
COMENTARIO A LA LEY 3/2015, DE 30 DE MARZO, REGULADORA DEL EJERCICIO DEL ALTO CARGO

Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha

Fecha de finalización del trabajo: abril 2015

El 31 de marzo de 2015 se publicó en el BOE la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo. La ley se publica en un momento en el que la sociedad se ha visto salpicada de escándalos por corrupción con la consecuente pérdida de confianza en los gobernantes, en las instituciones públicas y en los políticos y que, por tanto, demanda una regeneración democrática.

La Ley pretende ser una de las medidas que den respuesta ante la demanda social de combatir la corrupción, lo que ya de por sí debe acogerse de forma positiva. No obstante, la norma únicamente se extiende al ámbito de los altos cargos de la Administración del Estado y sector público estatal, de manera que será la voluntad de cada Comunidad Autónoma respecto de sus respectivos altos cargos la que decida si sigue el mismo camino que el emprendido por el legislador estatal.

El texto que cuenta con veintiocho artículos distribuidos en cuatro capítulos, establece un régimen integral de obligaciones y cautelas que se inician con anterioridad al nombramiento del alto cargo por el Consejo de Ministros, y que se extienden hasta los dos años siguientes en los que la situación patrimonial y profesional de estos se sigue sometiendo a la fiscalización por parte de la Oficina de Conflictos de Intereses.

En el presente trabajo nos centraremos en las novedades que a nuestro juicio son más interesantes.

Según se establece en su preámbulo *“Esta norma tiene como objetivo incluir en una única norma las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades”*.

En el artículo 1.2 se regula el concepto de alto cargo, teniendo tal carácter a los efectos de la Ley los siguientes:

1. *Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.*
2. *Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.*
3. *Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.*
4. *Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.*

5. *El Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.*

6. *Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.*

7. *Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.*

Por contra, no tendrá la consideración de alto cargo quien sea nombrado por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo.

Los altos cargos del sector público estatal que no estén incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley se regirán por su normativa específica, teniendo ésta ley carácter supletorio para los mismos.”

A la vista de lo anterior, observamos cómo su ámbito de aplicación es amplio pues se extiende también a cargos del sector público empresarial. A nuestro juicio, esto supone un acierto del legislador para reprimir los casos en los que podría darse un mayor riesgo de abuso del cargo.

Es aplicable la presente Ley a los supuestos previstos expresamente en la Ley de Bases de Régimen Local, cuando reenvía en algunos casos a la regulación de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado ahora derogada por la ley 372015, objeto de nuestro comentario, todo ello en base a la disposición adicional segunda “ *Las remisiones a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado contenidas en otras normas se entenderán referidas a la presente ley*”.

El artículo 2 de la Ley regula el nombramiento. Se establece como requisito previo al nombramiento de los altos cargos que éstos demuestren su idoneidad, considerándolo un requisito comprobable y documentado al que pueden tener acceso los ciudadanos. El candidato, antes de ser nombrado por el Consejo de Ministros, deberá demostrar, por un lado, su honorabilidad (que no haya sido condenado por sentencia firme o inhabilitado para cargo público o por la regulación concursal o expedientados por infracción muy grave) y por otro, su formación y experiencia técnica para el desempeño del cargo de que se trate. El Gobierno con esta Ley pretende contar con los mejores profesionales para los puestos clave, para lo que exige no sólo méritos profesionales adecuados a sus funciones, sino especialmente la más absoluta irreprochabilidad en su conducta actual y pasada. Prueba de ello es que artículo 2.3 dispone que:” *El currículum vitae de los altos cargos se publicará, tras su nombramiento, en el portal web del órgano, organismo o entidad en el que preste sus servicios*”.

A lo largo del articulado podemos apreciar cómo la ley se remite varias veces a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, en el artículo 3 cuando alude a que el alto cargo en su ejercicio queda sometido a la observancia (además de a las disposiciones de buen gobierno recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre) a los principios de interés general, integridad, objetividad, transparencia y

responsabilidad y por último al de austeridad y en el artículo 4 cuando se refiere a que la retribución de los altos cargos será pública.

