



## DICTAMEN 4/2013

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY  
POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO DE  
LOS CARGOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO Y  
LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.

**DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO DE LOS  
CARGOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.**

**I.- ANTECEDENTES.**

El pasado 12 de abril de 2013 se solicitó por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Administración Pública a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de Ley por la que se regula el Estatuto de los Cargos  
Públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de  
Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 12 de junio de 2013 ha acordado aprobar por mayoría el siguiente

**DICTAMEN**

**II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Administración Pública del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una amplia Exposición de Motivos, dividida en cuatro apartados y un texto articulado de cincuenta y cuatro artículos que se agrupan en un Título Preliminar y tres Títulos (éstos, divididos en Capítulos y Secciones), dos Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

Como hemos dicho, este texto se abre con una extensa Exposición de Motivos, dividida en cuatro apartados con la que se pretende justificar la necesidad de la norma. Así en el apartado I se recogen los títulos habilitantes para regular esta materia, haciendo referencia tanto al marco constitucional (artículos 9 y 103 de la

Constitución Española), como al articulado del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En el apartado II establece que ni la Constitución Española ni el Estatuto de Autonomía imponen el establecimiento de un estatuto unitario y completo de todos y cada uno de los Cargos Públicos, en este caso del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se trata de una consecuencia lógica de la implantación del Buen Gobierno.

Se dedica el apartado III a definir el concepto de “ cargo público”, así como las categorías o tipologías de cargos públicos.

Y por último el apartado IV de la Exposición de Motivos señala la propia estructura y contenido de la norma.

El texto articulado del Anteproyecto se estructura en un Título Preliminar seguido de tres Títulos:

Título Preliminar, artículo del 1 al 3, recoge el objetivo y finalidad de la norma, así como el ámbito de aplicación y la definición de los conceptos básicos.

Título I “ Principios Generales y tipología de Cargos Públicos”, artículos 4 al 25, se fijan los principios generales y se regulan las características específicas de cada una de las categorías o tipos de Cargos públicos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Título II, “Régimen de conflicto de intereses”, artículos 26 al 44, se regula el régimen de conflicto de intereses de los Cargos públicos.

Título III, “ Régimen de responsabilidades”, artículos 45 al 54, establece el régimen de responsabilidades, que comprende las responsabilidades en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y disciplinaria.

En las dos disposiciones adicionales se regulan las declaraciones voluntarias de otros colectivos y la publicación de retribuciones de otros colectivos no afectados por la ley.

En las disposiciones transitorias se trata de regularizar la situación del Personal directivo y eventual afectado por esta ley que no cumplen las previsiones en ella contenidas, haciendo efectivos, nuevamente, los principios de tipicidad y numerus clausus, así como la prohibición de formalizar contratos sometidos a la relación laboral de alta dirección sin sometimiento pleno a los requisitos aquí recogidos.

Se cierra este Anteproyecto con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o inferior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley

### III.- VALORACIONES

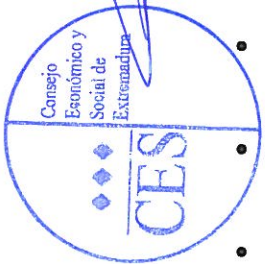
#### A) De carácter general.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La documentación que acompaña al Anteproyecto cumple en sus elementos esenciales con los requisitos que preceptúan los artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, al incorporar además del Anteproyecto del texto normativo, los informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera específica los indicados preceptos. Bien es cierto que en la mayor parte de los casos tal incorporación es puramente protocolaria, ya que varios de ellos carecen de contenido efectivo, limitándose a reseñar que con ello se cumplimenta la finalidad extrínseca por la que se solicita; es el caso de:

- Informe de la Intervención General
- Informe de Distribución de Competencias
- Memoria Económica. Se limita a indicar que “no supone incremento de gastos ni disminución de ingresos” para el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Entendemos, sin embargo, que tal formulación es excesivamente superficial, y no plenamente fundamentada, pues el más somero examen del texto sometido a dictamen, así como la misma consideración de la naturaleza del mismo, conducirían a la conclusión contraria; a título de ejemplo: en el texto legal se contempla la supresión de las prestaciones económicas y materiales que reconocía a las personas que han ostentado el cargo de Presidente la Ley 3/2007, mención que la propia Exposición de Motivos recoge como “uno de los pilares fundamentales de esta Ley”, y que inequívocamente ha de tener traslación presupuestaria; análogamente, tendrán repercusión en las finanzas públicas las determinaciones comprendidas en distintos artículos referidas a la consolidación de grado y conjunto de complementos de los altos cargos que se reincorporen a su desempeño como funcionario público etc.



