellas entidades con personalidad jurídica propia, que estén controladas por la Administración, y que realicen actividades predominantemente económicas. Esto último significa que las Directrices *no* están diseñadas para ser aplicadas a entidades cuyo propósito principal consista en ejercer actividades de política pública, incluso aunque las entidades tengan la configuración jurídica de empresa societaria. Además, y si bien por exigencia de determinados países no son de aplicación a los niveles territoriales de Gobierno, se recomienda que los criterios y recomendaciones de las guías sean de aplicación, en nuestro caso, y con las debidas adaptaciones, a entidades directa o indirectamente dependientes de Comunidades Autónomas o Ayuntamientos.

Desde el punto de vista jurídico, aunque las Directrices tienen la consideración de soft-law, en virtud del rango legal de los Tratados Internacionales que rigen las relaciones entre la OCDE y sus países miembros, podría llegar a invocarse su directa aplicación.

Advertir igualmente que, si bien las propias Guías reconocen que pocos países de la OCDE cumplen de manera íntegra la totalidad de los principios, se considera nuclear que cualquier iniciativa legislativa que afecte a las Empresas Públicas tenga en consideración estas recomendaciones.

Los **principios o líneas básicas de actuación que deben regir el funcionamiento de las Empresas Públicas** se resumen a continuación:

1. En relación con las razones que justifican la propiedad pública: la titularidad de las EE.PP. se ejerce en nombre de los ciudadanos y, por tanto, el Estado debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, difundirlos de manera adecuada a través de la elaboración de una “Política de Propiedad Pública” -que deberá estar publicada, preferentemente a través de internet-, y revisar el mantenimiento de estas justificaciones con carácter anual.⁵
Se considera esencial **que cualquier objetivo de política pública sea objeto de un mandato claro y concreto de las autoridades competentes**, pudiendo llegar a ser complementado por los interesados a través de procedimientos de información pública.

⁵ De los distintos ejemplos de Políticas de Propiedad Pública e Informes agregados destaca el caso de Suecia. Se puede consultar en <https://www.government.se/reports/2017/06/the-states-ownership-policy-and-guidelines-for-state-owned-enterprises-2017/> y <https://www.government.se/reports/2018/09/annual-report-for-state-owned-enterprises-2017/>

2. En relación con el papel del Estado como propietario: el Estado debe actuar como un propietario *informado y activo* permitiendo, al mismo tiempo, **que las EE.PP. operen con total autonomía en la consecución de los objetivos previamente definidos**. El Estado, en su condición de accionista, debe **abstenerse de redefinir los objetivos de la empresa pública de forma poco transparente**. Debe, además, promover una “*cultura de la integridad*” (por ejemplo, a través del establecimiento de *whistleblowers mechanisms*) pero sin intervenir en la gestión de las compañías, permitiendo, en consecuencia, que los Consejos de Administración ejerzan sus funciones con independencia, profesionalidad y eficacia.
3. En relación con el papel de las Empresas Públicas en el mercado: debe garantizarse la igualdad de condiciones y competencia leal en los mercados. Para ello, **la normativa fiscal, financiera, o regulatoria, no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado**. El acceso de estas entidades a los mercados de deuda y de capitales por su parte deberá realizarse en condiciones de mercado. Además, y precisamente para evitar discriminaciones, **debe exigirse que las actividades económicas de las Empresas Públicas generen una rentabilidad similar a la obtenida por empresas privadas competidoras** (o, al revés, que los gobiernos no rebajen sus exigencias de rentabilidad para compensarlas de los objetivos de interés general que puedan tener encomendados, en la medida que esa compensación debe realizarse de forma separada y a través de procedimientos transparentes y auditables).
4. En relación con la Responsabilidad Empresarial: La referida “Política de Propiedad Pública” debe reconocer y respetar los derechos de los diferentes actores y grupos de interés (trabajadores, acreedores, entes territoriales, etc.)

Para que no existan dudas sobre las expectativas que el propietario tiene sobre la conducta empresarial de las empresas (*Tone at the Top*), los Consejos de Administración de las empresas públicas, y sus filiales, deberán *adoptar, aplicar, supervisar y difundir* con las respectivas adaptaciones un conjunto de buenas prácticas tales como:

- Los Sistemas y Métodos de control interno,
- Códigos éticos,
- Programas de cumplimiento,
- Medidas para evitar el fraude y la corrupción.
- Medidas para fomentar la integridad de la actuación de las empresas públicas,

Al igual que en el ámbito privado, los Consejos de Administración de las empresas públicas deben guiarse por estrictos criterios éticos, más aún cuando en estos casos pueden estar sometidas a especiales presiones derivadas de **la interacción entre las consideraciones empresariales y las políticas**. Un adecuado ambiente de control y un conjunto de principios éticos robustos favorecerán el adecuado clima empresarial del país en su conjunto. **En ninguna circunstancia deberá utilizarse a las Empresas Públicas como medio para financiar actividades de naturaleza política** (contribuciones a partidos, campañas de prensa o comunicación ajenas a la actividad de la compañía, etc.)

5. En relación con la Publicidad y Transparencia: Las Empresas Públicas deben mantener un adecuado elevado nivel de transparencia y someterse (de manera proporcional al

tamaño de las compañías) al menos a las **mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas.**

Sobre este punto, se consideran buenas prácticas:

16

- **Publicación de la información financiera y no financiera según estándares de alta calidad.** Incluirá: Declaración sobre los objetivos de la empresa y su cumplimiento; Resultados financieros y de explotación (con detalle de costes); Estructura de gobierno, propiedad y voto; Remuneración de los miembros del Consejo de Administración y principales cargos directivos (individualmente); Cualificaciones y procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo; Riesgos más significativos; Ayudas y garantías financieras recibidas del Estado; cualquier otro aspecto importante relacionado con los empleados y los accionistas.
 - **Procedimientos estatales de control específicos para las empresas públicas,** a los cuales se podría añadir auditorías externas independientes basada en normas de alta calidad. En cualquiera de los casos debe quedar plenamente asegurada la completa autonomía de los auditores, tanto de la propia empresa, como del Estado propietario.
 - **Publicación de un Informe Anual Consolidado sobre Empresas Públicas** (o, en su defecto, informes consolidados parciales sobre sectores comparables) que permita a los ciudadanos hacerse una idea clara de los resultados generales y de la evolución de las distintas empresas públicas. En este informe se detallará el valor de la cartera del Estado, y se recogerán con la suficiente extensión los indicadores financieros (rentabilidad, inversión, flujos de caja, dividendos, etc.) y no financieros clave de estas compañías.
6. En relación con la Responsabilidad y funciones de los Consejos de Administración de las Empresas Públicas: Tal y como ya se ha comentado previamente, **otorgar más poder y mejorar la calidad de los Consejos de Administración constituye un paso fundamental para la mejora del Gobierno Corporativo.** Entre otros, se consideran clave los siguientes aspectos:
- Que el Consejo de Administración reciba un mandato claro y asuma la responsabilidad final del desempeño de la empresa, siendo plenamente responsable ante los propietarios (este punto se desarrollará más adelante).
 - Que los Consejos sean de tamaño reducido y proporcional al tamaño de la compañía, para fomentar auténticos debates estratégicos.
 - Que goce de la suficiente autonomía y autoridad, y tenga (idealmente) la capacidad para fijar los niveles retributivos de los directivos, que deberán ser acordes con el interés general a largo plazo de la empresa.
 - Que todos los Consejeros, incluidos en su caso los funcionarios públicos, sean elegidos de manera transparente y por razón de sus cualificaciones. Los cargos políticos con capacidad de influencia en las condiciones operativas de las propias compañías no deben formar parte de las mismas o, al menos, deberán pasar un periodo de “cooling-off”.
- Los consejeros no deben actuar como representantes individuales de quienes les propusieron, sino en interés de la empresa en su conjunto.

