

INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

MANUEL VILLORIA.

I. MARCO LEGAL GENERAL

De conformidad con el artículo 144 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, los funcionarios “tienen las obligaciones determinadas por la legislación sobre función pública de la correspondiente Comunidad Autónoma y, en todo caso, las previstas en la legislación básica del Estado sobre función pública”. Y en su artículo 145 se establece que el “régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Administración local es el establecido con carácter general para la función pública en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y en las normas que se dicten por el Estado para su aplicación a los funcionarios de la Administración Local”.

Por su parte, el Estatuto Básico del Empleado Público establece en su artículo 2 que el Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las Administraciones de las Entidades Locales. Y en su artículo 3 establece que el personal funcionario se rige por la legislación estatal que le sea de aplicación y por la de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local.

Como consecuencia de todo ello, podemos decir que las obligaciones y deberes de los empleados públicos locales tienen ahora como tronco común las previstas en el Estatuto Básico y en las normas básicas del Estado sobre empleo local, aun cuando las Comunidades Autónomas en el marco de su capacidad legislativa podrán establecer obligaciones determinadas –además de las básicas y respetándolas- para sus respectivos empleados públicos locales. No obstante, en materia de incompatibilidades el Estatuto Básico no ha modificado la Ley 53/1984, excepto en su artículo 16.1, modificado por la Disposición Final Tercera, apartado segundo, estableciendo la incompatibilidad absoluta para el personal

directivo, para el retribuido por arancel y para todo aquel que perciba complemento retributivo que incluya el factor de incompatibilidad. Por lo que dicha Ley continúa siendo la norma de aplicación para los empleados públicos locales.

Como consecuencia de todo ello, si quisiéramos conocer cuáles son los deberes de los empleados públicos locales en España y, en definitiva, su código ético, éste sería el establecido en el Estatuto básico, en concreto, sus deberes serían los siguientes:

Deberes de los empleados públicos.

Código de Conducta

Artículo 52. Deberes de los empleados públicos.

Código de Conducta.

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes. Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Artículo 54. Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

II. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE ÉTICA DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LOS GOBIERNOS LOCALES.

El Consejo de Europa ha adoptado en 2002 la decisión de aprobar un *Código Europeo de Conducta para la Integridad Política de los Representantes locales y Regionales Electos*, además de elaborar un paquete de *Iniciativas Modelo en el campo de la ética pública en el nivel local* (INAP, 2003). Ambos documentos expresan claramente la preocupación del Consejo por el aumento del número de escándalos en los que han estado implicados representantes locales, así como la voluntad del citado órgano de promover la legitimidad de la democracia local mediante la intachable conducta de los electos locales y el funcionariado a sus órdenes.

El Código Europeo consta de veinticinco artículos. De ellos es fundamental el artículo 4, que establece como guía fundamental de conducta para los electos la primacía de la Ley y el servicio al interés público. Después, establece en normas sucesivas una serie de principios de entre los que creo destacables diez:

1. Las campañas electorales se deben centrar en dar información sobre programas y no en difamar a los otros candidatos.
2. Se prohíbe el favoritismo y se evita todo conflicto de intereses.
3. Las decisiones discrecionales se deben motivar y deben ser imparciales.
4. Respeto a la disciplina presupuestaria y financiera
5. Prohibición de garantizarse cargos después de finalizar su mandato.
6. Publicidad y proporcionalidad de los gastos de campaña.
7. Declaración pública de intereses y patrimonio.

8. Sometimiento leal a las supervisiones y controles legalmente establecidos.
9. Fomento de la transparencia y responsabilidad durante el mandato.
10. Respeto del mérito en los nombramientos y respeto de las funciones del personal del gobierno local.

En suma, este Código permite asentar unas reglas básicas de actuación ética para los electos que, si se respetaran, facilitarían enormemente la prevención de la corrupción y la lucha contra ella.

En cuanto a las Iniciativas, tienen seis ámbitos de recomendación. En primer lugar, aconsejan la elaboración en cada país de un estatuto de los electos locales que defina legalmente los derechos y deberes de éstos, sus responsabilidades y el marco de remuneraciones y condiciones de trabajo. Llega incluso a defender la aprobación de un régimen disciplinario aplicable a todos ellos. De todas las iniciativas es ésta la más novedosa, por lo que merece algún comentario.