- Informe de la Secretaría General
- Informe de la Simplificación de Procedimientos.
- Respecto del también preceptivo Informe de Impacto de Género, como viene siendo habitual en los Anteproyectos últimamente remitidos a este Consejo Económico y Social para su dictamen, se acompaña únicamente el oficio solicitando del Instituto de la Mujer de Extremadura la emisión del correspondiente informe, sin que éste se acompañe de manera efectiva. En este sentido, sería conveniente que en un texto normativo de esta clase, en el que varios de los preceptos que lo integran pueden tener clara incidencia en materia de igualdad, se hubiese incorporado el mencionado Informe.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Administración Pública junto con el Anteproyecto que sí tienen contenido propio se ha de mencionar:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley. Se trata meramente de la transcripción, a la letra, de la Exposición de Motivos, eliminando la división en apartados de esta última. No merece, pues, un comentario específico, ya que de ello nos ocuparemos al valorar la propia parte expositiva del anteproyecto. Sí se debe recoger la indicación de que no deberían equipararse, y por lo tanto, confundirse de manera indistinguible, la Exposición de Motivos de un texto legal y el Informe de Necesidad y

Oportunidad exigido en el artículo 66 de la precitada Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que pueden tener ciertamente un contenido parcialmente afín o concurrente, pero obedecen a finalidades y justificaciones diferentes.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de Administración Pública. Se recogen en el indicado informe una serie de observaciones relativas a la redacción del texto legal, así como a referencias normativas imprecisas o referidas a leyes cuya tramitación parlamentaria no ha concluido y que se comprenden en el Anteproyecto, que hacemos nuestras, y a las que nos referiremos en su oportuno momento.

- Tabla de vigencias.

Igualmente, se debe valorar que se haya abierto un periodo de información pública, incluyendo la publicidad del Anteproyecto mediante su acceso público en la página web de la Consejería, que entendemos positivo; sí hubiera sido deseable que se hubiera remitido el resultado de las aportaciones que por dicho medio hubieran podido llegar.

### Consideración general del texto.

El texto presentado para su dictamen se presenta como una Ley de amplia proyección, que modifica de manera sustancial la situación existente; lo cierto es, sin embargo, que casi todos los aspectos que se comprenden en su regulación, con algunas significativas que más adelante se señalarán, son más bien la refundición de normas dispersas que atañen a cuestiones ya reguladas por otras normas, en materia de incompatibilidad,

El presente Anteproyecto versa, indudablemente, sobre una materia que es percibida por la ciudadanía como de gran trascendencia social. Es innegable que para el común de los ciudadanos, la regulación legal de las limitaciones, incompatibilidades y derechos de quienes ostentan cargos públicos es percibida como una cuestión de relevancia, que en encuestas y sondeos de opinión aparece como una de las más sentidas por los ciudadanos como necesitadas de regulación. Por otro lado, no es menos cierto que desde esta perspectiva de la consideración de la ciudadanía, estas

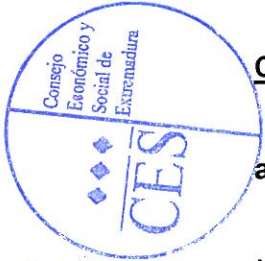
cuestiones se perciben frecuentemente como un problema: la denominada “clase política”, y los partidos y organizaciones que le sirven de apoyo son consideradas como un “problema” sólo por detrás -en encuestas oficiales como las elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas- de lacras tan importantes como el paro, la corrupción o el fraude.

En consecuencia, ha de estimarse como una iniciativa loable el que desde la propia administración autonómica se promueva un texto legal de esta naturaleza, que se plantea como objetivo el regular, objetivizar y normalizar los derechos de los representante públicos de más alto nivel, en particular, los cargos de libre elección y designación política.