- Que esté prevista la existencia de un número mínimo de Consejeros independientes, así como la conveniencia de constituir Comités especializados (auditoría, riesgos, etc.)
- Que los Consejeros tengan conocimiento del sector, así como una variedad de conocimientos representativos de los diversos campos de la compañía (financieros, legales, regulatorios, IT, etc.)
- Que exista un departamento de auditoría interna (al menos, en las Empresas Públicas de mayor tamaño).
- Que cuando esté prevista la representación de los trabajadores en el Consejo de Administración, ésta se ejerza de forma efectiva y sujeta a los mismos derechos y obligaciones que el resto de Consejeros.
- Que se realice una evaluación anual, y bien estructurada, del porcentaje de desempeño del Consejo de Administración.

Como resumen de los puntos anteriores, y tal y como ya se abordó en el apartado segundo de este documento, podemos señalar **que cada una de las decisiones que rodean a las empresas públicas debe acordarse en el nivel apropiado de decisión:**

- **GOBIERNO:** Le corresponde el establecimiento de una Política de Propiedad Pública común, así como la coordinación y el seguimiento de alto nivel de todas las empresas incluidas en dicha Política. Es recomendable que la función de propiedad esté claramente atribuida a un ministerio central. En caso de que existan fuertes razones para optar por un modelo descentralizado (por ejemplo, por criterios de política sectorial) debe cumplirse el requisito de establecer una entidad coordinadora fuerte entre los diferentes departamentos administrativos implicados.
- **MINISTERIO O ENTIDAD PROPIETARIA:** Le corresponde la definición de los Objetivos a cumplir por cada una de las Empresas Públicas, así como el seguimiento y monitorización de los mismos. Debe además indicar sus prioridades y explicar cómo deben manejarse los compromisos necesarios, absteniéndose de interferir en cuestiones operativas. El desarrollo de estos objetivos puede ser responsabilidad del Ministerio de Tutela, pero en todo caso deberán ser revisados por el Ministerio propietario. Con el objetivo de evitar conflictos de interés el Ministerio u órgano propietario (que debe tratar de maximizar el valor de la compañía) debe ser preferentemente diferente del Ministerio u órgano que tenga capacidad normativa o regulatoria sobre las compañías.
- **CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN:** Es el órgano de decisión de más alto nivel dentro de la compañía, debiendo ejercer sus funciones sin ningún tipo de injerencia política. Le corresponde la aprobación de un Plan Estratégico que permita el cumplimiento eficaz de los objetivos establecidos por la entidad propietaria, así como la supervisión y monitorización del Management.
- **MANAGEMENT (Presidente y Altos Directivos):** Les corresponde la ejecución del Plan Estratégico, así como la gestión ordinaria de la compañía. El Presidente de la compañía será el responsable ante el Consejo y le corresponde, además, la implantación, mantenimiento y supervisión de un adecuado sistema de Control Interno, así como la evaluación de su eficacia. En determinados casos separar el cargo de Presidente del cargo de Consejero Delegado puede ser una práctica especialmente útil en las entidades

públicas, en la que se debe primar la independencia del Consejo de Administración de los responsables de la compañía.

Comentar también la admisibilidad del **Comité de Vigilancia o Supervisión (“advisory-board”)** que se utiliza en países como Alemania, y que supone la coexistencia de dos Consejos diferenciados, uno para la gestión de la compañía y otro, el Comité de Vigilancia, que asesora y controla regularmente a la Junta Directiva en su actividad de dirección de la empresa, participando en las decisiones de especial trascendencia.

18

Por último, y por lo que respecta a la **integridad y criterios anticorrupción en las compañías públicas** existen sectores como el eléctrico, minero, petrolífero, gasista o logístico, con gran presencia de empresas públicas (especialmente en países del Este) donde casi el 40% de las compañías (según datos de la OCDE) han presentado irregularidades o casos de corrupción. Por ello, y como complemento de las Directrices sobre Gobierno Corporativo, se está actualmente trabajando en medidas tendentes a la mejora de la transparencia y control interno de las compañías que coadyuven a su erradicación o, al menos, eviten posibles acciones de responsabilidad frente a los directivos y administraciones propietarias.

Estas medidas de prevención del fraude se articulan a través de cuatro grandes líneas de actuación: **Integridad del Estado**, aplicando estándares de ética en la función pública, y estableciendo políticas de propiedad que conduzcan a la integridad; **Ejercicio efectivo de la función de propiedad** estableciendo marcos legales y regulatorios claros y concretos, y actuando, como se ha dicho, como un propietario activo e informado; **Promoción de la Cultura de la integridad y la prevención de la corrupción** a través fundamentalmente del desarrollo de Modelos de Gestión de Riesgos (ERM) adaptados a la compañía, como promoviendo controles internos, y estándares de cumplimiento y salvaguardando la autonomía de las compañías a la hora de la toma de decisiones; y **Responsabilidad de las Empresas Públicas y del Estado** estableciendo mecanismos de revisión, tomando medidas adecuadas en los casos de detección de situaciones irregulares, y recibiendo las diferentes indicaciones e inputs de la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanía en su conjunto.

4. REFERENCIAS AL CONCEPTO DE EMPRESA PÚBLICA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Con carácter general, y si bien la *Directiva 2006/111 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas* aporta una definición de empresa pública y establece la obligatoriedad de llevar cuentas separadas y dar transparencia a las aportaciones entre los Estados y las empresas públicas, **la UE no prejuzga el régimen de propiedad ni impone obligaciones formales a los Estados Miembros sobre cómo deben organizar sus Empresas Públicas.**

No obstante lo anterior, bajo el análisis doctrinal del principio de igualdad de trato y de la abundante jurisprudencia existente sobre las Ayudas de Estado, que tiene por objetivo garantizar que los Estados Miembros no conceden a las empresas, tanto públicas como privadas, ayudas incompatibles con el mercado común, **se observa un progresivo intento de las autoridades comunitarias de ir avanzando en materias de gobernanza**, que pasa fundamentalmente por hacer explícitos de manera clara y mensurable los diferentes objetivos a tener en cuenta por este tipo de compañías.

En los últimos años la Comisión Europea ha realizado determinados trabajos para identificar buenas prácticas, especialmente en países de reciente incorporación⁶. Fruto de estas recomendaciones, el principal objetivo para la reforma de las empresas de titularidad pública debe ser **mejorar la responsabilidad y la eficiencia de la toma de decisiones**. Esto requiere un adecuado marco para la toma de decisiones y un adecuado seguimiento tanto de los objetivos financieros como no financieros, siendo fundamental que los gestores de las compañías sean suficientemente experimentados e independientes, especialmente cuando la compañía tiene objetivos puramente comerciales.

Por lo que respecta a la normativa de los Sectores Portuarios, Eléctrico y Ferroviario, se analiza en el GT que, aunque en los dos primeros casos ya se viene haciendo referencia desde hace años a criterios de transparencia y objetividad, ha sido la *Directiva 2012/34 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único* la que ha desarrollado de manera más prolija el **concepto de autonomía e independencia** que debe regir el funcionamiento de las empresas ferroviarias y de los administradores de infraestructuras.

Así, de acuerdo con la Directiva 2012/34, estas empresas:

1. Deben tener patrimonio, presupuestos y contabilidad propia;
2. Deben ser responsables de su gestión, administración y control interno;
3. Deben ser administradas bajo los mismos principios que se aplican a las sociedades mercantiles, independientemente de su régimen de propiedad;
4. Deben tener libertad para definir su organización interna, desarrollar su cuota de mercado y fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías y
5. Deben ser capaces de tomar sus propias decisiones en materia de personal, activos y compras.

