

**José M<sup>a</sup> Pérez Monguió - Severiano Fernández Ramos: *El Estatuto de los Altos Cargos*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2016, 354 págs.**

Los órganos de la Administración General del Estado y las entidades del sector público estatal se encuentran capitaneados por un conjunto de personas al que denominamos «altos cargos», una figura peculiar no exenta de controversia que ostenta una serie de rasgos distintivos que son, en definitiva, su razón de ser. Particularidades que atienden a su nombramiento, régimen retributivo, dedicación exclusiva y cese, entre otras. Y es en torno a esta figura sobre la que gira la obra aquí presentada y que lleva por título «El Estatuto de los Altos Cargos».

De oportuna escritura que aflora en un momento de máxima actualidad y que responde al menester de mostrar, a banderas desplegadas, la figura del sujeto objeto de estudio que lleva por título esta obra. Su creación tiene por fin un concienzudo estudio de la norma encargada de regular dicha figura, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (en adelante, Ley 3/2015) y que nos permitirá adentrarnos en un tema de estudio tan apasionante y de actualidad como inexplorado.

Fraguada en el seno de la Universidad de Cádiz, ha nacido del trabajo conjunto realizado por los profesores JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ y SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS, ambos autores con una dilatada experiencia en la línea de investigación relacionada con la Transparencia y el Buen Gobierno. Una obra que, sin duda, deja atrás una ardua labor de investigación impregnada en el fiel compromiso y la filosofía de la exigencia y el rigor, como así se advierte en los contenidos vertidos en sus líneas.

Ofrecer una definición de alto cargo parece ser función del legislador, si bien, puestos a dar una aproximación a esta categoría conceptual a fin de orientar al lector, baste contentarnos con la exposición de una serie de coordenadas orientativas que cercan lo que podría tenerse por concepto. Así, destacaremos los siguientes aspectos: serán tenidos por altos cargos los miembros del Gobierno y aquellos nombrados por razones de confianza; su nombramiento no establecerá una relación de carácter permanente, en contraposición de la naturaleza estable del personal funcionario; ocuparán cargos públicos de dirección de la Administración y el sector público y, también; desempeñarán sus funciones en régimen de exclusividad.

Esto así, son latentes los rasgos distintivos que hacen peculiar a esta figura respecto al resto. Piénsese en su designación, nombramiento y cese, sujetos a criterios discrecionales apoyados en razones de confianza, lo cual hace manifiesta la diferencia entre estos respecto del resto de personal al servicio de la Administración General del Estado, como por ejemplo, el personal funcionario de carrera, cuyo acceso depende

de la superación de un proceso selectivo de oposición, basado en criterios de mérito y capacidad. Por esta razón, los altos cargos escapan del abrigo del artículo 23, apartado según de la Constitución, puesto que son cargos de designación política, y no acceden en «condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos», tal como el tenor literal del artículo expone.

En cuanto a la Ley 3/2015, fue fruto del «Plan de regeneración democrática» aprobado por el Congreso en el Debate sobre el Estado de la Nación, el 26 de febrero de 2013 y que fue llevado a cabo por el Gobierno de la X Legislatura de la mano del Partido Popular, con el ánimo de, tal y como se extrae de su propio informe, «dar respuesta a la necesidad de nuestro sistema de fortalecerse y proseguir en su objetivo; que no es otro que la persecución del interés general, la mejor garantía de las libertades y los derechos de todos los ciudadanos y el mantenimiento de nuestro modelo del bienestar», aludiendo también a la «ejemplaridad y el buen funcionamiento de las instituciones y sus representantes».

Pero el incesante carrusel de escándalos de corrupción que acontece en la actualidad y que ha colonizado las portadas de la crónica diaria en nuestro país, hace palmaria la falta de moralidad política y gubernamental en la gestión pública que hoy nos asiste, la cual ha logrado meritoriamente mermar la confianza pública y que ahora es tan reclamada mediante planes regenerativos, nuevas normas y endurecimiento de las disposiciones contenidas en el Código Penal, entre otras. Esto así, según el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (correspondiente a junio de 2016), el ciudadano español achaca entre los principales problemas de actualidad en una posición inmediatamente inferior al paro, lo referente a la corrupción y el fraude. No nos pasa desapercibido que no fuese hasta el año 2013 cuando el indicador respecto a esto último ofreciese el primer repunte, pasando a ocupar esa segunda posición de la que aún no se ha desprendido.