Cuestión aparte es que, como se verá, la Ley incluye en realidad un número bastante limitado de novedades, pues como antes señalábamos, se limita en lo esencial a compendiar y sistematizar normas dispersar ya existentes. Por otro lado, la Ley incurre en no pocas ocasiones en ámbitos de al menos dudosa regularidad o, si se quiere, de equívoca efectividad. Así, nos encontramos con que el Anteproyecto, en su redacción actual, se remite en no pocas ocasiones a la Ley de buena Administración y buen Gobierno (por ejemplo, en los artículos 3, c; 5.1; 47 y 49), Ley que no ha sido todavía promulgada al encontrarse en el momento de la elaboración de este dictamen en trámite parlamentario, y en consecuencia, que puede variar de manera significativa en su redacción respecto de las previsiones del Anteproyecto, haciendo obsoletas, cuando no contrarias a otra norma de rango legal, las determinaciones en él contenidas. Asimismo, en fecha muy reciente -24 de Mayo- se ha publicado en el Diario Oficial de Extremadura la Ley de Gobierno Abierto, o Ley de transparencia en la actividad administrativa, en cualquier caso, también durante la tramitación del presente anteproyecto, Ley que entrará en vigor a los seis meses de su publicación. Incidentalmente, y aun cuando no son objeto del presente dictamen, no puede por menos que observarse desde este Consejo Económico y Social, que hubiera sido deseable que se contara con los Agentes Sociales en la elaboración de normas de tan evidente transcendencia para la ciudadanía como son las dos mencionadas.

Esta cuestión puede tener particular transcendencia si se tiene en consideración que en ocasiones el Anteproyecto se remite a normativa estatal, o entra a regular materia que pueden quedar incluidos en el ámbito de la regulación básica estatal, al referirse al Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado actualmente en trámite en el Parlamento; en esta concreta

normativa, cualquier regulación contenida en el Anteproyecto que resultara contraria a la regulación básica estatal resultaría, como es obvio, en situación de ilegalidad sobrevinida, y aun en aquellos casos en los que no exista contradicción, podría darse lugar a la invasión de competencias estatales, reguladas por normativa básica.



## Consideraciones de carácter específico.

### a) Exposición de Motivos

La extensión misma de la Exposición de Motivos, que se desarrolla ampliamente describiendo con detalle y pormenor el contenido de la Ley, con reseña del contenido de numerosos preceptos concretos, e innumerables referencias a principios inspiradores y propósitos –por lo demás en la mayor parte de las ocasiones, bastante evidentes- que resultan de la *mens legislatoris*, denota y en cierta medida pone en evidencia el contenido político de la norma, que persigue con claridad mejorar la imagen de los representantes públicos en nuestra región. Esto no es, en modo alguno, criticable, desde el momento en que como más arriba señalábamos, tal pretensión conecta con una percepción de la ciudadanía que considera profusamente extendidos entre los representantes públicos una serie de males directamente conectados con los que se tratan de corregir con esta Ley. Sin embargo, la extensión y profusión de principios programáticos y la reiteración de contenido desiderativo que se incluye en la Exposición de Motivos entendemos que sí que incide en la propia calidad de la norma; recordemos que la Directrices de Técnica Normativa (Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005) establece que “*la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”. En este caso, consideramos que se ha excedido significativamente esta finalidad y contenido.



## b) Consideraciones particulares del texto articulado

### Título Preliminar ( artículos 1 a 3)

Una parte significativa de las definiciones y principios que se recogen en este Título suponen la remisión, en ocasiones explícita, a normativa estatal o autonómica con rango de Ley –también, como hemos señalado, con carácter básico de la norma estatal- que aún no ha sido promulgada, lo que comporta cuando menos un riesgo de que se incluyan en el ámbito de la norma conceptos o principios que finalmente resulten tener un contenido material distinto en la regulación definitiva, con la que entrarían eventualmente en conflicto.

Por lo demás, sí es de apreciar que se haya ampliado el contenido subjetivo de la norma, incluyendo personal directivo de fundaciones, consorcios, empresas públicas, y a personal eventual, con lo que entendemos queda adecuadamente delimitado su ámbito personal de aplicación.

### Título I

En su Capítulo I, este título recoge los Principios Generales (“Principios rectores” y “Principios éticos y de actuación”). Es tal vez en este lugar en el que se hubieran debido desarrollar los principios generales de la Ley que, no obstante la denominación del Capítulo, quedan bastante escuetamente reseñados en el desarrollo positivo del texto normativo. En particular, los denominados “Principios éticos y de actuación” se limitan a enunciar la sujeción de los cargos públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico en el desempeño de sus funciones, sin que se incluya ningún contenido ético en sentido propio. Hay, sin embargo, una serie de principios de actuación que sí son aceptados por el común de los ciudadanos, principios que versar sobre transparencia, responsabilidad, imparcialidad, inexistencia de trato de favor en su desempeño, ausencia de prebendas o privilegios, tanto durante el desempeño del cargo como con posterioridad, que sí tendrían cabida en este apartado.