En ella se establece la recomendación de que se elaboren localmente estadísticas sobre corrupción; también se recomienda el control de las incompatibilidades locales a nivel central; se establece la suspensión de funciones como sanción por incumplimiento de las obligaciones definidas normativamente; se promueve la creación de figuras como los defensores del pueblo locales; se responsabiliza a los electos por los actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones, estableciéndose un procedimiento especial para sustanciar tales reclamaciones y recomendándose unos jueces especializados para estudiar las mismas; se propone que exista un marco común de retribuciones, unas normas sobre carrera, un sistema que facilite a los electos la reincorporación a sus profesiones una vez finalizado el mandato, sin perjuicios económicos o profesionales, se defiende que se garanticen pensiones o desempleo por el ejercicio del cargo una vez finalizado el mismo, o que existan seguros de riesgos por el ejercicio del puesto; finalmente, se promueve la formación, la información mutua y la cooperación entre electos locales para la mejora de la gestión pública.

Como se ve, estamos ante un ambicioso programa de reformas que merece ser estudiado para la mejora de nuestro sistema. Para empezar, el sistema de

incompatibilidades de electos locales en España es claramente deficiente, así como la normativa sobre deberes y responsabilidades de los mismos. Por ejemplo, un funcionario no puede poseer más del 10 por ciento de las acciones de una empresa que contrate con cualquier Administración pública y, sin embargo, un alcalde sí. Una actuación necesaria en tal sentido sería la de incorporar a la normativa básica de régimen local una regulación más rigurosa y detallada de las incompatibilidades de los electos locales, así como el establecimiento de un sistema de control eficaz de las mismas. Un primer paso en esa dirección ha sido la seguida por la Ley del Suelo, aprobada por las Cámaras el 10 de mayo de 2007. En esta norma, se modifican el artículo 75.7 y se incorpora un apartado 8 al artículo 75 y se incluye una nueva Disposición Adicional Decimoquinta a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.

El segundo bloque de iniciativas tiene que ver con el ámbito de la financiación de los partidos, de las asociaciones políticas y de los candidatos en el nivel local. Aquí, sin embargo, las propuestas son bastante modestas y no son novedosas. Así, se establece la posibilidad de que los partidos reciban financiación pública para el funcionamiento ordinario en el nivel local, pero dicha financiación debe ser regulada y controlada por ley. La financiación privada se admite si no hay suficiente financiación pública, y debe ser transparente; no obstante, se admite la opacidad para las cantidades pequeñas. No se recomienda la sanción penal por incumplimiento de la normativa de financiación, debiéndose priorizar la sanción administrativa o financiera. Para las campañas electorales se proponen límites a los gastos electorales y topes a la financiación privada, además de recomendar que los medios de comunicación públicos tengan una neutralidad exquisita durante el desarrollo de las mismas. Se defiende la obligación legal de que los candidatos electos declaren sus bienes e intereses patrimoniales, aunque se entiende como admisible que exista un mínimo exento de declaración, y no se hace referencia a la publicidad de las declaraciones. En general, estas iniciativas no avanzan mucho sobre la regulación existente en España.

El tercer bloque de iniciativas son las relacionadas con el ámbito de los mecanismos de control y auditoría. Aquí nos encontramos con una propuesta de mejora de los mecanismos de rendición de cuentas ciertamente interesante, pues

los controles no se limitan a la eficacia y eficiencia, sino que, además, incluyen el control democrático y ético de los gobiernos locales. El control externo no se limitaría al control contable o presupuestario, sino que incluiría un control de eficacia. Además, en ese control participarían también los defensores del pueblo locales o regionales. En cuanto a los controles internos, éstos no se limitan a la gestión económica y financiera o a la aplicación del derecho, sino que incluye un control sobre la calidad de los servicios y la gestión administrativa. También se propone un adecuado sistema de relaciones con el poder judicial, de forma que se garantice la ejecución plena e inmediata de las sentencias y se reduzca al máximo el tiempo necesario para el examen judicial de los litigios.

En el marco de estas iniciativas, se propone que los resultados de los sistemas de control sean públicos; asimismo, se defiende que, utilizando las tecnologías de comunicación actuales, se pongan a disposición del público las estadísticas sobre los controles y las mejores prácticas en el ámbito del control interno.

