



**INFORME DE LA CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE SOBRE
EL ANTEPROYECTO DE LEY DE POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN
JURÍDICO DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN Y DE SUS ENTIDADES ADSCRITAS**

14 de julio de 2021

Recibido el anteproyecto de ley de referencia con fecha 1 de julio de 2021 en trámite de consulta a las consejerías de la Junta de Castilla y León, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente realiza las siguientes observaciones:

Motivación.

La motivación misma de la norma resulta paradójica: se invoca el tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma vigente, la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Pero dicha ley entró en vigor el 13 de diciembre de 2016; es decir, hace apenas 4 años y medio. Nada se dice de cambios en el contexto social, político, económico o administrativo que pudieran motivar una eventual obsolescencia de una norma aprobada hace menos de un lustro, y tímidamente se esbozan ciertas insuficiencias de esa regulación.

Así las cosas, lo correcto en buena técnica normativa sería una modificación del texto legal vigente, la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, ya que los cambios propuestos no implican realmente un cambio de modelo tal que justifique la derogación de una ley aún muy joven (y menos aún, si se depuran los excesos e incorrecciones que se comentarán seguidamente). Una práctica normativa como la propuesta podría generar sensación de poco rigor: se deroga una ley recién aprobada, sustituyéndola por otra bien similar en su objeto y contenido, más allá de múltiples cambios puramente formales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

El apartado 1.c) extiende el ámbito de aplicación de la norma a los consejeros delegados, gerentes o asimilados de las empresas y fundaciones públicas, incluso aunque no tengan un contrato de alta dirección (que es en la norma vigente el elemento determinante). Se parte así de una idea muy concreta de las empresas y fundaciones públicas como grandes corporaciones, cuando en nuestra administración existen entidades que se gestionan sin ningún problema sin necesidad de recurrir a esas figuras. Así por ejemplo, en el ámbito de nuestra Consejería, el consejero delegado de la sociedad SOMACyL es un funcionario que carece de toda retribución especial; tampoco la Fundación del Patrimonio Natural cuenta con personal de alta dirección que reciba una retribución por ello. De modo que la entrada en vigor de la norma propuesta tendría el paradójico resultado de propiciar un aumento real del número de altos cargos y de su coste, ya que resultaría insostenible abrumar a las personas responsables de estas entidades con las obligaciones de la nueva ley sin retribuirles por ello de forma proporcional.



Por otro lado, el apartado 2.2 extiende el ámbito de aplicación de la ley a quienes “*hayan ocupado alguno de los cargos señalados... durante los dos años siguientes a la finalización del ejercicio del cargo...*” en lo referente al régimen sancionador (entre otras cosas). Sugerimos una reflexión jurídica sobre la aplicabilidad de dicho régimen a personas que eventualmente ya no pertenecerán a esta administración, y sin embargo podrán ser sancionadas por ella como si aún estuvieran integrados en la misma.

Artículo 3. Nombramiento y contratación.

La ley en vigor excluye la posibilidad de nombrar alto cargo a las personas contra las que se encuentre abierto juicio oral por delitos contra la administración pública. Ahora se propone (apartado 2.a) extender esa limitación a los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente.

La justificación de este cambio legal es sorprendentemente escueta: que tales delitos están vinculados estrechamente con el ejercicio de las competencias públicas. Nada más se dice sobre por qué no se incluyen otros delitos contemplados en el Código Penal y que pueden ser también cometidos por autoridad o funcionario. Veamos:

- ¿Acaso la gestión de la sanidad, de los servicios sociales, de la seguridad alimentaria e industrial, de la educación, de la prevención de riesgos laborales... no están vinculadas con el ejercicio de las competencias públicas?
- ¿Es por casualidad que la mitad de las competencias identificadas como tan relevantes corresponden a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente? Y teniendo en cuenta la nula trasposición práctica de la ordenación del territorio, en realidad, dos terceras partes.
- ¿No es por tanto evidente que de esta forma se está señalando a una consejería concreta como susceptible de más graves delitos que las demás, sin argumento alguno de peso que la diferencie en cuanto a la relevancia social de las competencias aludidas?
- ¿No es susceptible de escándalo que pueda seguir en el cargo una persona con juicio oral abierto por violencia machista, o por asesinato, pero no a quienes se juzgue por los delitos citados, aun cuando no hayan sido condenados?
- ¿Y no es, por tanto, obvio y esperable que respecto de este apartado concreto, más allá de las críticas ya realizadas y las que seguirán, debemos elevar el tono al nivel de la protesta e incluso de la reprobación?

Por otro lado, en la letra f) de este mismo apartado 2 se añade como una de las causas para no ser nombrado o contratado como alto cargo: “*Quienes hubieran desempeñado el mismo cargo al que se refiere el nombramiento o contratación durante un período de ocho años*”. Pero en la exposición de motivos se utiliza una expresión diferente: “*...con iguales o similares responsabilidades*”. De modo que en este caso hay falta de congruencia entre la exposición de motivos y el texto articulado.



Aludimos ahora al apartado 3 de este artículo. Al respecto dice la exposición de motivos: *“Se refuerza el carácter excepcional del nombramiento de secretarios generales y directores generales entre personas que no tengan la condición de empleados públicos... A este fin responde la necesidad de que en los decretos de estructura orgánica de aquellos órganos que requieran una solvencia y competencia profesional determinadas se especifiquen los méritos que constituyan el perfil más idóneo para su ejercicio y, en consonancia con ello y como refuerzo de la transparencia en los nombramientos, se establece la publicación en el acuerdo de nombramiento de los méritos de las personas nombradas”*.

Pero según el artículo 45 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, *“la creación, modificación o supresión de Secretarías Generales y de Direcciones Generales se llevará a cabo por Decreto de la Junta de Castilla y León a iniciativa del Consejero o Consejeros interesados y a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, sin perjuicio de su posterior desarrollo en las normas orgánicas correspondientes”*. Es decir, nada se establece en la norma general sobre la inclusión de requisitos de solvencia y competencia profesional, por lo que de mantenerse esta propuesta lo que procedería sería modificar la Ley 3/2001, pues es en esa norma donde se establece el marco general en esta materia, evitando además la indeseada dispersión normativa y la inseguridad jurídica que conllevaría la aprobación del anteproyecto de ley en su redacción actual. A mayor abundamiento, el artículo 46 de la citada Ley 3/2001 también indica que mediante decreto se establecerán las competencias de los altos cargos, por lo tanto también sin concordancia con lo que se prevé en este anteproyecto.

Artículo 4. Postulación para el desempeño de un alto cargo.

Este artículo introduce un novedoso sistema de selección de los altos cargos de segundo nivel (secretarios y directores generales) consistente en la gestión de una base de datos con los perfiles de candidatos autopostulados.

Sin embargo dicha novedad queda empañada por su carácter potestativo, puesto que los consejeros podrán usar este sistema o no usarlo, y en caso de que lo utilicen podrán aceptar su resultado o no aceptarlo. Pero esas opciones de cada consejero, aparentemente libres, no dejarán de requerir una explicación pública, y por tanto de generar un cierto grado de confusión y conflicto que ahora no existe.

Así las cosas, o bien se configura como sistema de uso necesario, o bien se desiste de su introducción, pues tal como se plantea será una fuente de problemas en la configuración de los futuros equipos directivos de esta administración. Y en cuanto a los postulantes, será sin duda una fuente de frustración para ellos verse reconocidos como aptos en un fichero oficial, pero tarde o nunca aceptados en su postulación, pues ello se deja a la voluntad de los consejeros.

En el fondo, el problema está en intentar un confusión, difuminación o traslado de los límites entre los altos cargos y los funcionarios. Algo además que entra en contradicción con el objetivo evidente de esta norma, que es reforzar esos límites.