La Sección Primera del Capítulo II de este Título trata del Estatuto jurídico del Presidente. Se ocupa inicialmente de los derechos y deberes del Presidente, encuadrando entre los primeros los honores y distinciones que el cargo lleva aparejados; de entre ellos, el primero que se relaciona es el de “recibir el tratamiento

de Excelencia". No vamos a entrar en este dictamen en la procedencia o no de mantener esta clase de tratamientos honoríficos para los cargos públicos, entendiéndose que excede del ámbito de la norma, y en cualquier caso, se encuentra absolutamente generalizado, de tal forma que constituiría, al menos, una anomalía que la generalidad de los Presidentes de Comunidades Autónomas recibiera tal tratamiento, y no así el extremeño. Sin embargo, entendemos que la fórmula empleada en el apartado a) del artículo 7.1 no es particularmente afortunada, dado que en términos de práctica de protocolo, el tratamiento de "Excelencia" se reserva para Jefes de Estado, correspondiendo a los dignatarios que inmediatamente le siguen en rango –y entre ellos, los Presidentes de Comunidad Autónoma- el de "Excelentísimo/-a Señor/-a". Ciertamente, la etimología y naturaleza del tratamiento es el mismo para ambos términos, pero como decimos, la práctica usual en el empleo de la fórmula diferencia entre una y otra expresión.

Respecto del estatuto del Presidente, se recoge como innovación significativa (artículo 8.3) el que no se podrá desempeñar este cargo por un periodo superior a dos mandatos consecutivos, y en todo caso, ocho años. Se trata de una cuestión no exenta de polémica, habida cuenta de que si bien por un lado esta limitación de mandatos es percibida como positiva por un amplio sector, en la medida que impediría que un régimen enquistado de mayorías pudiera dar lugar a la perpetuación de una determinada persona en el desempeño de este cargo, no es menos cierto que en un régimen democrático, la reiteración en la determinación de mayorías por parte de la ciudadanía no es sino una parte más de las posibilidades del ejercicio de participación ciudadana, de tal forma que su restricción por medio de una Ley supondría una limitación de las posibilidades de desempeño democrático.

En este sentido, cabe dudar de la constitucionalidad de una restricción para el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de elegibilidad para un cargo público que en definitiva no es sino una emanación del artículo 23.2 de la Constitución Española. La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 192/1012, de 29 de Octubre, con referencia a la Sentencia nº 23/1984, de 20 de Febrero, expresa que el principio de interpretación restrictiva de las limitaciones en el derecho constitucional de sufragio pasivo tiene especial alcance cuando se trata de cargos públicos de representación política identificando como tales los que corresponden al estado y a los entes territoriales en que se organiza éste territorialmente, de conformidad con el artículo 137 CE, ámbito en el precisamente el precepto comentado del Anteproyecto despliega su eficacia. Así las cosas, y con fundamento en la jurisprudencia constitucional

expresada, podría plantearse dicho óbice de constitucionalidad a la limitación de mandatos que se recoge en este artículo, habida cuenta que tal restricción –si bien se recoge en norma de rango legal, y por ello, cumpliría el requisito de predeterminación normativa a que se alude en el propio artículo 23.2 CE- se plantea en la norma de manera irrestricta e incondicionada, es decir, sin que exista una fundamentación que quepa entender como “justificación objetiva y razonable, pues lo que este último precepto ordena es que no se produzcan acepciones o pretericiones *ad personam* en el acceso a las funciones públicas (SSTC 8/1985, 148/1986 y 18/1987)”.