Las iniciativas del cuarto bloque se refieren al estatuto de los funcionarios locales. En esencia, estas iniciativas se refieren al necesario establecimiento de un marco jurídico completo para el empleo público local, elaborado con la participación de los representantes locales, al que se deben añadir un sistema adecuado de códigos de conducta. El estatuto defendido incorpora:

- un amplio sistema de incompatibilidades –que no aporta nada especial al existente ahora en España-,
- un conjunto de derechos y deberes –entre los que es de destacar la incorporación del derecho a la participación y consulta de los funcionarios locales en los asuntos que les afectan, el deber de buena comunicación con el público, y el derecho de los funcionarios a que se les facilite la denuncia de casos de corrupción en el servicio público-,
- unas reglas sobre responsabilidad en el ejercicio del cargo –con la recomendación de que se auxilie a los empleados que tienen riesgos específicos con una adecuada protección mediante seguros privados-,
- un conjunto de normas sobre selección, retribuciones, condiciones de trabajo y carrera de los funcionarios locales –que no introducen novedades con respecto a las tradicionales de un servicio civil de carrera, aunque incluyen

una especial declaración relacionada con la necesaria ausencia de discriminación racial, sexual, política o de orientación sexual, y propone el establecimiento de un sistema de declaraciones de patrimonio y renta de los funcionarios municipales-,

- y, finalmente, un conjunto de principios sobre formación, información, cooperación y transparencia –que incluye la priorización de la formación en prevención de la corrupción, el intercambio de experiencias intermunicipales, el desarrollo de una política de identificación de las mejores prácticas profesionales en el ámbito local y la información abierta sobre las mismas-.

Las iniciativas del quinto bloque tratan de la transparencia, del acceso a la información y de los procedimientos administrativos. En este ámbito, se promueve una política de transparencia y de limitación rigurosa del secreto en la información sobre documentos y decisiones públicas. Así, se establece que no debe exigirse el interés personal para poder tener acceso a informaciones poseídas por las autoridades locales, que la mayor parte de las informaciones públicas sean accesibles mediante sitios internet, o que existan sanciones disciplinarias por las violaciones de las reglas de transparencia. En cuanto a los procedimientos administrativos no existen novedades destacables en relación con el modelo vigente en España.

Y las del sexto bloque se refieren a las relaciones de las autoridades locales con el sector privado. Aquí, las recomendaciones incluyen: 1. Unas normas sobre contratación de bienes y servicios. 2. Normas sobre concesiones de servicios públicos. 3. Normas sobre participación en las empresas. 4. Normas sobre privatización de empresas públicas. 5. Normas sobre relaciones con el sector no lucrativo (subvenciones y contratación de servicios). 6. Normas sobre permisos y certificaciones (especialmente en materia de urbanismo). 7. Normas sobre patrimonio municipal.

De todo este profuso conjunto son de destacar diez iniciativas aplicables a los gobiernos locales:

1. Antes del comienzo de las licitaciones importantes organizar debates públicos con participación ciudadana para conocer sus opiniones al respecto.

2. Establecen pactos de integridad que son firmados por todos los participantes en el procedimiento de licitación; estos pactos estipulan las reglas esenciales y las obligaciones sobre transparencia y trato igual, la no aceptación, solicitud u ofrecimiento de una ventaja indebida, la denuncia de cualquier maniobra fraudulenta y las sanciones por el incumplimiento.
3. Designar para los órganos de contratación a personas con competencia profesional y garantías de probidad moral.
4. En las concesiones de servicios públicos a empresas privadas no delegar competencias que impliquen un uso importante del poder público.
5. En la creación de empresas públicas dotarse de reglas que impidan a sus ejecutivos electos acumular un número excesivo de presencias en consejos de administración, y dejar lugar en los mismos a la oposición municipal.
6. En la privatización de empresas públicas definir claramente, en los pliegos de condiciones, las condiciones de venta, los compromisos de la entidad en la transacción y las obligaciones del comprador antes y después de la venta.
7. En relación con las asociaciones no lucrativas que reciben fondos o contratos, verificarse regularmente las cuentas de las asociaciones beneficiarias y evaluarse la manera en que usan las subvenciones.
8. Se deben hacer públicas las peticiones y las decisiones (con sus razones) de conceder o no los permisos o convenios en el ámbito del urbanismo.
9. Hacer controlar por sondeo, por una comisión del pleno, un servicio especializado o una auditoría externa, la legalidad y oportunidad de las actuaciones derivadas de dichas peticiones de recalificación o autorización urbanística.
10. No adoptar decisiones sobre el patrimonio municipal con intereses puramente especulativos, sino con la finalidad de maximizar el interés público.