Además, la lectura de esta obra nos permitirá inmiscuirnos en un completo análisis estructural y material de la regulación del Alto Cargo, una imbricación entre teoría y práctica cuya piedra angular será la ya presentada Ley 3/2015, la cual aporta importantes novedades a la figura del alto cargo pero que, en otras, como si de un palimpsesto se tratase, conserva todavía algunas huellas de las leyes precedentes que le han ido abriendo paso desde el inicio de la etapa democrática: Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de los Altos Cargos, modificada por la Ley 9/1991, de 22 de marzo; Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y; 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. Pero este repaso por la evolución legislativa en materia de altos

cargos, no nos deja indiferentes, pues nos hace «poner en solfa» su verdadera eficacia, piénsese que, han sido sometidas a distintas metamorfosis en cortos periodos de tiempo, aproximadamente, una ley nueva cada diez años. Por ello es que sometemos a debate si esta nueva oportunidad de renovación legislativa otorgada por la incipiente Ley 3/2015 surtirá efecto para sanear el sistema, y los medios en ella previstos contribuirán a erradicar ese mal endémico que llamamos corrupción.

En ilación con el ámbito de actuación de la presente Ley 3/2015, tal y como se extrae de su propio título, se circunscribe a la Administración General del Estado, no obstante, las autonomías, haciendo un uso extensivo de su derecho a la autoorganización, ha provocado una elephantiasis legislativa aprovechando las siempre difíciles fronteras que delimitan las competencias autonómicas respecto de las estatales. Es por ello que esta euforia autonómica ha puesto sobre la mesa la necesidad de una regulación única a nivel estatal que apacigüe las insidiosas diferencias existentes. Por tanto, los autores no han querido pasar por alto su estudio en una obra de este calado, ofreciendo al lector un magistral recorrido por las distintas Comunidades Autónomas que han legislado la materia que nos ocupa, poniendo a su disposición un succulento análisis comparativo entre tales legislaciones autonómicas y el *ius commune*. Pero, en ocasiones, la norma autonómica ha nacido al tráfico jurídico aportando matices que han dado como resultado, fruto de las relaciones interordinamentales, variadas situaciones de antinomia, haciendo necesario el sometimiento de la cuestión a la voz de los tribunales, que serán plasmadas entre las líneas de esta obra, de obvia condición jurídica.

De entre los aspectos más interesantes que ofrece el libro son las novedades introducidas por la Ley 3/2015 respecto a sus antecesoras y que nos harán situarnos en el contexto actual de la disposición. Novedades que amplían el ámbito de aplicación de la Ley, por lo que quedan impregnados de ella los altos cargos de los nuevos organismos creados, así como los presidentes, directores generales y asimilados del sector público administrativo, fundacional o empresarial, que serán mejor precisados en la misma. Por otra parte, se especifican más concretamente los criterios y procedimientos para obtener la condición de alto cargo, entre los que deben concurrir los criterios de idoneidad, mérito y capacidad y aquello a lo que los griegos llamaban *Tímé*, esto es, honor. Otra de las novedades introducidas en la Ley y que la lectura de la obra no permitirá pasar por alto, alcanza a la regularización de los altos cargos con participaciones societarias, la obligación que estos tienen de presentar, junto a la declaración del impuesto sobre la Renta, un certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria que disponga y afirme que estos están al corriente de sus obligaciones tributarias.

Aspectos novedosos antes citados sometidos al «Régimen de conflicto de intereses y de incompatibilidades», sobre el que también se incluye la creación de un sistema de

alerta temprana para inhibir cualquier oportunidad de ejercicio más cercana al interés personal que al general, y cuyo método recae sobre el régimen de abstención, materia sobre la que los autores completan uno de sus ámbitos de investigación. Ello nos lleva necesariamente a la Oficina de Conflicto de Intereses, la cual tiene encomendada «la gestión del régimen de incompatibilidades de los altos cargos del Estado» (artículo 19, apartado cuarto, letra b) y que será la encargada de informar a los altos cargos de aquellos asuntos sobre los que deban abstenerse. Esta Oficina, desarrollará su función con plena autonomía funcional, tal y como se extrae de la exposición de motivos de la Ley 3/2015, desarrollará «sus funciones con las máximas garantías de competencia, transparencia e independencia».