Respecto del artículo 9, cabe también plantear algunas dudas sobre su constitucionalidad: se trata en realidad, de una transcripción casi exacta del artículo 9 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Sin embargo, es claro que dicho precepto establece limitaciones o condicionantes de naturaleza procesal penal, al establecer que *“el Presidente, por la comisión de actos delictivos cometidos durante su mandato en territorio de Extremadura, no puede ser detenido ni retenido, a no ser en caso de flagrante delito”*, y lo cierto es que las normas penales son competencia exclusiva del Estado, a tenor de lo establecido en el artículo 149.1,6º CE (así, por ejemplo, el artículo 412 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece para los Presidentes de Comunidades Autónomas un determinado privilegio, como es el de estar exento al llamamiento del Juez penal para declarar como testigo, pudiendo hacerlo por escrito). En cualquier caso, la cuestión carece de mayor trascendencia pues, como decimos, se trata de la transliteración de un precepto preexistente.

Las Secciones Segunda a Quinta del Capítulo II continúan con la enumeración de la tipología de Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, diferenciando entre “Miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura” (no obstante el tenor del Decreto 243/2011, de 1 de Septiembre, por el que se modifica la imagen corporativa de la Junta de Extremadura, el Anteproyecto mantiene la denominación en lugar de la “Gobierno de Extremadura” en todas las ocasiones en que se refiere al ejecutivo extremeño); altos cargos; personal directivo; y “personal eventual que desempeña funciones públicas relacionadas con la toma de decisiones en la acción de gobierno”. En cada una de las secciones se reseñan con un esquema análogo y similar formulación los derechos, deberes y limitaciones, sin otras variaciones que las correspondientes a cada categoría.

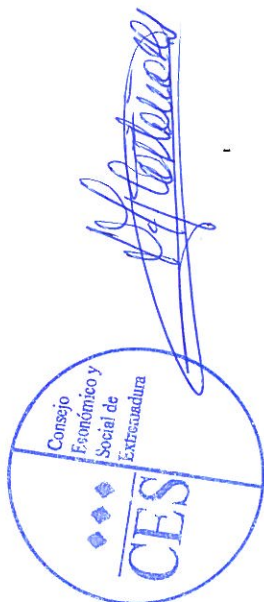
## Título II

Trata este Título II del “Régimen de Conflictos de Intereses” que a su vez se subdivide en tres Capítulos: el Primero, referido a “Incompatibilidades”; el Segundo, cuyo contenido versa sobre Declaraciones de actividades, bienes, derechos, intereses y rentas” y el Tercero, relativo al “Registro de Conflictos de Intereses”, que se crea por medio de la Ley cuyo Anteproyecto se dictamina.

El régimen de incompatibilidades reproduce en lo esencial la normativa general de aplicación. En particular en gran parte de sus determinaciones recoge, aplicándolas al caso extremeño, la regulación contenida en 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, o la regulación análoga de otras comunidades autónomas. De hecho, existen algunas cuestiones, referidas al valor cuantitativo de las participaciones, participación en empresas públicas, abstención, contratación tras el cese, y un número significativo de cuestiones adicionales, que posiblemente estén tratadas de manera técnicamente más correcta en dicha normativa general, sin que aparezcan diferencias significativas que aconsejen un tratamiento singularizado en nuestra Comunidad. No puede desconocerse que esta es una materia en la que se plantea una casuística similar en casi todas las administraciones, por lo que parece lógico que se llegue a soluciones similares. Hay, sin embargo, algunas cuestiones que procede destacar:

- De un lado, el tratamiento del cónyuge o persona unida por análogo vínculo de afectividad al alto cargo. Desde el momento en que se trata de dos personas que, por más que tengan un vínculo afectivo, tienen su independencia personal, el tratamiento de las incompatibilidades debería tener en el Anteproyecto un tratamiento más detallado y susceptible de contemplar las distintas situaciones a que se puede dar lugar, a fin de compatibilizar la garantía que para la ciudadanía supone el que sea causa de incompatibilidad y dé lugar a conflictos de intereses la titularidad por parte del cónyuge de acciones, derechos o participaciones de los que eventualmente pueda lucrarse el cargo público, pero respetando la plenitud de derechos civiles y económicos que tiene cualquier persona, sin que pueda ésta verse mediatizada por el hecho de tener su cónyuge o persona con vínculo análogo una actividad mercantil o profesional propia.

- Se emplea en el anteproyecto la mención “hijos menores” como circunstancias determinante de la incompatibilidad. Entendemos que sería preferible que se empleara la expresión “hijos dependientes económicamente, y personas tuteladas”, por cuanto es obvio que el sólo hecho de alcanzar la mayor edad no comporta la desaparición de la eventualidad contemplada en la norma, así como que existen otras formas de guarda de personas dependientes, además de la derivada de la relación paterno-filial.