En resumen, el Consejo de Europa ofrece todo un conjunto de instrumentos muy sugerentes para la prevención y lucha contra la corrupción, de su atenta lectura y atinadas conclusiones pueden surgir un conjunto de medidas de reforma de nuestro gobierno local que ayudarán a hacerlo más útil y a legitimar mejor su funcionamiento. Ciertamente, una gran parte de las novedades introducidas en la Ley de Suelo van por ese camino. Así:

1. La Ley, de acuerdo a la Exposición de Motivos, “asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente”.
2. De acuerdo con el artículo 33.2, “los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo.
3. De conformidad con el Art. 34.1: “Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística”.
4. En virtud de la Disposición Adicional Novena se produce una modificación del artículo 22.2. de la Ley de Bases de Régimen Local, en virtud de la cual: «Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: (...) c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos. (...) o) Las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10 por cien de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles.»
5. También se produce la adición de un nuevo artículo 70 ter. a dicha Ley de Bases, por virtud del cual: «1. Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. 2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de

los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación. 3. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia.»

III. CONFLICTOS DE INTERÉS E INCOMPATIBILIDADES

La normativa sobre conflictos de interés e incompatibilidades es un instrumento en el que la promoción de la ética conecta con la lucha contra la corrupción. Estas normas surgen de la reflexión ética sobre los fines de la acción pública y, al tiempo, promueven una serie de medidas que previenen la corrupción y sancionan, en su caso, los incumplimientos. Sus preceptos pueden encontrarse tanto en normas jurídicas como en códigos de conducta autoelaborados por organizaciones públicas.

La definición normalmente empleada de conflicto de interés es la siguiente:

“El conflicto de intereses de los responsables públicos¹ es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades” (OCDE, 2004).

¹ Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos sub-nacionales.

De esta definición surge como consecuencia el reconocimiento de que se incluyen en la misma no sólo las situaciones en las que, *de hecho*, existe un inaceptable conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como tal responsable público, sino también aquellas situaciones en las que existe un *aparente* conflicto de interés o un *potencial* conflicto de interés. En suma, a efectos de la OCDE, el conflicto puede ser aparente: pueden darse pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a asumiera ciertas responsabilidades. Pero ambos tipos de conflicto, aun cuando no sean reales y actuales, se incluyen en la definición y se regulan.

Un conflicto aparente de intereses se da cuando hay un interés personal implicado que podría hacer pensar razonablemente a los ciudadanos que dicho interés ejerce una influencia indebida en el responsable público, aun cuando, *de hecho*, no la ejerza o, incluso, cuando de hecho no exista tal influencia. Por ejemplo, si un Director General de Farmacia posee cinco farmacias en el país tendrá un conflicto de intereses aparente, al menos, al tomar decisiones sobre regulación farmacéutica; podría ser que dicho Director actuara en la práctica de forma muy imparcial, pero su imagen y la del Gobierno quedarían siempre en entredicho y sobre sus decisiones caería un ámbito de sospecha. Este tipo de situaciones generan un potencial de duda sobre la integridad del responsable público, o sobre la integridad en su conjunto de la organización donde éste trabaja, que recomendarían que tal tipo de situaciones se evitaran, aun cuando no exista real conflicto de intereses. La imagen y el prestigio de las instituciones públicas recomiendan que se eviten conflictos de interés aparentes.

El conflicto potencial de intereses puede existir cuando y donde un responsable público tiene intereses privados o personales que podrían causarle un conflicto de intereses a surgir en algún momento en el futuro, aunque ahora no exista tal conflicto. Por ejemplo, si la esposa del responsable público va a ser nombrada en un mes como directora de marketing o CEO de alguna compañía farmacéutica y el responsable es Director General de Farmacia, y conoce tal dato, puede que sus decisiones ya empiecen a ser afectadas por tal futuro nombramiento que, en todo caso, sí afectará en el futuro a este Director. Como

consecuencia de todo ello, la definición básica aquí usada asume que, si una persona razonable, conociendo todos los datos relevantes, pudiera concluir que los intereses privados o personales del responsable público estarían en condiciones de influir impropriamente en su conducta o toma de decisiones, o en la imagen del Estado, dicha situación debe evitarse.