En estos sectores, además, es especialmente importante el aspecto ya comentado sobre la no discriminación a través de la exigencia de diferentes tasas de rentabilidad. **Desde el punto de vista del Derecho comunitario es irrelevante que los servicios públicos sean explotados por empresas públicas o privadas** entendiéndose, en consecuencia, que **no es aceptable admitir tasas de retorno de las inversiones más bajas en las empresas públicas que para las privadas**, ya que ello podría suponer un incentivo negativo a que los servicios calificados como obligaciones de servicio público se siguieran prestándose de manera indefinida por aquellas que admitan una TIR más baja, suponiendo esta práctica una vulneración del principio de “level playing field”. Además, y respecto a éstas, existe la creciente exigencia de compensar las obligaciones de servicio público con el coste de una empresa eficiente (Asunto Altmark 2003).

5. EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD, AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS.

Una vez abordadas las Directrices y recomendaciones de los organismos internacionales para la mejora de la gestión y la transparencia, corresponde ahora repasar nuestro Derecho Positivo para analizar el diferente alcance de los conceptos de **autonomía y responsabilidad** entre las empresas públicas y las empresas privadas, así como la diferente intensidad del **control** que se ejerce, en unos y otros, por los órganos internos y externos.

⁶ State-Owned Enterprises in the UE: Lessons learnt and ways forward in a Post-Crisis Context. Julio de 2016.

Son muchos los ejemplos que, en el caso español, y frente a la importancia del principio de la *autonomía de la voluntad* del ámbito privado, ponen de manifiesto la mayor dependencia de las empresas públicas de sus accionistas. Una de estas manifestaciones es sin duda la acción de la **Tutela**, cuyo ejercicio puede realizarse bien por el Ministerio que guarde una relación directa con el objeto de la entidad o bien, en ausencia de atribución expresa, a través del Ministerio de Hacienda.

Otras de las manifestaciones de este control reforzado son el **control de eficacia** y la **supervisión continua**, a las que están sometidas todas las entidades integrantes del sector público institucional. El primero de los controles es ejercido por el Departamento al que estén adscritos los diferentes entes a través de las Inspecciones de los Servicios, y tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos. Por su parte, la supervisión continua (introducida por la Ley 40/2015 y desarrollada por la Orden HFP 371/2018) se realiza por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y tiene por objeto comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron la creación de las entidades, así como su sostenibilidad financiera. Ambos controles, y especialmente el segundo, están aún en plena fase de desarrollo por su carácter reciente.

No debemos olvidar tampoco el elevado número de decisiones que deben ser objeto de aprobación a través de Consejo de Ministros, e incluso la posibilidad de que el Ministerio de Tutela llegue a dictar **Instrucciones** para que los entes institucionales realicen actividades cuya ejecución resulte de interés público. Esta capacidad de dirección sería difícilmente admisible en el ámbito privado, y si no se acompaña de otras medidas, puede llegar a inducir una disminución de responsabilidad de los administradores públicos de esas entidades.

En suma, el elevado número e intensidad de los controles citados, junto al diferente juego de la responsabilidad *ad-intra* de los administradores públicos frente a la responsabilidad *ad-extra* de los privados, nos lleva a concluir en el carácter fundamentalmente **instrumental** que nuestro sistema jurídico habría querido atribuir a las empresas públicas. Esto se refuerza con la *publicatio* de la empresa pública, por el cual el derecho de los particulares a ser indemnizados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos se realiza a través del procedimiento general, incluso cuando el resarcimiento se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración.

Ahora bien, y a la vista de todo lo anterior, **¿cuál es entonces la razón que justifica la creación de una Empresa Pública?**

Para dar respuesta a esta pregunta no debemos olvidar que, tal y como ya hemos enunciado, junto a otras posibles motivaciones contables o administrativas en ocasiones ajenas a la búsqueda de la eficacia, la empresa pública debe nacer para realizar una **actividad fundamentalmente económica**, siendo necesario para una mejor asignación de los recursos introducir criterios de eficiencia empresarial que mejoren los procesos de producción y minoren los costes de transacción. No se trataría tanto de si el accionariado de las sociedades estatales es público o privado, sino si los criterios de gestión de este tipo de entidades pueden inspirarse en técnicas de Management privado que hayan demostrado su validez. Pero estos aspectos se verán amenazados si, bajo el argumento de la necesaria (imprescindible, podríamos decir) tutela administrativa, las empresas públicas ven en la práctica minorada su autonomía por verse obligadas a consultar actuaciones de gestión ordinaria (régimen patrimonial y de contratación de bienes y servicios, régimen de contratación del personal, etc.) que lleguen a diluir el marco

jurídico de actuación entre los órganos ministeriales, sujetos al derecho administrativo, y órganos de las empresas públicas, sujetos al derecho privado. El adecuado equilibrio entre ambos principios conducirá a unos u otros resultados.

Respecto a la **responsabilidad de los administradores** el deber de lealtad de los mismos en el ámbito privado deriva tanto en una responsabilidad personal frente a la sociedad, una responsabilidad frente a terceros recogida en la legislación concursal y en la legislación tributaria e, incluso, en una responsabilidad de naturaleza penal. Por el contrario, en el caso de la empresa pública esta responsabilidad personal ha ido evolucionando desde el punto de vista normativo hacia una responsabilidad pública, mucho más beneficiosa, qué duda cabe, para los intereses de terceros acreedores.

21

La última manifestación de esta evolución fue la introducción del artículo 115 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público por la cual, frente al régimen de responsabilidad personal del administrador de la empresa privada, la responsabilidad que corresponda al empleado público como miembro del consejo de administración de las sociedades mercantiles es directamente **asumida por la Administración General del Estado que lo designó**, pudiendo la Administración exigir de oficio la responsabilidad solo cuando haya concurrido dolo, o culpa o negligencia grave.

Sobre esta modificación el GT, aun siendo consciente de que uno de los aspectos y recomendaciones claves para la mejora del Gobierno Corporativo es **otorgar más poder y mejorar la calidad de los Consejos de Administración**, considera que en el caso español esta aparente atribución de responsabilidad de los consejeros directamente por la AGE es, en muchas ocasiones, más una percepción que una realidad, pues de hecho existen diferentes jurisdicciones donde la condición de funcionario o servidor público es incluso un agravante de la responsabilidad. **Se considera por tanto recomendable el mantenimiento de esta protección de los consejeros públicos, si bien dentro del extenso perímetro empresarial público sería conveniente homogeneizar el tratamiento de la representación de los consejeros**, que en unos casos es nominativa, y en otras actúan como representantes de la persona jurídica que los ha designado. Debe además **homogeneizarse el régimen de responsabilidad de los administradores públicos** en los ámbitos estatal, autonómico y local.

Respecto al control vuelven a señalarse las diferencias entre ambos ámbitos, ya que se debate cómo en la empresa privada hay una mayor distancia entre la propiedad y la gestión mientras que, en el caso público, los controles (al menos los formales y, en mucho menor medida los que analizan la eficiencia de la gestión) son más abundantes por la mayor proximidad entre uno y otro. Para combatir el hiper desarrollo de controles se recomienda la introducción de **Modelos de Gestión de Riesgos** (reputacionales, operativos, financieros, de seguridad, etc.) que ya han demostrado su eficacia en otros países avanzados.

Por último, volver a insistir aquí que en el ámbito del sector público institucional **es el Presidente y los Altos Directivos de las compañías los responsables del diseño e implementación de un sistema de control interno eficaz** sin que nos deba conducir a error la referencia de la ley general presupuestaria de que la Intervención General del Estado ejercerá el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal.

6. APLICABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE MÉRITO A LA SELECCIÓN DE LOS ALTOS CARGOS DE EMPRESAS PÚBLICAS

Se ha hecho anteriormente referencia a cómo los datos sobre rotación del personal directivo ante un cambio de gobierno colocan a España a la cabeza de los países de la OCDE. Relacionado con este mismo aspecto, se ha señalado también cómo los presidentes y altos cargos de las empresas españolas tienen una duración en el cargo inferior al de sus homónimos europeos. Estos **cambios en las direcciones y estrategias de las compañías por motivos políticos**, ajenos en ocasiones a la lógica empresarial, **pueden generar una menor productividad** y supongan, en definitiva, una peor utilización de los recursos públicos.