- El artículo 29.3 recoge entre los supuestos de compatibilidad la posibilidad de desempeñar cargos de representación popular en el ámbito de la administración local, salvo para el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno, siempre que no se perciba por ello remuneración. Lo cierto es que consideramos que esta disposición debería estar más matizada, ampliando de manera significativa el ámbito de la incompatibilidad, en particular respecto de aquellos cargos que comportan una mayor dedicación, capacidad técnica, o exigencia de permanencia: no parece lógico que a resultas de este precepto se considere compatible, por ejemplo, el desempeño de la Secretaría General de una Consejería o la dirección de una empresa pública de relevancia, con el desempeño como alcalde de una localidad extremeña, por más que el cargo no esté retribuido.


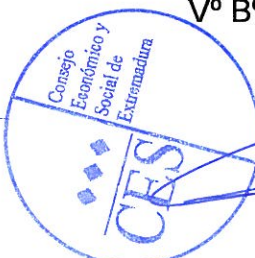



- Asimismo, se considera que debe tener un tratamiento significativamente más restrictivo la compatibilidad entre el desempeño de un alto cargo público y la percepción de remuneración por trabajos, publicaciones, ponencias o conferencias que se recoge en el artículo 29, 1, c), por más que se matice en la norma que “no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios” -supuesto ya excluido en otros lugares de la norma- “o pueda suponer un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes”. La percepción de remuneración por parte de cargos públicos al margen de las que lleva aparejados el desempeño de su cargo, es siempre problemática, por cuanto puede implicar posibilidades de interacción potencialmente irregulares con personas y entidades que se vean motivadas para remunerar al cargo público por razones espúreas, no enteramente justificadas por su valía o cualificación personal, sino por el cargo desempeñado. Ciertamente, cabe que la norma contemple algunas

excepciones –por ejemplo, la remuneración procedente de derechos de propiedad intelectual de obras literarias o artísticas concluidas antes del acceso al cargo-; pero en cualquier caso entendemos deben excluirse de la compatibilidad la remuneración por la participación en cursos, conferencias o actividades organizadas por *cualquier* administración, así como por empresas o entidades con vinculación directa o indirecta con el sector de la administración que sea competencia del alto cargo.

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 12 de junio de 2013 **aprueba por mayoría de 12 votos a favor, 7 votos en contra y ninguna abstención** el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula el Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Vº Bº



El Vicepresidente Empresarial del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

El Secretario General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

## VOTO PARTICULAR DEL GRUPO I AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO DE LOS CARGOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Desde el GRUPO I del Consejo Económico y Social de Extremadura, no tenemos por menos que presentar un voto particular al dictamen del Anteproyecto de Ley por el que se regula el Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la firme creencia de que el mencionado dictamen no recoge adecuadamente las propuestas que hemos realizado a lo largo del debate y que pasa muy por encima de las cuestiones de fondo que un Consejo Económico y Social debería de plantear.

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en recientes fechas, hacía público un avance de resultados del Barómetro de Marzo de 2013. El paro es el principal problema para la población española, el segundo es la corrupción y el fraude; en tercer lugar se encuentran los problemas de índole económica; y en cuarto, la clase política y los partidos.

El que el cuarto problema más grave para la ciudadanía sean los políticos y los partidos, es algo que debería mover la conciencia de los interesados y obligarles a hacer una apuesta seria para mitigar esta percepción que hipoteca cualquier desarrollo de la democracia. Todo esto agravado con que el segundo problema para los españoles, el de la corrupción, se da fundamentalmente en la clase política. Ciertamente, consideramos que cuando la ciudadanía cita a los políticos, lo hace sobre aquellos que tienen una cierta relevancia pública y no dirige sus críticas a los cientos de concejales y alcaldes anónimos que aun mantienen la vocación de servicio público.

Previamente a realizar una serie de consideraciones al texto que nos ocupa, no podemos dejar de afirmar que establecer normas claras y conocidas por los ciudadanos sobre la conducta de los cargos públicos, es un ejercicio obligatorio de cualquier parlamento y por tanto no algo loable, sino criticable de no hacerse.