El conflicto de intereses es un prerrequisito para la corrupción, pero no tiene por qué acabar en ella. El conflicto, como acabamos de ver, puede ser aparente, pueden darse pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial, podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a o sus familiares asumieran ciertas responsabilidades. Pero para que exista corrupción el conflicto tiene que ser real y la actuación del responsable público tiene que desembocar en una decisión o inacción en la que prime el interés privado sobre el público. Por todo ello, surgen tres posibilidades: a) supuestos de conflicto de interés sin corrupción; por ejemplo, un responsable público que tiene que tomar una decisión en la que están afectados familiares directos pide abstenerse de resolver, dado el conflicto. b) supuestos de corrupción donde el conflicto de intereses es un ingrediente claro del resultado final; por ejemplo, un ministro interviene en las actividades de su gobierno para que se regule a favor de una empresa propiedad de su esposa. c) casos de corrupción en los que no hay indicios de conflicto de interés; por ejemplo, un agente electoral de un partido compra el voto a unos campesinos a cambio de unos reales. O un responsable público cobra un soborno por tomar una decisión que habría tomado en cualquier caso, sin que, por ello, exista conflicto de interés al tomar la decisión.

Dicho esto, a pesar de las diferencias, es obvio que cualquier país que quiera luchar contra la corrupción debe tener una legislación de conflictos de interés e incompatibilidades avanzada y rigurosa, que impidan los conflictos de interés reales, posibles e, incluso, aparentes. En el tratamiento de los conflictos de interés se pueden mantener dos tipos de estrategias, una sería la de intentar evitar que los conflictos se produzcan (opción preventiva), la otra consistiría en, reconociendo que inevitablemente existen y existirán conflictos, construir sistemas de normas y procedimientos para que, cuando surjan, se asegure que los responsables públicos actuarán defendiendo el interés público (opción

reactiva). En realidad, ambas estrategias tienden en la vida real a mezclarse, sin que se opte normalmente por sólo una de ellas. Además, lo lógico es que las políticas para prevenir y resolver los conflictos de interés se inserten en una política más amplia para prevenir y luchar contra la corrupción. Ciertamente, todo responsable público (político o funcionario) sufre o puede sufrir conflictos de interés, pero a efectos del sistema existen colectivos especialmente poderosos o vulnerables sobre los que hay que actuar prioritariamente: por ejemplo, los Altos Cargos, los responsables de contrataciones y compras, los jueces, etc.

Entre las medidas que se vinculan a la prevención y regulación de los conflictos de interés se destacarían las siguientes:

- a. **Restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público.** Aquí pueden darse todo tipo de incompatibilidades tanto con otro empleo público como con empleo en el sector privado. Sobre todo, cuando se trata de Altos Cargos o de jueces, lo normal es la prohibición absoluta de cualquier otro empleo público o privado. Cuando se trata de funcionarios de nivel medio o subalterno esta prohibición, en lo relativo a puestos de trabajo en el sector privado se puede flexibilizar, siempre que se cumplan las obligaciones del cargo público.
- b. **Declaración de ingresos personales.** Con esta medida, aplicable sobre todo a Altos Cargos y funcionarios en puestos de responsabilidad, se pretende conocer la procedencia de los ingresos, de manera que se controlen posibles fuentes de influencia indebida en su conducta. De cara a la lucha contra la corrupción, la declaración de ingresos permite, también, conocer los ingresos extraordinarios y descubrir enriquecimientos súbitos que necesitan explicación.
- c. **Declaración de ingresos familiares.** Esta medida es muy similar en sus fines a la anterior, pero amplía la esfera subjetiva de control, de manera que se conozcan posibles conflictos derivados de las fuentes de ingresos de familiares muy cercanos. También en la lucha contra la corrupción el conocimiento de las fuentes de ingresos familiares es muy importante, porque extraordinarios enriquecimientos de hijos o esposa/o durante el mandato del Alto Cargo, por ejemplo, pueden estar vinculados a actividades ilícitas o inmorales. Así, si la esposa de un Alcalde o de un secretario de Ayuntamiento se convierte de repente, coincidiendo con el mandato de su marido, en una empresaria de gran éxito, conocer la procedencia de ingresos y, posteriormente, qué tipo de negocios realiza puede ser muy importante de cara a luchar contra la corrupción. En algunos países, en la lucha contra el nepotismo, se ha llegado a prohibir a los familiares (hasta el cuarto grado) de los miembros del gobierno (presidentes, vicepresidentes y ministros) la ocupación de ningún cargo público de designación política, en estos casos, el conocimiento de los ingresos hace más fácil el control del cumplimiento de esta norma.
- d. **Declaración de patrimonio personal.** Hay personas que cuando ingresan en política o cuando ocupan puestos administrativos ya poseen