Entrando en mayor detalle, el apartado 2 indica que *“para la evaluación de los méritos aportados podrá solicitarse el asesoramiento de cuantas instituciones académicas o profesionales se estime necesario. Asimismo, podrán llevarse a cabo entrevistas u otro tipo de pruebas que permitan acreditar un nivel de conocimiento o habilidades determinado.”* La referencia a otro tipo de pruebas sin concretar nada más genera una situación de inseguridad jurídica que casa mal con el espíritu de la norma.

A su vez, el apartado 4 establece que *“serán los consejeros quienes podrán dirigirse al titular del órgano directivo competente en materia de buen gobierno, especificando, en su caso, el perfil profesional, la experiencia y las habilidades de gestión que se requieran. Recibida la petición, dicho órgano directivo propondrá al consejero los candidatos cuyas trayectorias profesionales sean más coincidentes con el perfil solicitado y se hayan evaluado como más sobresalientes.”* Al respecto hay que indicar que así el anteproyecto está incluyendo un trámite que no se prevé en el artículo 16 de la Ley 3/2001, ya que en el mismo se dice sin más: *“nombrar y cesar los cargos con categoría igual, superior o asimilable a la de Director General, a propuesta del Consejero correspondiente, así como la de aquellos otros que legalmente se establezca.”* Es decir, propone directamente el Consejero sin ningún otro trámite previo, por lo que de mantenerse esta redacción debiera modificarse la ley 3/2001; en otro caso se vulneraría el principio de seguridad jurídica.

Artículo 6. Obligaciones derivadas de la condición de alto cargo.

El apartado 4 de este precepto introduce como novedad que *“los altos cargos deberán asistir obligatoriamente a la formación que sobre las materias reguladas en esta ley y otras relacionadas... se organice por la Inspección General de Servicios...”*

Importa además anticipar que la inasistencia a estas actividades de formación va a ser considerada en el artículo 27 como infracción grave.

Es inútil rebatir seriamente esta propuesta. Si no fuera por la seriedad del contexto (un anteproyecto de ley) la idea nos movería a la hilaridad incontenible. Evoca la imagen de los campamentos de reeducación tan queridos en los regímenes autoritarios.

Como cuestión de mayor detalle, en el apartado 2 de este artículo debiera concretarse qué se entiende por una variación sustancial de la declaración responsable, cuya comunicación es obligatoria según lo dispuesto en este precepto.

Artículo 9. Actividades compatibles.

Este artículo contiene elementos llamativos y a primera vista contradictorio. Así por ejemplo se incorpora la compatibilidad de la actividad docente como profesor universitario asociado a tiempo parcial. Se matiza con algún apuro que ello exigirá *“que tal actividad no suponga menoscabo de la dedicación en el ejercicio del cargo”*, cuando esta circunstancia es obvia para todos los supuestos de compatibilidad.



Y frente a esa elogiada tolerancia, se estrecha el marco de la incompatibilidad para las actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de estas, al añadir la expresión “*siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios*”. Dejando de lado la relación de empleo, que conduciría fácilmente a la incompatibilidad por otros motivos, la referencia a la prestación de servicios como causa de incursión en incompatibilidad con el ejercicio de alto cargo provoca una clara discriminación entre las personas con vinculación al mundo universitario, para las que todo es tolerancia, frente a las demás, que no podrían atender un encargo de colaboración en una revista profesional (por ejemplo).

Es tal el celo con el que se busca separar del mundo exterior la actividad de los altos cargos (exclusión hecha de los vinculados a la universidad) que no se repara en el desperdicio de experiencia y conocimiento de cada sector profesional o empresarial concreto, al vetarse la pertenencia (incluso no remunerada) a los órganos directivos de entidades culturales, benéficas, deportivas, científicas o sociales, aunque no tengan ánimo de lucro, cuando dichas entidades guarden relación directa con las competencias de la consejería, organismo o entidad. Es decir, se pretende asegurar que los altos cargos en ejercicio sean ajenos e ignorantes de las cuestiones relacionadas con los sectores que gestionan.