No es, que la elaboración de estos textos normativos vaya a devolver la confianza de los ciudadanos en sus políticos y el que nos ocupa será un ejemplo de ello, pero deberían ser un paso más en remediar la situación y sobre todo tendrían que ser una herramienta útil en la prevención de comportamientos abusivos de la clase política en su propio beneficio.

Con carácter general, el texto a dictaminar no presenta grandes novedades respecto a lo que está vigente desde hace 20 años, incluye alguna cuestión diferenciadora, como

la limitación de tiempo que el Presidente podrá desempeñar el cargo y un régimen sancionador sobre la responsabilidad en materia de conflictos de intereses.

Obviamente hubiésemos acogido de mejor grado un anteproyecto de ley que hiciese hincapié en que la política no es una carrera, ni una forma de ganarse la vida más buena que mala, sino una vocación de servicio público que requiere de mucho esfuerzo y sacrificios personales en bien de la colectividad. Es más, lo que emana del anteproyecto a dictaminar es más dejar claro los derechos de los altos cargos que sus obligaciones.

Entrando a valorar el texto, expondremos por artículos y de forma concisa nuestro parecer.

#### **Art.1 Objetivo y finalidad.**

En este y sucesivos artículos, se citan los principios autonómicos sobre el buen gobierno, siendo estos desconocidos por el Consejo Económico y Social, por lo que nos hubiese gustado que el Gobex nos hubiese informado sobre la cuestión.

#### **Art.3.b) Definiciones.**

Incluiríamos en esta definición a la Presidencia y Secretaría del CES de Extremadura y a los miembros del Consejo Consultivo que están sujetos, entre otras, a la Ley 5/1996 de 26 de septiembre, de Declaración de Bienes, Rentas, Remuneraciones y Actividades de Representantes y Cargos Públicos Extremeños, derogada por el presente anteproyecto.

#### **Art.4.c) Principios rectores.**

No entendemos muy bien la mención que ente apartado se hace al establecimiento de las retribuciones de los cargos públicos, aun menos cuando se afirma que el nivel de dedicación es una de las cuestiones tenidas en cuenta, suponemos que el presidente tiene la dedicación máxima y luego todos le dedican un poco menos, hasta el que menos cobra, que poco le dedicará.

#### **Art.5 Principios éticos y de actuación.**

Artículo importante por lo que supone de declaración de intenciones y que nos parece sumamente escaso. Debería contener al menos lo siguiente:

Quienes ocupen cargos públicos desempeñarán las funciones encomendadas con sujeción al ordenamiento jurídico y observancia del mismo. Las decisiones o iniciativas que adopten deberán estar encaminadas a la satisfacción del interés público. En el ejercicio de la función pública deberán guiarse por la imparcialidad, ecuanimidad y objetividad de sus actuaciones. Serán responsables de sus decisiones y acciones y deberán someterse a los controles que resulten pertinentes en virtud de su cargo. En la adopción de decisiones e iniciativas deberán actuar con total transparencia, salvo causa excepcional motivada en el interés general. En el ejercicio de sus funciones tratarán igual a todas las personas que se encuentren en idéntica situación, sin hacer discriminaciones. Promoverán y garantizarán la igualdad de trato y oportunidades de



mujeres y de hombres. Sus actuaciones deberán estar acordes con la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente así como con el fomento de un desarrollo sostenible.

*No podrá invocarse la condición de cargo público ni hacer uso de la misma, por sí mismo o por persona interpuesta, con el ánimo de obtener un trato favorable o mejor condición que las existentes para el resto de la ciudadanía. No podrán aceptar regalos, favores, invitaciones o servicios en condiciones ventajosas. Administrarán el patrimonio público adscrito al ejercicio de sus funciones con la diligencia debida y se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes o servicios que la Administración haya puesto a su disposición por su cargo. El tratamiento oficial de quienes ocupen cargos públicos será el de Señor/Señora, seguido de la denominación del cargo, puesto, rango o empleo correspondiente.*

Proponemos que dentro de este capítulo se establezca la obligación de crear un catálogo de cargos públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley que contenga, al menos, la denominación del cargo público, la identificación del órgano, sociedad o entidad en cuya organización se encuadra, el Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma al que dicho órgano o entidad se adscribe o con el que mantiene la principal relación funcional y la situación de cobertura del puesto de trabajo correspondiente a dicho cargo público. El Catálogo de cargos públicos deberá mantenerse permanentemente actualizado y su gestión corresponderá a la Consejería competente en materia de Administración Pública.