22

Pero el procedimiento de selección y cese de los altos cargos de las empresas públicas, y de cómo avanzar hacia una mayor estabilidad en las mismas, entronca íntimamente con la aplicabilidad (o no) de **sistemas de mérito** para su selección.

Es necesario conocer en profundidad cuáles están siendo las experiencias actuales de otros países de nuestro entorno ya que, para estos países, frente a criterios de naturaleza discrecional también legítimos, **la meritocracia en la designación de los diferentes puestos es el aspecto principal a abordar en la reforma de la “Nueva Administración”**.

Para abordar con rigor estos planteamientos debemos partir de cómo los países de la Europa Continental y los países de raíz administrativa anglosajona (influidos en este aspecto por el organicismo alemán) poseen determinadas diferencias culturales que han generado la asunción de estos paradigmas administrativos diferenciados. Esto hace que determinadas buenas prácticas de países que consideran el mérito como algo cultural, no sean siempre adaptables a países con tradición más administrativista como España.

Uno de estos aspectos diferenciales es, precisamente, la forma de selección de los altos cargos y cómo conseguir que los gestores de las empresas públicas (volvemos a insistir, de vocación fundamentalmente económica, y no de prestación de servicios administrativos) tengan una **mayor orientación a los resultados**, y no presenten un foco orientado exclusivamente a la aplicación de la normativa y los procedimientos. Adelantándonos a posibles conclusiones, podríamos afirmar ahora que **la situación ideal se producirá cuando los políticos definan los objetivos, y los gestores públicos tengan la capacidad de decidir los medios más adecuados para conseguir esos objetivos**.

Pero la cultura administrativa es altamente resiliente, y siguen elaborándose estudios que señalan cómo los candidatos a cargos de dirección superior con origen interno en la Administración valoran más los aspectos típicos de la tradición administrativa (ley, equidad, transparencia, justicia social, presentación de cuentas, etc.) mientras que los candidatos externos tienen un enfoque más dirigido a resultados, eficiencia, sostenibilidad y mérito. Ambos enfoques son igualmente admisibles, pero deberán tenerse en cuenta a la hora de diseñar el perfil del puesto a cubrir.

Dentro de las experiencias más novedosas en los últimos años para la introducción de sistemas basados en el mérito destaca, sin duda, el caso de nuestro vecino peninsular que, en el Memorando de Entendimiento firmado con la Troika comunitaria en mayo de 2011, introdujo dentro de las medidas de ajuste fiscal un ambicioso plan de reformas administrativas. Dentro de este plan, y tomando como inspiración órganos similares de países avanzados, Portugal creó la

Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública (CRESAP) como un organismo autónomo e independiente de la Administración.

La CreSAP es la **responsable de la introducción de la meritocracia en la Administración Central, regional y local**, a través de la gestión de la selección de los directivos públicos por medio de la valoración de sus méritos. En opinión de la doctrina, su instauración ha contribuido a mejorar la confianza y la transparencia de las instituciones y a la despolitización de la Administración.

23

Su función principal consiste en valorar los currículos y los perfiles profesionales de los directivos de empresas públicas, y convocar y gestionar los concursos en el caso de los directivos de la Administración a partir de un perfil del puesto facilitado por el órgano del gobierno que solicita la evaluación. Es decir: existe un procedimiento para selección de Directivos de la Administración Central del Estado (Directores y Subdirectores Generales fundamentalmente) basado en concursos públicos, y un procedimiento (añadido posteriormente) para los Presidentes y Directivos de las empresas públicas, donde se emite un informe preceptivo y no vinculante respecto de los candidatos que el Gobierno quiere designar para el sector empresarial.

La CreSASP se compone de un Presidente que se elige por un periodo de cinco años, y de tres a cinco vocales permanentes que son nombrados por cuatro años. Asimismo, durante los procesos selectivos cuentan con un vocal no permanente del Ministerio que pretenda cubrir la vacante en cuestión (aunque no del propio órgano al cual vaya destinado), así como una bolsa de entre 20 a 50 peritos que apoyan a la Comisión en materias técnicas específicas e intervienen en los concursos para puestos directivos de nivel superior.

En el caso de la **selección por concurso público**, una vez analizado el currículo y el análisis del cuestionario de autoevaluación donde se valoran 12 tipos de competencias ideales (liderazgo, motivación, orientación estratégica, etc.) se lleva a cabo una entrevista presencial con los seis candidatos mejor valorados, el doble del número de candidatos que la Comisión debe presentar al Gobierno. El informe final, con una short-list de los tres mejores candidatos, se remite al Gobierno para que tome la decisión final sobre quién debe ser elegido. La persona ocupará el cargo durante cinco años renovables por otros cinco.

En el caso de la **selección de los directivos de las empresas públicas** el proceso es diferente, ya que la CreSap procede a la evaluación de los currículos de los candidatos remitidos en este caso por el Gobierno. Una vez valorados los mismos y entrevistados los candidatos (prestando especial atención a las denominadas soft-skills), este organismo emite un “informe de decisión” con tres posibles valoraciones: adecuado; adecuado con limitaciones y no adecuado. Si bien este informe no es vinculante, el gobierno portugués no ha escogido hasta ahora a ningún directivo público sobre el que la CreSap haya emitido una opinión negativa. Una vez seleccionado, el directivo firmará un contrato de tres años de duración (frente a los cinco anteriores) cuyo articulado deberá incluir objetivos cuantificables y medibles anualmente que representen una mejora en los indicadores clave de gestión de cada puesto. Una vez iniciada la actividad, los gestores públicos son evaluados anualmente teniendo en cuenta el cumplimiento de dichos objetivos.

En este periodo la labor de la CreSAP ha sido intensa, ya que **se han finalizado más de 500 procedimientos, en los que ha valorado cerca de 7.000 candidatos**. La media de aspirantes por plaza ha sido de 25 personas, y su perfil ha abarcado desde los actuales titulares (que suelen optar a su reelección), catedráticos de Universidad, magistrados y otros candidatos externos.

Sólo en 10 procedimientos el puesto ha quedado vacante, bien por no existir al menos 3 candidatos, o bien por no disponer de méritos suficientes.

En el caso de nuestro país frente a procedimientos de selección puramente discrecionales, ya existen muchas voces que desde el campo de la gestión administrativa reclaman la existencia de un órgano similar al de la CreSap, pues si bien en los últimos años se ha introducido en nuestro Derecho Administrativo mayores referencias al mérito, **la creación de un órgano ad-hoc para la selección de los directivos de las empresas públicas constituiría un paso decidido para un cambio de paradigma administrativo.**

Pero, como decíamos, en nuestro país también han existido intentos de extender la meritocracia. Así, y por no remontarnos más atrás, la Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del Alto Cargo estableció la **idoneidad como requisito para el nombramiento de los altos cargos**, tomando como referencia los criterios de mérito, capacidad y honorabilidad.

Dicha norma, que regula las causas por las que no pueden considerarse idóneos para el desempeño de un alto cargo, aclara que la honorabilidad debe concurrir en el alto cargo durante el ejercicio de sus funciones, por lo que su falta sobrevinida será causa de cese. La constatación previa de que se cumplen las condiciones de idoneidad para el desempeño del cargo se hace mediante una declaración responsable que debe suscribir el candidato suministrando a la **Oficina de Conflictos de Intereses**, si así se solicita, la documentación que acredite dicho cumplimiento.

Otro sistema donde también se analiza la idoneidad de los candidatos es el regulado recientemente por el **Banco de España**, con origen en los requerimientos de mejora corporativa de las entidades financieras europeas exigidos por el Mecanismo Único de Supervisión. A través de este sistema, la idoneidad de los miembros de los órganos de administración y de los directores generales o asimilados (altos cargos) de las entidades supervisadas debe ser evaluada con carácter previo a su inscripción en el Registro de Altos Cargos por parte del Banco de España o, en función del tamaño de la entidad, del Banco Central Europeo.