Por último, en el apartado e), la inclusión del adjetivo “mera” no aporta sino confirmación de la frivolidad de la norma: ¿en qué se diferencia la administración del patrimonio personal de la “mera” administración del patrimonio personal?

Artículo 10. Participación patrimonial.

También en este artículo el afán de superar en dureza la regulación vigente lleva a incurrir en notorios excesos. Ahora (simplificando) los altos cargos y sus cónyuges no pueden tener participaciones iguales o superiores al 10 % en empresas o entidades que perciban subvenciones o tengan contratos, conciertos o convenios con el sector público autonómico.

Con la norma que ahora se propone, no podrán tener ninguna participación en empresas o entidades, no ya con una relación económica directa con esta administración, sino cuya actividad esté relacionada con las competencias que correspondan a la consejería en la que presta sus servicios el alto cargo. Por ejemplo, el director general de Patrimonio Natural no podría poseer acciones de una empresa de telecomunicaciones (aunque sea una multinacional), ni la directora de la Agencia de Protección Civil mantener su participación en una serrería familiar. Obviamente son ejemplos puramente imaginativos sin base real alguna, que solo buscan evidenciar el exceso normativo.

Artículo 11. Conflicto de intereses.

El apartado 2 se remite a las causas de abstención de la normativa de procedimiento administrativo, cuando muchas de las causas descritas en este artículo son sustancialmente idénticas a las del artículo 23 de la Ley 40/2015.



Artículo 14. Causas del cese y de la finalización de funciones.

La letra b) contiene una errata que se debe subsanar ya que al tacharse la expresión “*discrecional motivada*” no queda claro como se ha de efectuar el cese del alto cargo.

Artículo 16. Limitaciones derivadas del cese y de la finalización de funciones.

El apartado 2 de este artículo acierta al intentar delimitar el concepto de “participación” que origina la prohibición de prestar servicios durante dos años en entidades privadas que hayan sido afectadas por decisiones en las que hubieran participado el alto cargo. Y así la letra a) lo hace de forma correcta; por poner un ejemplo, la directora general de Urbanismo no podría prestar servicios en el sector inmobiliario.

Sin embargo la letra b) incurre en un exceso al extender el concepto de participación a la intervención en órganos colegiados. Así, con el sistema de representación recíproca de las consejerías de la Junta de Castilla y León en dichos órganos, que son multitud, esa prohibición de prestar servicios en el sector inmobiliario, que estamos utilizando como ejemplo, afectaría a todos los vocales de los órganos colegiados en materia de urbanismo: los directores generales de administración local, transparencia, transportes, tributos, industria, universidades, desarrollo rural, patrimonio cultural, etc... todos ellos vocales del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

Como cuestión de detalle, el apartado 2.a) recoge una de las limitaciones del alto cargo tras su cese habiendo referencia a la expresión “*acto equivalente*”, que es concepto jurídico indeterminado que debiera concretarse.

Artículo 19. Composición.

En la composición de la Comisión de Ética Pública, se echa en falta la mención a un representante de la Consejería de Economía y Hacienda por si hubiera acciones que afectaran al patrimonio de la Comunidad.

Artículo 23. Naturaleza y acceso.

En el apartado 3 se incluye entre las personas o entidades que tendrán acceso a los datos del Registro de Bienes y Actividades de los Altos Cargos que no sean públicos, al Procurador del Común, sin que se explique por qué razón. Bien es verdad que el número de tales personas y entidades es ya tan alto, que causa hilaridad hablar limitación en el acceso a datos protegidos. Sugerimos una reflexión en el marco de la legislación sobre protección de datos.

Artículo 25. Informe sobre el cumplimiento de obligaciones.

Este artículo regula el informe sobre el cumplimiento de obligaciones que elaborará la Inspección General de Servicios. Sin embargo no tiene sentido que se encuadre en un título referido al registro de bienes y actividades de altos cargos, por lo que debe reubicarse.