Pero en lo que a cesantía, compensaciones indemnizatorias y al fenómeno de las «puertas giratorias» se refiere, se pone en duda la función desarrollada por esta, pues en un reciente informe del Tribunal de Cuentas, «Informe de la fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal, ejercicios 2012-2014», el ejercicio de sus funciones ha sido, en varias ocasiones, cuestionado por este Tribunal. Ejemplo de ello es que algunos supuestos de incompatibilidad fueron advertidos por la Oficina a través de publicaciones en prensa, cuya causa podría ser que durante el periodo fiscalizado no fueron llevadas a cabo comprobaciones ni expedientes sancionadores sobre las declaraciones realizadas, pese a la competencia que para ello tiene la Oficina y la colaboración con la que cuenta procedente del Registro Mercantil, el Registro de Fundaciones y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, sin necesidad de autorización del alto cargo y; por otra parte, con la autorización del mismo, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ante esto, el Tribunal «entiende que la Oficina de Conflicto de Intereses debe desarrollar una función más activa de investigación de las actividades de los altos cargos, haciendo comprobaciones periódicas y aleatorias, y no limitándose a actuar únicamente como consecuencia de posibles noticias en prensa», siendo también bastante llamativo que la propia Oficina se contente estableciendo una relación de confianza para con los altos cargos, alegando ante las declaraciones del Tribunal que estos «son los responsables de la veracidad y actualidad de sus declaraciones».

Particularmente, respecto a las «puertas giratorias», o también llamadas *revolving door*, conformarán parte del objeto de estudio en la obra, puesto que forma parte de la Ley 3/2015, donde se regula entre su articulado las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese. Como sabemos, la norma hace referencia a la vuelta a las actividades de carácter privado, además, en empresas ya constituidas con experiencia en el tiempo y sobre las que se cuestionan el tráfico de intereses, enriquecimientos desproporcionados e injustificados, ante lo que sus defensores defienden que el no permitir estas prácticas supondría la «muerte civil» del

alto cargo y una difícil colecta de candidatos a los puestos del Gobierno. Pero algo que la ley ha pasado por alto, es el caso contrario a este, es decir, si la puerta girase hacia la función pública o si se tratase de empresas de cuyo inicio de actividad fuese reciente y sobre las que el alto cargo, en el periodo de la fiscalización, no hubiese adoptado ninguna decisión o acuerdo.

Como se puede apreciar, la figura del alto cargo está marcada por algo sobre lo que coinciden la mayoría de las disposiciones normativas referidas a esta figura, ya que expresan en sintonía en sus exposiciones de motivos la obligación de servir con objetividad los «intereses generales», así como «desempeñar sus funciones con integridad, absteniéndose, por lo tanto, de incurrir en conflictos de intereses; objetividad; transparencia y responsabilidad y austeridad»; como se extrae de la exposición de motivos de la Ley 3/2015, lo cual también confirman las Comunidades Autónomas, como puede apreciarse en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Junta de Andalucía, al exponer que «resulta conveniente regular de modo más estricto el régimen de incompatibilidades de los citados cargos a fin de reforzar su independencia, imparcialidad y dedicación exclusiva a los asuntos públicos, evitando cualquier interferencia en los intereses públicos de otros intereses». Habida cuenta de ello es lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual, en su artículo 26, apartado segundo, letra a), tercero, impone la exigencia de «respetar el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular», así como el deber de «actuar con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentar la calidad en la prestación de servicios públicos» (artículo 26.2.a).5º).

En definitiva, una obra que somete a un profundo análisis la Ley 3/2015, y que nos adentrará en una lectura que invita a la reflexión propia del ámbito académico. Reflexión causada no solo por los comentarios de los propios autores, sino también por la rica aportación jurisprudencial y a las voces de renombrada doctrina que en ella se contiene. Se nos mostrará la literalidad de la norma, pero también múltiples interpretaciones y ejecuciones de la misma, de lo cual es muestra representativa los interesantes debates de las tramitaciones parlamentarias a las que han sido sometidas las diferentes leyes aquí nombradas, y que han dado lugar a toda una coral parlamentaria que nos permitirá ver los distintos posicionamientos de los miembros de las Cortes.

María Sánchez Sánchez