una gran fortuna, de forma que la revelación de ese patrimonio puede ayudar a conocer fuentes de conflicto de interés. Además, el descubrimiento de tal fortuna durante el mandato podría ser fuente de un escándalo, basado en la manipulación de datos, si no existiera información previa. Conocer desde el inicio ese patrimonio reduce las posibilidades de escándalos innecesarios y dañosos para la imagen de lo público. Pero lo normal es que las personas no posean tal fortuna, y si durante el mandato se adquiriese un patrimonio incoherente con los ingresos conocidos, al conocerse el patrimonio de partida, existirían fundamentos para iniciar investigaciones sobre posible corrupción; en tal caso, el análisis de los movimientos de cuentas (al menos de las no situadas en paraísos fiscales) permite ir conociendo el sistema de ingresos y el origen del patrimonio irregular. El “Caso Roldán” en España es un buen ejemplo de enriquecimiento injustificado en una persona que acudió a la política como medio de vida, sin patrimonio previo, y que tras su paso por la Dirección General de la Guardia Civil se convirtió en un acaudalado propietario, el análisis de su patrimonio y de los orígenes del mismo permitió su acusación y posterior condena por delitos de corrupción. Para los supuestos en que el análisis de las cuentas bancarias y los ingresos no permitan justificar los incrementos patrimoniales, la reciente entrada en vigor de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” aporta el tipo delictivo del “enriquecimiento ilícito” como instrumento de lucha contra la corrupción. En todo caso, hoy en día es bastante normal que personas de clase media puedan tener acciones en empresas y su interés en que la empresa reporte beneficios puede condicionar su toma de decisiones en el sector público, de ahí la conveniencia de conocer sus activos financieros o participaciones en sociedades.

- e. **Declaración de patrimonio familiar.** Aquí, como en el caso de los ingresos, el conocimiento del patrimonio del cónyuge o de los ascendientes y descendientes es importante para conocer fuentes de conflicto y para facilitar la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, un ministro de Agricultura puede ver comprometida su imparcialidad si su esposa es propietaria de grandes explotaciones agrícolas o un funcionario encargado de contrataciones puede tener conflictos importantes si su esposa es propietaria de una empresa que contrata directamente con el Ayuntamiento donde éste ejerce su función. En muchos casos, además, el patrimonio familiar es fundamental para la ocultación de ingresos indebidos: los pisos a nombre de hijos y familiares son prácticas demasiado comunes como para no tomar medidas para controlarlas.
- f. **Declaración de regalos.** En el ejercicio del cargo, y como consecuencia del mismo, pueden recibirse regalos oficiales (de gobiernos extranjeros, por ejemplo) y privados. Esos regalos podrían comprometer la imparcialidad y, por ello, ser fuente de conflictos de interés, de ahí que, a partir de un determinado valor económico, se prohíba en algunos países la aceptación de regalos. No obstante, cuando por razones de cortesía y de respeto institucional sea conveniente aceptarlos, la normativa a menudo establece que es necesario declararlos e incorporarlos al patrimonio estatal. También es cierto que en la aceptación de regalos es

diferente la aceptación antes de prestar el servicio o tomar la decisión que después, en el primer caso puede comprometer la decisión o la prestación, en el segundo puede ser una muestra de agradecimiento por una decisión tomada imparcialmente. En cualquier caso, para evitar pervertir la imagen de lo público conviene evitar ambos tipos de regalos, aunque la casuística puede obligar a matizar la regla en ciertos casos. Por ejemplo, en el caso de que se dé por agradecimiento y con valor económico ínfimo, por ejemplo, unas flores a la enfermera que cuidó amablemente a un familiar, podría preverse una cierta condescendencia atendiendo a las circunstancias del caso.