Artículo 27. Infracciones.

En este artículo los excesos regulatorios incorporados como novedades alcanzan cotas de sorprendente severidad y desproporción:

- Así se incorpora como infracción muy grave “*la participación patrimonial que dé lugar a una situación de incompatibilidad*”. Volviendo a un ejemplo ya utilizado, sería el caso de un director general con competencias en materia de medio ambiente que sea titular de acciones de Telefónica.
- Como ya se anunció, es infracción grave “*no asistir, sin causa justificada, a la formación a la que se refiere el artículo 6 de esta ley*” (los campos de reeducación).

Artículo 28. Sanciones.

El apartado 2 señala que “*las infracciones graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento y su publicación en el Portal de Gobierno Abierto de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el Boletín Oficial de Castilla y León haciendo constar la infracción cometida y la identidad de su autor*”. Dado que la citada publicidad puede afectar al derecho al honor y a la propia imagen, se recomienda la revisión del precepto. Como mínimo debe demorarse la publicidad hasta que la sanción sea firme.

Indicar así mismo que se incorporan mediante Anexo las observaciones efectuadas por la Agencia de Protección Civil.

CONCLUSIÓN.

Las observaciones realizadas nos hacen recomendar la reconsideración de la iniciativa legislativa, tanto por la deficiencia en su motivación, como por la desproporción e incluso el error en muchas de las modificaciones propuestas respecto del texto legal vigente en la materia. Algunas de ellas, por afectar a la igualdad entre las personas (así en el artículo 9) serían susceptibles de reproche de constitucionalidad. Añádase a ello nuestro absoluto desacuerdo por la consideración que sobre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente parece subyacer en la redacción del artículo 3.



Anexo. Observaciones remitidas por la Agencia de Protección Civil.

“En primer lugar, se sugiere que se reconsidere hacer una evaluación del impacto de género del anteproyecto de ley presentado, ya que toda norma que vaya enfocada a las personas, como es este caso, es pertinente al género. El hecho de renunciar a esta evaluación nos privaría del conocimiento de saber la situación de los altos cargos de Castilla y León (e incluso del funcionariado del grupo A1 al que se le significa expresamente), en cuanto a la distribución o prevalencia por sexo. Sin datos no se puede sacar conclusiones, ni se pueden tomar decisiones.

En segundo lugar, se echa de menos que no se trate buscar a una posición equilibrada entre mujeres y hombres en los altos cargos de la Junta de Castilla y León. A este respecto conviene traer a colación que ese equilibrio entre hombres y mujeres también es compromiso de la Junta de Castilla y León. Un compromiso adquirido por medio de la ley 1/2003, de 3 de marzo de igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombre de Castilla y León, en concreto en su artículo 9.6; fomentar de la participación equilibrada de mujeres y hombres en las estructuras de poder y toma de decisiones. Principio que a su vez viene recogido en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En tercer lugar, se sugiere que se elimine la disposición adicional primera.” No discriminación por razón de género”. Ya que no está siendo admitida como sustituto del lenguaje no sexista. Precisamente todas las guías de lenguaje no sexista, entre ellas la guía -protocolo para la evaluación del impacto de género de Castilla y León, como el manual para un uso no sexista del lenguaje administrativa (ambos de la Dirección General de la Mujer-Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades) insisten en la necesidad de buscar fórmulas alternativas, siempre que sea posible, al masculino genérico. El interés del lenguaje no sexista pivota en la necesidad de visibilizar a la mujer, en nombrarla. Y en este caso la pertinencia de nombrar a la mujer es manifiesta, ya que la sitúa en el espacio público y en una esfera poder, lugares tradicionalmente masculinos, por lo que con más razón hay que nombrarla.

Por lo anterior, se propone que se elimine esa disposición adicional en la redacción actual y se sustituya por una alusión a la necesidad de buscar un equilibrio de mujeres y hombres en los altos cargos de la administración de Castilla y León.”