La normativa de desarrollo (Circular 2/2016 sobre supervisión y solvencia de las entidades de crédito) ha aclarado que la evaluación de idoneidad que realice el Banco de España no sustituye a la que debe hacer la propia entidad sobre sus candidatos a altos cargos. Esta evaluación debe incluir un análisis acerca del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en la legislación sectorial en vigor para el cargo concreto que se vaya a desempeñar, y además debe valorar al candidato en relación con el documento de definición de funciones, aptitudes y dedicaciones de los miembros del consejo que haya elaborado la Comisión de Nombramientos y Retribuciones en cumplimiento de la Ley de Sociedades de Capital.

La mera declaración de concurrencia de los requisitos de idoneidad antes mencionados, que no venga acompañada de un análisis pormenorizado de cada uno de los requisitos y su cumplimiento en el caso concreto, no se considerará suficiente.

Por último, resulta también novedoso (y sin duda está resultando altamente controvertido) el sistema de concurso público que la Ley 17/2006, modificada posteriormente por la Ley 5/2017, para la independencia y el pluralismo de RTVE ha establecido para la **selección de los miembros del Consejo de Administración y del Presidente de la CRTVE.**

En relación con este proceso, que nos recuerda por sus similitudes al caso portugués, en fechas recientes se ha hecho público el informe de evaluación de los candidatos elaborado por el Comité de Expertos designado al efecto, y que ha valorado tanto los currículos como los proyectos empresariales de los 95 candidatos presentados.

La valoración y puntuaciones de cada uno de estos proyectos, que incluso se han publicado en el BOE, ha sido dispar, habiendo sido finalmente admitidos los 20 candidatos que han obtenido mayor nota siempre que previamente hayan obtenido más de 65 puntos (de los cuales la formación y experiencia valen 70 puntos y el proyecto personal presentado para la mejora de RTVE 30 puntos).

De acuerdo con lo establecido en la Ley, una vez emitido el informe de evaluación por el Comité de Expertos se convocará la **Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados** y la **Comisión de Nombramientos del Senado**. La selección definitiva del Presidente y Consejeros de RTVE sigue, a día de hoy, pendiente de decisión final.

7. IDONEIDAD, RESPONSABILIDAD Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CONSEJEROS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

A la hora de abordar los requisitos que debe presentar un Consejo de Administración de una Empresa Pública que funcione de manera eficaz (cómo seleccionar a sus miembros de manera idónea; hasta donde debe extender su responsabilidad civil y penal, cómo calcular la retribución de consejeros y directivos, etc.) vuelve a surgir con fuerza una pregunta previa: ¿realmente debe gestionarse la actividad pública a través de un instrumento de derecho mercantil como es un Consejo de Administración? O, dicho de otro modo, ¿es eficiente que los entes públicos se gestionen a través de Consejos de Administración, cuyos miembros no siempre son expertos en aquellos sectores sobre los que deben tomar decisiones?

La respuesta a esta pregunta, aunque puede abordarse desde distintos puntos de vista, ha sido respondida en parte en apartados anteriores cuando establecíamos una dicotomía entre actividades de naturaleza predominantemente administrativas, y actividades de naturaleza predominantemente económica en las cuales deben introducirse criterios de gestión empresarial y que son las que, strictu sensu, únicamente deben realizarse a través de empresas públicas. Siendo esto así, y reservando esta denominación a aquellos entes que cumplan estos requisitos, ¿cuáles son las facultades específicas e indelegables de cualquier Consejo de Administración, sin las cuales este órgano no puede considerar que actúa como tal?

En nuestra opinión, estas **funciones imprescindibles** de cualquier órgano de gobierno son, como mínimo, las siguientes: determinación de las políticas y estrategias de la sociedad; ser capaz de comprender y valorar los riesgos a los que se enfrenta la compañía, ser garante del cumplimiento normativo, establecer un sistema de Gobierno Corporativo adecuado; y, garantizar la adecuada supervisión de las Comisiones que hubiera constituido, así como supervisar la gestión de la compañía y los directivos en su conjunto.

Como parte fundamental para la mejora del gobierno corporativo resulta necesario diferenciar y equilibrar adecuadamente la presencia de **distintos tipos de Consejeros: Ejecutivos**, con funciones de dirección, y **No Ejecutivos** con funciones supervisoras. Dentro de la segunda categoría distinguiremos los consejeros dominicales (o micro-dominicales, en su caso) y los

independientes, que son especialmente controvertidos en el ámbito público. Citar también la reciente aparición de los denominados consejeros coordinadores o la figura de los proxy-advisors.

El procedimiento de selección de los miembros de los Consejos de Administración, su forma de nombramiento, y su sistema de retribución (aspecto que, en una entidad pública, está sujeto a una gran cantidad de condicionantes externos a la propia compañía) son aspectos claves del sistema de gobierno. Con relación a estos aspectos, la reciente **Guía Técnica 1/2019 de la CNMV sobre la Comisión de Nombramientos y Retribuciones** ha recogido una serie de principios y buenas prácticas sobre la forma que un órgano de esta naturaleza puede coadyuvar a la mejor gestión de la empresa. Esta Comisión (o Comisiones, una de nombramientos y otra diferente de retribuciones) tiene como objetivo principal el **procurar que la compañía cuente con los mejores profesionales en sus órganos de gobierno y alta dirección**. En el ámbito mercantil estará formada por consejeros no ejecutivos de los cuales, tal y como ocurre para el caso de las Comisiones de Auditoría, al menos dos deberán ser consejeros independientes, incluido el presidente.

En esta misma línea, las recomendaciones del **Código de Buen Gobierno de las sociedades de capital** establecen que sus miembros se designen en base a los conocimientos, aptitudes y experiencia adecuados a las funciones que van a desarrollar; que los consejeros puedan proponer a la Comisión candidatos para cubrir vacantes del Consejo y proponer las condiciones básicas de los altos directivos; y que se compruebe y revise periódicamente la política de remuneraciones aplicada y la independencia de los Consejeros. Para ello esa Comisión, u órgano equivalente, debería tener en cuenta los siguientes pasos y criterios de selección:

- Establecimiento y actualización periódica de una *matriz de competencias* que defina las aptitudes y conocimientos de los candidatos, y que ayude a definir las funciones del puesto, así como las competencias, conocimientos y experiencias más adecuadas.
- Evaluación de cada candidato dejando constancia en el acta de la sesión de dicha evaluación y la adecuación del candidato al puesto solicitado.
- Descripción de las razones que justifican la adecuación del candidato.
- Aceptación formal por parte del candidato de las condiciones y políticas para los consejeros y directivos (obligaciones legales y estatutarias, prevalencia del interés social, reglamentos internos, declaraciones sobre conflictos de interés, etc.).

Cuestión distinta, pero íntimamente relacionada con el establecimiento de reglas relativas al procedimiento y criterios de nombramiento, es el **establecimiento de unos supuestos tasados y restrictivos para los ceses del Presidentes y Directivos de las compañías públicas**. Al igual que para los nombramientos de los altos cargos de las empresas públicas se recomienda que se realicen por un periodo mínimo determinado (por ejemplo, cinco años), deben también justificarse adecuadamente los ceses que, por motivos extraordinarios, pueden llegar a producirse antes de la finalización de los contratos.

Los supuestos de cese deberán ser públicos, conocidos, y estar recogidos en las políticas internas de la compañía. Entre otros de naturaleza análoga podrán incluirse determinados supuestos excepcionales como: incumplimientos graves de la normativa legal o presupuestaria, falta grave en el cumplimiento del Código Ético de la compañía, e incumplimiento (por acción u omisión)

en la adopción de medidas contra el fraude y la corrupción. En la medida que responda a causas objetivas podrá ser también motivo de cese antes de la finalización del mandato el incumplimiento sustancial de los objetivos asignados al directivo acordados en el momento del nombramiento.