- g. **Declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos.** La participación en empresas y los activos financieros que se posean pueden condicionar la toma de decisiones en un área como la de contratación, para ello se obliga, como antes vimos, a la declaración de patrimonio en múltiples legislaciones. Pero esa declaración no basta para conocer todas las fuentes de conflicto, así, por ejemplo, un responsable público puede haber trabajado durante años en una empresa, antes de ingresar en la Administración, y tener una relación de amistad o de enemistad con sus propietarios. Si esa empresa contrata con la organización en que se trabaja, y el responsable público está encargado de la gestión de contratos, se presenta un caso de conflicto de intereses. Otro ejemplo de conflicto que puede darse es cuando el responsable de contratación ha sido abogado o representante legal de una empresa o de una asociación y tiene que tomar decisiones sobre si adjudicarle contratos o subvenciones o si denunciar un contrato por incumplimiento. De ahí que se obligue en algunas normativas a declarar las actividades previas realizadas en los últimos años y a abstenerse de decidir en ese caso.
- h. **Declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones.** En este caso, como en el anterior, se trata de evitar que patrimonio y actividades previas puedan condicionar la imparcialidad de la decisión actual. Por ejemplo, un funcionario de alto nivel que ha sido abogado de una gran empresa y que la defendió en un pleito con la Administración en la que ahora ocupa un alto cargo, no puede tomar una decisión que pueda condicionar el resultado final del pleito. O un inspector de Hacienda en activo que ha sido previamente asesor fiscal de unas determinadas empresas, no puede tomar ahora decisiones sobre expedientes que afectan a esas empresas. En ambos casos, el funcionario debería abstenerse de decidir en esos casos. Pero para controlar previamente la situación conviene que declare sus actividades previas de los últimos años.
- i. **Declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes.** En estos casos, a quienes afecta la obligación es a personas que no toman decisiones pero que influyen con sus consejos e informes en la toma final de la decisión. Es innegable que si un experto tiene que informar sobre la compra de un avión de combate y su informe es muy relevante para la toma de decisión final, el hecho de que antes de ingresar en la Administración haya trabajado en una empresa de construcción aeronáutica o que posea acciones en la misma, puede

condicionar su informe y la decisión final si aquélla se presenta al concurso, de ahí que convenga conocer tal circunstancia.

- j. **Seguridad y control en el acceso a información privilegiada.** Ciertas personas trabajan en áreas en las que se maneja información muy relevante para la economía nacional o para su seguridad, de ahí que convenga clarificar a quién y cómo podrían beneficiar estas personas si se decidieran a revelar tal información y, posteriormente, tomar medidas para evitar la posibilidad. Ello puede llevar a incompatibilidades muy exigentes y a declaraciones de intereses continuas y muy detalladas. Incluso, en ciertos países, ello da lugar a investigaciones oficiales sobre su vida privada.
- k. **Restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese.** Una forma de capturar políticas y decisiones, por parte de empresas, ONG`s y grupos de interés, es el de ofrecer altos cargos en dichas organizaciones a los responsables públicos para cuando abandonen el gobierno. Para evitar este tipo de situaciones, con toda su carga de conflicto de interés y también de soborno diferido, en las legislaciones de muchos países se establece una prohibición temporal (dos años, por ejemplo) de aceptar empleo en el sector privado, una vez abandonado el servicio público, cuando las organizaciones que ofrecen el empleo dependieron del funcionario correspondiente en decisiones o resoluciones de cualquier tipo. Este tipo de prohibiciones son muy importantes en las agencias reguladoras (como la Comisión Nacional del Mercado de Valores) donde las decisiones pueden tener efectos muy importantes sobre la cuenta de resultados de las empresas. Incluso, se puede prohibir al ex – responsable público, durante un periodo temporal, celebrar como empresario contratos con la Administración pública, en este caso para evitar un cierto tráfico de influencias.
- l. **Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno.** Un funcionario o responsable público puede, al tiempo que desarrolla su labor en la Administración, estar involucrado en puestos de responsabilidad en un partido político, o en una asociación legal de cualquier tipo como un ciudadano corriente. Obviamente, en estos casos, no se desarrolla normalmente la labor por razones lucrativas, sino por razones ideológicas, o por preocupaciones sociales, culturales o medioambientales. Sin embargo, la militancia política y/o social puede provocar conflictos de interés, de ahí que, para determinados puestos, se pueda exigir información relativa a este tipo de actividades cívicas y, en ocasiones, se pueda prohibir la ocupación de puestos de responsabilidad en este tipo de organizaciones o, incluso, la mera militancia. En general, podríamos distinguir cinco tipos de sujetos implicados en estas situaciones. En primer lugar, los funcionarios de nivel medio o inferior, los cuales no deben ser ni controlados ni perturbados en el ejercicio de estos derechos ciudadanos, pues no toman decisiones relevantes a estos efectos. No obstante, cuando sus informes puedan ser relevantes, y exista conflicto de interés, deberían optar por la abstención para ese caso concreto. En segundo lugar, los funcionarios profesionales de nivel superior, los cuales sí pueden tener restricciones en esta materia, al tomar decisiones o aportar informes relevantes. Por ejemplo, para funcionarios del Señor Executive Service,