#### **Art. 7 Derechos y deberes del Presidente.**

Proponemos que se modifique todos los tratamientos de excelencia por el de Señor/Señora, seguido de la denominación del cargo o puesto correspondiente. Igualmente deberían suprimirse frases como que se les rendirán los honores que correspondan, pues todas estas cuestiones no son sino anacronismos que pretenden, con la utilización del lenguaje, perpetuar la prevalencia de la clase política sobre la ciudadanía.

#### **Art.12 Consejo Consultivo de Extremadura.**

No tenemos inconveniente, si bien suponemos que su pertenencia al Consejo Consultivo será a título honoroso y no oneroso.

#### **Art.17-20 Consolidación de grado.**

En estos artículos se certifica la consolidación del grado y conjunto de complementos de los funcionarios que dejen de ser cargos públicos y regresen a sus respectivos puestos, invocando una inexistente Ley de "empleo público", debería decir empleado público. Hubiese sido una buena ocasión para suprimir cualquier privilegio por el mero hecho de ser funcionario.

#### **Art.28 Deberes de abstención y lealtad.**

**Añadir:**

*Asimismo no intervendrán en el conocimiento o decisión de asuntos en los que se afecten a intereses de empresas, sociedades o entidades de cuyos órganos de dirección o de gobierno hayan formado parte en los dos años anteriores a su toma de posesión*

como cargo público, tanto ellos como su cónyuge o pareja de hecho, o sus familiares dentro del segundo grado de afinidad o consanguinidad, o terceras personas con quien tengan intereses compartidos.

Del mismo modo debería establecer un procedimiento que regulara la abstención por ejemplo:

*La abstención se realizará por escrito y se comunicará al titular del Departamento de quien el cargo público dependa o al órgano que le nombró y para su constancia, en el plazo máximo de un mes, al órgano encargado del registro de conflictos de Intereses. Si el cargo público no cumpliera con su deber de abstención, el Consejero o Consejera titular del Departamento del que dependa o el órgano que le nombró debe ordenarle, dándole audiencia previa, que se inhiba, debiendo informar de ello al órgano encargado del registro de Conflictos de Intereses. Si el cargo público afectado por el deber de abstención es un miembro del Gobierno, la orden deberá proceder del Presidente, previa información al Gobierno. La inhibición conllevará la puesta en marcha de los mecanismos de suplencia o sustitución previstos en el ordenamiento. La no abstención del cargo público obligado a ella genera la correspondiente responsabilidad administrativa.*

#### **Art.29 Excepciones.**

El título no es acertado, realmente no son excepciones, sino actividades compatibles. Añadiríamos que el ejercicio de las actividades compatibles, requerirá autorización previa del GOBEX.

#### **Art.29-3) Excepciones.**

No parece muy adecuado que los Secretarios Generales y Directores Generales, con su alto grado de dedicación, sean o puedan ser alcaldes o concejales.

#### **Art. 29.4) Excepciones.**

Nos parece desacertado que se pueda retribuir a un alto cargo por informes, memorias o investigaciones, pues probablemente tengan que ver con su condición de alto cargo y que sin duda le distraerán de su dedicación exclusiva. Igualmente no estamos de acuerdo en que se les retribuya por asistencias a seminarios, jornadas, conferencias y cursos, a los que seguramente se le llamará precisamente por ocupar un cargo público.

#### **Art.30 Alcance de la incompatibilidad.**

Estamos radicalmente en contra de que un alto cargo, su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o análoga relación de afectividad, o hijos menores, puedan tener ningún tipo de participación en empresas o sociedades relacionadas con el sector público como concesionarios, contratistas de cualquier naturaleza, arrendatarias o administradoras de monopolios, o sean subcontratistas de dichas empresas, o con participación o ayudas de dicho sector, o sean avaladas por el mismo, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.

#### **Art.32.2) Declaración de la incompatibilidad.**

No entendemos muy bien, parece aconsejar se realice una declaración responsable de no incurrir en incompatibilidad con anterioridad a reunir realmente los requisitos, lo que resulta contradictorio.

**Art.34.1) Limitaciones al ejercicio de actividades tras el cese.**

Ampliar a 3 años.

**Art.40 Plazo y forma de presentación de las declaraciones**

Las declaraciones tendrían que hacerse anualmente.

**Art.42**

El registro será público.