Los casos de cese deberán ser objeto de informe por el mismo encargado del análisis de idoneidad inicial de los candidatos, valorándose de manera suficiente la información aportada por el directivo cesado. Dicho órgano podrá ser la Entidad independiente para la selección de presidentes y directivos de empresas públicas ya comentada anteriormente, o incluso la actual Comisión de Nombramientos del Congreso o Senado.

Otra recomendación alineada con la ley de sociedades de capital y con el Código de Buen Gobierno que en los últimos ejercicios está creciendo de manera significativa es la **evaluación del funcionamiento del Consejo de Administración por terceros** a la que ya hemos hecho referencia al exponer las recomendaciones de la OCDE. Esta evaluación externa (se recomienda al menos cada 3 años) tiene por objeto analizar el correcto funcionamiento del Consejo de Administración desde el punto de vista de su gobernanza: perfiles de los consejeros, participación activa de los mismos tanto en el Consejo como en las diferentes Comisiones, temas tratados, documentación, y otro tipo de aspectos enfocados a la mejora de la independencia de los órganos de gobierno.

En cuanto a la tipología de responsabilidades deberemos distinguir entre la responsabilidad societaria, tributaria, contable y penal. Destacar aquí la reforma del año 2015 respecto a la exigencia de responsabilidad penal de las personas jurídicas recogida en los artículos 31 bis a 31 quinquies del Código Penal por la cual, para evitar que la empresa sea juzgada por cargos delictivos, deberá demostrar haber establecido un sistema de vigilancia y control para evitar o reducir el riesgo de comisión de delitos (Corporate Compliance). Tal y como establece tanto la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, como las primeras sentencias ya firmes sobre esta materia, no es suficiente con que se justifique el cumplimiento formal de los requisitos de exención, sino que deberá quedar demostrado que existe una auténtica cultura ética empresarial de respeto a la ley.

En el campo público **el nuevo sistema de responsabilidad es aplicable a las sociedades mercantiles públicas, pero con importantes limitaciones**⁷.

Por último, respecto a la existencia de **Consejeros Independientes** es necesario señalar que en el ámbito público no existe consenso sobre quienes deben encuadrarse dentro de esta categoría, ya que en uno casos se incluyen únicamente bajo esta denominación a aquellos que *no* tengan la consideración de funcionarios o empleados público y, en otros casos, se considera que deberá atenderse al criterio del Reglamento de la Ley de Patrimonio ⁸.

⁷ El artículo 31 quinquies CP establece que la responsabilidad penal de las personas jurídicas no será aplicable al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas. Por su parte, en el caso de sociedades mercantiles públicas solo les podrán ser impuestas las penas de multa por cuotas o proporcional o intervención judicial por un máximo de cinco años para proteger los derechos de trabajadores o acreedores.

⁸ Art. 140 RLPAP. Tendrán la consideración de consejeros independientes aquellos administradores que no presten servicios o que no se encuentren vinculados laboral o profesionalmente a la Dirección General del Patrimonio del Estado o al organismo público

Respecto a la necesidad de extender su presencia a todas las empresas públicas, existen dudas, no solo respecto a su utilidad práctica, sino además sobre si la imparcialidad y autonomía de estos consejeros independientes sería realmente mucho mayor que la de los funcionarios públicos. Caso especial de nuestra legislación, es la establecida para el Instituto de Crédito Oficial donde, con la reforma de sus Estatutos del año 2015, se estableció que de sus diez vocales cuatro serían independientes (no personal al servicio del Sector Público) con la particularidad además de tener doble voto, con *mayoría de decisión* por tanto en todas aquellas materias relativas a operaciones financieras de activo y pasivo propias del negocio del ICO.

Aunque el GT considera por tanto que existen dudas razonables sobre el carácter necesario de esta figura en el ámbito de la empresa pública, destacar que existen elementos para considerar que las autoridades europeas ven adecuada la presencia de estos consejeros independientes, por lo que sería previsible que en el futuro se llegue a exigir su presencia, al menos en lo que respecta a las *sociedades no financieras* a efectos de EUROSTAT. Siendo esto así, **debe realizarse una reflexión en profundidad sobre si debe preverse esta figura a todas aquellas empresas públicas de mayor tamaño o, al menos, en aquellas con una mayor relación con mercados abiertos a la competencia**, donde la experiencia y conocimientos de estos consejeros independientes puedan ser de mayor valor.

8. ESPECIALIDADES DE LAS COMISIONES DE AUDITORÍA DE EMPRESAS PÚBLICAS

En los últimos años, las diferentes reformas de la ley de Sociedades de Capital y del Código de Buen Gobierno de las entidades cotizadas han supuesto el mayor cambio en décadas en materia de Gobierno Corporativo. Lejos quedan ya iniciativas pioneras como la publicación en febrero de 1998 del Código Olivencia que, por inspiración del Informe Cadbury en Reino Unido de 1992 empezó a sentar en nuestro país el principio de “cumplir o explicar”, e introdujo como una de sus más novedosas recomendaciones la creación de una comisión de auditoría en el seno de los Consejos de Administración.

Al Informe Olivencia le sucedería el informe Aldama de 2002 y, ese mismo año, la Ley de Medidas para la Reforma del Sistema Financiero convirtió en exigencia legal para las sociedades cotizadas lo que hasta ese momento era una “recomendación”. Posteriormente, y fruto de la carrera para la mejora del gobierno corporativo y la defensa de los intereses minoritarios liderada por los países anglosajones, en España la Ley de Auditoría de Cuentas de 2015 extendió este requisito no solo a las cotizadas sino también a las *Entidades de Interés Público* estableciéndose reglas precisas sobre su composición, funcionamiento y responsabilidades. Estos requerimientos fijados en la modificación de la Ley de Sociedades de Capital⁹ se complementaron con las recomendaciones contenidas en el Código de Buen Gobierno de las sociedades cotizadas (CBGSC) del año 2015, que ha sustituido al Código unificado de buen gobierno de 2006. A nivel legislativo cabe destacar el Real Decreto-ley 18/2017 y Ley 11/2018 en materia de información no financiera y diversidad por la que se traspone plenamente al derecho español la Directiva Europea que establece que se incorpore al informe de gestión de las compañías numerosa información de naturaleza medioambiental, social (aspectos como la “brecha salarial”), lucha contra la corrupción y soborno, etc.

que fuera accionista de la sociedad; al órgano con funciones reguladoras sobre el objeto de la actividad de la sociedad; o al Ministerio que tenga atribuida la tutela de la sociedad.

⁹ Artículos 529 quaterdecimos y 529 quinceesimos del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital

Como colofón, hasta el momento, de esta revolución en materia de gobernanza, la **Guía Técnica 3/2017 sobre Comisiones de Auditoría de Entidades de Interés Público** de la CNMV ha recogido un conjunto de 79 recomendaciones para el reforzamiento de las Comisiones de Auditoría cuyo cumplimiento hay que valorar adecuadamente por existir el riesgo de que se considere como *lex artis* por parte de la jurisdicción competente. La Guía afecta a las sociedades cotizadas, entidades financieras, compañías que emitan bonos o entidades, o entidades que cuenten con más de 4.000 empleados y 2.000 millones de cifra de negocio.

Junto con una serie de principios básicos que debe regir el comportamiento de sus miembros, la comisión de auditoría, de manera colegiada, tendrá responsabilidad sobre el asesoramiento al consejo de administración y de supervisión y control de los procesos de elaboración y presentación de la información financiera, de la independencia del auditor de cuentas, y de la eficacia de los sistemas de control interno y gestión de riesgos.

Respecto a su composición la comisión de auditoría estará compuesta exclusivamente por consejeros no ejecutivos nombrados por el consejo de administración, la mayoría de los cuales, al menos, deberán ser consejeros independientes y uno de ellos será designado teniendo en cuenta sus conocimientos y experiencia en materia de auditoría, contabilidad, o ambas.