En lo relativo al régimen retributivo y de protección social, los artículos 4 y 5 recogen una materia regulada de forma dispersa en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la normativa de Seguridad Social y de clases pasivas.

La norma prevé una compensación por cese en el cargo (artículo 6) durante un período máximo de dos años.

En el artículo 8, se delimita el uso de los gastos de representación, y se prevé expresamente que sus límites no podrán ser ampliados, así como el uso de medios de pago sobre los que es más difícil ejercer un control. Se imponen limitaciones en cuanto a la utilización de vehículos oficiales, gastos de representación y atención protocolarias. No obstante, deja para desarrollo reglamentario los criterios de utilización para vehículos oficiales.

Además se prohíbe, con carácter general, la utilización de tarjetas de crédito. Así el último párrafo del artículo 8 dispone: *“La Administración no pondrá a disposición del alto cargo tarjetas de crédito con el objeto de que sean utilizadas como medio de pago de sus gastos de representación. Excepcionalmente, cuando el alto cargo desarrolle sus funciones en el extranjero y previa acreditación de las circunstancias extraordinarias que lo hagan imprescindible, podrá autorizarse su utilización, sometida al correspondiente control administrativo.”*

Debemos detenernos en el artículo 9 y mostrar una valoración positiva, ya que alude a que los altos cargos tienen además de la responsabilidad política que es obvia una responsabilidad pública que hasta ahora, muchas veces se ha ignorado o no se ha tenido en cuenta por el responsable. Así el artículo 9 reza: *“Quienes ejerzan un alto cargo tendrán la consideración de personas con*

responsabilidad pública a los efectos del artículo 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo”.

Consideramos un gran acierto lo previsto en este artículo ya que no debemos seguir anclados en la creencia o idea de que el cumplimiento de la legalidad exonera de cualquier responsabilidad política. Un responsable público puede cumplir escrupulosamente la legalidad e incurrir en conductas moralmente reprochables, de las que se deberían derivar consecuencias políticas. La dignidad de la institución y del ejercicio del cargo está directamente vinculada con la integridad, ejemplaridad, honestidad, desinterés y la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas asignadas

En el artículo 11 se regulan los casos en los que el alto cargo puede estar incurso en conflicto de intereses, entendiéndose así cuando tenga que adoptar una decisión que afecte a sus intereses personales: a) Los intereses propios, b) Los intereses familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, c) Los de las personas con quien tenga una cuestión litigiosa pendiente, d) Los de las personas con quien tengan amistad íntima o enemistad manifiesta, e) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que el alto cargo haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento, f) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que los familiares previstos en la letra b) estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier tipo, siempre que la misma implique el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración.

También se amplían los mecanismos de control de conflictos de intereses (artículo 11) dado que el alto cargo ha de entregar, además de la copia de las declaraciones tributarias del IRPF y, en su caso, del Impuesto del Patrimonio (o una declaración equivalente) correspondientes al año fiscal en curso, también las

de los dos ejercicios anteriores, así como certificación de la Agencia Tributaria de que está al corriente de todas sus obligaciones fiscales. Esta documentación la entregará el alto cargo cuando cese y durante los dos años siguientes siempre que solicite el inicio de una actividad privada. Por supuesto, cada año, el alto cargo ha de entregar copia de su declaración del IRPF.

Se prevé un sistema de alerta temprana para la detección de conflictos de intereses (artículo 12) y una Oficina de conflictos de intereses, adscrita al Ministerio de Economía y Administraciones Públicas (artículo 19). La ley refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones, dotando a este órgano de nuevas competencias y medios para, como no podía ser de otra forma. Precisamente la Oficina de Conflictos de Intereses vigilará las actividades del alto cargo con la colaboración de la Agencia Tributaria y el Registro mercantil, con el fin de detectar si se han producido incrementos patrimoniales no justificados, informando así al Gobierno con periodicidad semestral.