Pero **este notabilísimo desarrollo en materia de gobernanza en las sociedades de capital privado** al que hemos asistido en la última década **no ha encontrado igual reflejo en el ámbito público**. Así, desde la introducción hace más de 15 años en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de la obligación de que las empresas públicas obligadas a auditarse constituyeran una Comisión de Auditoría y Control, con la composición y funciones que se determinaran en cada caso, no se han producido modificaciones posteriores que hayan contribuido a su desarrollo, más allá del desarrollo a través del reglamento de la ley sobre qué deben entender por *consejeros independientes*. Esta circunstancia ha venido progresivamente alejando de los estándares de las grandes compañías de capital privado a las exigencias establecidas para las compañías públicas.

Sin embargo, y aún de manera formal, lo cierto es que, en estos momentos, en el Sector Público Institucional Estatal se estima que funcionan alrededor de **60 Comisiones de Auditoría** que realizan fundamentalmente actuaciones puntuales de supervisión de la auditoría de cuentas. Por otra parte, y pese a gestionar mayores recursos y actuar también a través de Consejos de Administración, **la obligación de constituir una Comisión de Auditoría nunca se ha llegado a exigir a las Entidades Públicas Empresariales** que, sin embargo, con el paso del tiempo y de manera desigual, han ido optando por constituir voluntariamente dichas comisiones.

Respecto a sus funciones, con su puesta en funcionamiento en 2003 para el caso de las sociedades mercantiles estatales (no se tiene conocimiento que esta exigencia se hay trasladado al ámbito de la administración territorial) han venido consistiendo históricamente en las siguientes: supervisión del proceso de elaboración de las Cuentas Anuales y reunión con los auditores de cuentas de la entidad; propuesta para la designación y renovación de auditor de cuentas (aspecto éste que debe ser compatible con los procedimientos de contratación pública); información al Consejo de Administración de las salvedades detectadas en la auditoría de cuentas y, en caso de existencia de un departamento de auditoría interna, conocimiento tanto del plan de auditoría como de los resultados de los trabajos.

Pero la evolución de los sistemas de control y el reforzamiento del gobierno corporativo de las compañías, junto al avance ya señalado de las grandes compañías de capital, vienen

presionando para que estas Comisiones hayan empezado a asumir funciones que en muchos casos hasta el momento les resultaban ajenas, y que no siempre encajan de manera precisa con el funcionamiento de los entes públicos cuya gestión deben supervisar.

Junto a las señaladas anteriormente que giraban alrededor de la supervisión de la información financiera y la relación con los auditores, estas nuevas funciones se articulan alrededor de la **supervisión de la gestión de riesgos**, en la medida en que, de materializarse un posible riesgo, puede llegar a existir un impacto patrimonial que debería ser reflejado contablemente.

Estas nuevas categorías de funciones de la Comisión de Auditoría que deben contribuir a conformar un modelo más excelente de control son las siguientes:

- Supervisión de la eficacia del control interno de la entidad,
- Supervisión de los Sistemas de Gestión de Riesgos (SGR),
- Análisis de operaciones vinculadas,
- Supervisión de los aspectos fiscales (Impuestos sobre Sociedades y cualquier otro tributo directo o indirecto).
- Supervisión del mecanismo de funcionamiento del Buzón y del Código Ético de la entidad,
- Supervisión del Modelo de Prevención de Delitos de la sociedad.
- Supervisión del funcionamiento del área de cumplimiento normativo.

A los anteriores deberán añadirse el suficiente conocimiento de los trabajos de auditoría realizados por los diferentes órganos de control (IGAE, TC, TCE) o Autoridades Independientes (Airef, CNMC, CNMV) y la responsabilidad de analizar, de manera conjunta con dichos órganos, las debilidades del sistema de control interno incluyendo en el Plan de Control, que deberá aprobar la Comisión de Auditoría, las actividades de comprobación que se propongan por dichos órganos.

Como modelo incluso más desarrollado, se ha analizado el caso de AENA donde a las funciones “avanzadas” hasta aquí descritas, responsabilidad de la Comisión de Auditoría, se ha incorporado la evaluación de los **riesgos no financieros** de la compañía a través de una o varias comisiones especializadas sobre riesgos operativos, tecnológicos, legales, sociales, medio ambientales, políticos y reputacionales.

Cuestión distinta de la propia existencia y de las funciones que debe realizar la Comisión de Auditoría es la existencia de un **Departamento o unidad de Auditoría Interna** ya que, aunque pueda resultar paradójico, siguen existiendo entidades que, pese a tener una Comisión de Auditoría, no disponen de un departamento de auditoría interna integrado en la gestión de la compañía. A este respecto se recomienda que a partir de un determinado tamaño todas las compañías públicas dispongan de personal dedicado a esta labor, que actuará bajo la dependencia funcional de la Comisión de Auditoría. Además, se recomienda la Elaboración de un Estatuto del departamento de Auditoría Interna, que sea aprobado por el Consejo de Administración, y en el cual se definan explícitamente los aspectos básicos del funcionamiento

efectivo de este departamento: objetivo o misión, dependencia funcional y orgánica, grado de autonomía y responsabilidad.

En todo caso, en las funciones que desarrolle la unidad o departamento de auditoría interna debe garantizarse la **plena coherencia con las funciones de control** que la ley atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado y al resto de órganos fiscalizadores que puedan existir en el ámbito Estatal, Autonómico o Local, en particular cuando en función de su régimen legal de control, la unidad o departamento de auditoría interna conviva con el control financiero permanente.

Del análisis estadístico realizado sobre las Comisiones de Auditoría de diez de las empresas públicas más significativas (entre las cuales se ha incluido una de ámbito municipal), se ha constatado que:

- En los 10 casos analizados existía una Comisión de Auditoría dependiente del Consejo de Administración, y en 9 casos existe un departamento o unidad de auditoría interna que depende orgánicamente del presidente de la compañía en un 67% de los casos o de otros órganos (Gabinete de Presidencia, Secretaría General o Vicepresidencia Ejecutiva) en el 33% restante.
- El número de miembros de la Comisión de Auditoría es de 3 vocales en 8 casos, 4 vocales en 1 caso y 5 vocales en 1 caso.
- Únicamente en 3 casos la Comisión de Auditoría tenía un Reglamento o Normas de Funcionamiento aprobadas por el Consejo de Administración de la compañía¹⁰.
- La media de reuniones anuales de la Comisión de Auditoría en 2018 ha sido de 4,55 veces, siendo 2 veces la Comisión que en menos ocasiones se ha reunido, y 8 la que más.
- Tan solo en dos casos la Comisión de Auditoría estaba integrada mayoritariamente por personas ajenas a la Administración.
- La media de personas en el departamento de auditoría interna es de 5,2.

En conclusión, se considera que, bajo los principios de responsabilidad, escepticismo, dialogo continuo y constructivo, y capacidad de análisis, las Comisiones de Auditoría de las Empresas Públicas deben seguir avanzando en la asunción de estas nuevas funciones teniendo en cuenta las mejores prácticas de Gobierno Corporativo.

Para ello, se realizan las siguientes **recomendaciones**:

- Necesidad de dotar de una Comisión de Auditoría y de una unidad o departamento de Auditoría Interna (de la cual dependerá) a todas las Entidades Públicas Empresariales y sociedades mercantiles públicas a partir de un determinado tamaño.

¹⁰ Señalar que tanto el Grupo SEPI como el Grupo Patrimonio tiene Instrucciones sobre las funciones a realizar por los Comités de Auditoría de las empresas de su ámbito.