Por otra parte, con este texto se concreta el contenido del informe que la Oficina de Conflicto de Intereses eleva semestralmente al Congreso de los Diputados con la información personalizada del cumplimiento por los altos cargos de las obligaciones de declarar, así como de las sanciones impuestas.

Ahora bien, como punto a resaltar negativo es que el Director, con rango de Director General, sea nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, ya que consideramos debería preservarse la independencia.

Se prevé también la dedicación exclusiva al cargo en el artículo 13 que sólo cederá ante determinados supuestos que permitan la compatibilidad con ciertas actividades de carácter público o privado. La norma recoge también expresamente la incompatibilidad entre la percepción de retribuciones como miembro del Gobierno o Secretario de Estado y miembro de las Cortes Generales.

El artículo 14 refuerza también la regulación de las limitaciones en participaciones societarias en el sentido de que también será incompatible la participación en más de un diez por ciento en empresas que reciban subvenciones que provengan de cualquier Administración Pública.

Igualmente se prevé la limitación de la participación en entidades privadas, tras el cese en el cargo (artículo 15). El alto cargo no podrá prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que haya participado. La prohibición se extiende también a las entidades que pertenezcan al mismo grupo societario

La ley concreta además la forma en la que los altos cargos deben efectuar su declaración de actividades económicas y su declaración de bienes y derechos (artículo 17), introduciendo como novedad la remisión del certificado de las últimas dos declaraciones anuales presentadas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el certificado de la última declaración anual presentada del Impuesto sobre el Patrimonio.

Otra novedad que introduce la ley es el procedimiento de examen de la situación patrimonial del alto cargo una vez que ha cesado en el ejercicio de sus funciones (artículo 23). A este respecto, se regula un informe que, a través de un procedimiento contradictorio con el propio interesado, deberá elaborar la Oficina de Conflictos de Intereses y en el que se analizará la situación patrimonial del alto cargo entre su nombramiento y cese para poder así detectar posibles irregularidades.

El Título V de la Ley prevé un sistema de infracciones y sanciones de los altos cargos, sin perjuicio del régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La infracciones pueden ser leves, graves o muy graves.

Las muy graves son: a) El incumplimiento de las normas de incompatibilidades a que se refiere la presente ley, b) La presentación de declaraciones con datos o documentos falsos, c) El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18 en relación con la gestión de acciones y participaciones societarias, d) El falseamiento o el incumplimiento de los requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo.

Por graves se entiende: a) La no declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el apercibimiento para ello, b) La omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta ley, c) El incumplimiento reiterado del deber de abstención de acuerdo con lo previsto en esta ley, d) La comisión de la infracción leve prevista en el apartado siguiente cuando el autor ya hubiera sido sancionado por idéntica infracción en los tres años anteriores.

Las personas sancionadas con faltas graves o muy graves no podrán ser nombradas para ocupar un alto cargo durante un periodo de entre 5 y 10 años.

Además de la derogación genérica de "cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley", se declaran expresamente derogadas:

a) La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

b) el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

c) El Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Como valoración final a la ley 3/2015, consideramos que se ha dado un paso importante por parte del legislador estatal para tratar de limitar o reducir los casos de corrupción , ahora bien, esta Ley aislada no es la panacea al problema que trata de ponerse remedio, ya que a nuestro juicio, la norma debe ir acompañada de otras medidas , como la aprobación de códigos de conducta, o la introducción, por ejemplo, del estudio de la ética desde edades bien tempranas en nuestro sistema educativo, pues, sólo desde un enfoque multidisciplinar puede enfrentarse un problema tan complejo, y que si bien es conocido desde épocas pretéritas, todavía no se ha logrado culminar el proceso de su efectiva erradicación en las sociedades modernas.