- Que los miembros de la Comisión de Auditoría se designen teniendo en cuenta sus conocimientos y experiencia en materias de fiscalidad, contabilidad, control interno y gestión de riesgos, y auditoría.
- Que se actualicen y homogenicen las funciones de la Comisión de Auditoría de todas las entidades del Sector Público Institucional dotándolas de mayor formación, especialización e implicación.
- Que se asegure un acceso sin restricciones a la información de la compañía y se utilicen de manera adecuada instrumentos modernos de control (técnicas de Big Data, análisis de IT, etc.)
- Que el importe de las dietas a percibir por los Consejeros tengan en cuenta su mayor responsabilidad derivada de la pertenencia a la Comisión de Auditoría.
- Que se refuerce la autonomía del departamento de Auditoría Interna, haciendo depender su nombramiento y cese directamente de la Comisión de Auditoría o, en su defecto, directamente del Consejo de Administración.
- Que se asegure una mayor y mejor coordinación del área de Auditoría Interna con los responsables legales del control externo y con los organismos de supervisión financiera.

4.- Integrantes del Grupo de Trabajo:

Alberto Alonso Poza, Accionista y Director Financiero, Gas&Go; **Carlos Balmisa García-Serrano**, Director de Control Interno, CNMC; **Ignacio Corral Guadaño**, Director de la Escuela de la Hacienda Pública; **Pedro Durá**, Secretario General, Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP). Profesor, Universidad Complutense de Madrid; **María Jesús Escobar**, Socia responsable sector público EY; **Marta Fernandez Currás**, Socia, EY Abogados; **Silvia López- Palomino**, Socia, EY Abogados; **Manuel Fresno Castro**, Interventor-Auditor del Estado en excedencia (Coordinador GT); **Mario Garcés Sanagustín**, Interventor y auditor del Estado e Inspector de Hacienda del Estado en excedencia. (Coordinador GT); **Guillermo González de Olano**, Director Jurídico, Suez Agua; **Guillermo Guerra Martín**, Socio, Gómez Acebo & Pombo Abogados; **Gonzalo Iturmendi Morales**, Abogado, Socio y Director, Bufete G. Iturmendi y Asociados, S.L.P.; **Paloma Martín Martín**, Directora del Área de Servicios Sociales y Sanidad de Sector Público, Deloitte Consulting; **David Mellado Ramírez**, Socio, PWC. Abogado del Estado en excedencia; **Juan José Montero Pascual**, Of Counsel, Martínez Lage, Allendesalazar & Brokelmann Abogados. Profesor de Derecho administrativo, UNED; **José Antonio Morillo-Velarde Del Peso**, Jefe de la Asesoría Jurídica de Puertos del Estado, Ministerio de Fomento; **Cándido Pérez Serrano**, Socio responsable de Infraestructuras, Gobierno y Sanidad, KPMG España; **Fernando Riaño Riaño**, Director General de Relaciones, ILUNION (ONCE); **Marina Serrano González**, Presidenta, Aelec. Of Counsel del Departamento de Contencioso, Público y Sectores Regulados, Pérez-Llorca; **Carlos Vázquez Cobos**, Socio, Gómez-Acebo & Pombo Abogados; **Pablo Vázquez Vega**, Director, CUNEF; **Mercedes Vega García**, Subdirectora General de estudios y Coordinación, Intervención General de la Administración del Estado.

5.- Anexo I: Sesiones celebradas

- **1ª Sesión inaugural: 21 de noviembre de 2018.**

Presentación del Grupo de Trabajo: Cristina Jiménez Savurido, Presidente de Fide.

Ponentes: Manuel Fresno, Interventor-Auditor del Estado en excedencia y **Mario Garcés**, Interventor y auditor del Estado e Inspector de Hacienda del Estado en excedencia. Codirectores del grupo.

- **2ª Sesión 14 de enero de 2019: Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas: propuestas para la mejora de su eficiencia, buenas prácticas y posibles conflictos de interés entre propietarios y gestores.**

Ponentes: Pedro Durá, Secretario General Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP). Profesor en la Universidad Complutense de Madrid y **Jose Antonio Morillo-Velarde**, Jefe de la Asesoría Jurídica de Puertos del Estado, Ministerio de Fomento.

- **3ª Sesión 12 de febrero de 2019: Directrices de la OCDE, FMI y Comisión Europea sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas: experiencias a nivel europeo.**

Ponentes: Juan Muguiru, Miembro del Bureau del Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE y **Juan José Montero**, Of Counsel de Martínez Lage, Allendesalazar & Brokelmann Abogados. Profesor de Derecho Administrativo de la UNED.

- **4ª Sesión 28 de febrero de 2019: Reclutamiento en la Administración Pública. La experiencia de la CreSap (Comissao de Recrutamento e Seleccion de Administracao Pública).**

Ponente: João Bilhim, Ex presidente da CRE SAP. Investigador do CAPP/ISCSP e GESPU/UnB. Professor Visitante da FACE/Universidade de Brasília (UnB).

- **5ª Sesión 14 de marzo de 2019: Sistemas de control interno en las empresas públicas: supervisión del Consejo y responsabilidad del personal directivo. Establecimiento de marcos comunes de control interno. Propuestas de mejora para la transparencia en las empresas públicas.**

Ponente: David Mellado, Socio PWC. Abogado del Estado (en excedencia).

- **6ª Sesión 4 de abril de 2019: Meritocracia y procedimiento para la selección de los miembros de los Consejos de Administración de las Empresas Públicas: Retribución, idoneidad y responsabilidad legal. Existencia de Consejeros independientes y su definición. Comisiones de Auditoría, de Gestión de Riesgos y de Nombramientos y Retribuciones en el caso de las Empresas Públicas: diferencias y analogías con sus homónimas privadas.**

Ponentes: Cándido Pérez Serrano, Socio responsable de Infraestructuras, Gobierno y Sanidad de KPMG España y **Manuel Fresno**, Interventor-Auditor del Estado en excedencia.

- 7ª Sesión de 21 de mayo de 2019: Debate del documento de propuesta de conclusiones.

6.- Agradecimientos:

34

Fide agradece a **Manuel Fresno Castro**, y a **Mario Garcés Sanagustín**, el trabajo de codirección realizado y el haber incorporado todas las aportaciones de cada uno de los integrantes del grupo de trabajo, cuyo resultado es este Documento de Conclusiones y Propuestas.

Agradecemos también a los ponentes que han participado introduciendo los temas para el debate y a todos los integrantes del grupo de trabajo quienes han aportado su experiencia, conocimientos en la materia y sus reflexiones personales.

También queremos destacar la participación de **João Bilhim**, Ex presidente da CRE SAP. Investigador do CAPP/ISCSP e GESPU/UnB. Professor Visitante da FACE/Universidade de Brasília (UnB), quien, desde Lisboa, ha tenido una intervención para tratar el Reclutamiento en la Administración Pública y la experiencia de la CreSap (Comissao de Recrutamento e Seleccion de Administracao Pública); y de **Juan Munguira**, Miembro del Bureau del Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE.

Han sido meses donde hemos podido debatir y trabajar intensamente y ha sido un honor y un privilegio poder contar con las aportaciones de todos.

7.- FIDE

La Fundación FIDE constituye hoy un lugar de **encuentro permanente** de profesionales del más alto nivel o con una larga trayectoria profesional, que desarrollan su actividad en las **empresas**, los **despachos profesionales** y la **Administración Pública**.

Fide es un think-tank jurídico-económico, un centro operacional del conocimiento en estado práctico, que se hace posible gracias a la participación activa de todos los estamentos de la sociedad civil que tienen algo que decir al respecto: desde la alta dirección de las empresas a los despachos de abogados, desde las cátedras universitarias hasta los tribunales de justicia, desde todas las instancias de la administración hasta los profesionales de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del Derecho y de la Empresa.

En Fide hemos constituido una serie de grupos de trabajo que tienen por finalidad hacer una **reflexión continuada y profunda** sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que, por su **urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora** merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de

la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un **punto de referencia imprescindible**. La composición de cada grupo, con **profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento** de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas **conclusiones mayoritariamente aceptadas, o en propuestas normativas específicas**, en otras **el propio debate revela la complejidad y distancia de las posiciones** y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora de la regulación y especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son **miembros de Fide** y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.