en los Estados Unidos y en otros países, se establece la prohibición de militancia partidista, dado que van a tener que trabajar como altos cargos para administraciones diferentes. En otros casos, lo que se prohíbe a altos funcionarios es ocupar puestos de responsabilidad en partidos políticos o en asociaciones que se relacionen con el cargo que se desempeña. En tercer lugar, están los miembros del gobierno y altos cargos, en los que la militancia partidista es parte normal y conveniente, en muchos casos, de su situación. Prohibir a presidentes, ministros o altos cargos pertenecer a partidos políticos es incoherente con la naturaleza de nuestras democracias, pero sí se les puede prohibir ocupar cargos relevantes en ONG,s o asociaciones que se relacionen con las actividades propias del cargo. Cuarto, es la situación de los parlamentarios. Esta situación es parecida a la de los miembros del gobierno a estos efectos, no se puede prohibir la militancia partidista pero sí controlar su presencia en ONG,s y asociaciones que tengan relación con la Comisión en la que desarrollan sus funciones. En algunos países, ciertos parlamentarios crean ONG,s tapadera para recibir cuantiosas subvenciones y ayudas a través de un sistema corrupto de concesiones y subvenciones. Finalmente, los miembros del Poder Judicial, los cuales normalmente tienen y deben tener un sistema de incompatibilidad absoluta de pertenencia a partidos, sindicatos u ONG,s.

- m. **Publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio.** De cara a facilitar el control social de los conflictos de intereses y a facilitar la lucha contra la corrupción, en determinadas legislaciones se establece la obligación de que, salvados los datos confidenciales, se publiciten, incluso en internet, las declaraciones de bienes y patrimonio de los altos cargos del gobierno y funcionarios relevantes.
- n. **La regulación detallada de la obligación de *abstención*** en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiere comprometer la necesaria imparcialidad del acto, dado el conflicto de interés directo o indirecto (por familiares o amigos cercanos) que el funcionario tiene en el mismo.
- o. **Restricciones en la propiedad de acciones y de empresas privadas.** Cuando un Alto Cargo o un funcionario con responsabilidades, o sus familiares cercanos, posean acciones o sean propietarios de empresas que tengan relación con la Administración pública, el conflicto de intereses puede ser real o, en todo caso, es aparente. Para evitar tales conflictos, en muchos países se establece la prohibición de tener tales propiedades mientras se detenta el cargo, por lo que es obligatorio o renunciar al cargo o vender las acciones o empresas. Si se trata de miembros del gobierno o responsables de agencias reguladoras, también se les puede exigir que, si tienen acciones en cualquier tipo de empresas no contratistas con el sector público, durante su mandato procedan a contratar con una entidad financiera registrada la gestión de dichos valores, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal periodo.

IV. NORMATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA DE CONFLICTOS DE INTERÉS E INCOMPATIBILIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL.

Para empezar, como nos recuerda Palomar (2001), la Constitución establece los principios de legalidad e imparcialidad (art. 9) para los poderes públicos y el de objetividad para la Administración, pues la Administración debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo a principios como el de eficacia, jerarquía, descentralización y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1). Ambos principios obligan, además de al Gobierno de la Nación, a los miembros de los gobiernos locales y autonómicos y a todos sus empleados públicos.

A. Incompatibilidades y conflictos de interés de electos locales y miembros de la Junta de gobierno local.

En materia de incompatibilidades y conflictos de interés, los alcaldes y concejales se rigen por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985, y por la Ley de Bases de Régimen Local y el Real Decreto 2568/1986, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, así como por la ley de incompatibilidades 53/1984, antes enunciada, para quienes son, además, empleados públicos. Así, en primer lugar, las normas de inelegibilidad del artículo 6 de la LOREG les son de plena aplicación. Por ello, no pueden ser elegidos los miembros de la Familia Real, los miembros del Tribunal Constitucional, los altos cargos del Gobierno, el Defensor del Pueblo, los Magistrados, jueces o fiscales, o los militares o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad y policía en activo, los miembros de las Juntas Electorales, el Gobernador o Subgobernador del Banco de España, el/la Director General de Radio Televisión Española, y los cargos de otros entes públicos independientes. Obviamente, también son inelegibles los funcionarios máximos responsables de los distintos ministerios y entidades públicas del gobierno central en los territorios donde ejercen tal responsabilidad. En concreto, para las elecciones municipales, son inelegibles, además, quienes tengan deudas con la administración local correspondiente y se les hubiera expedido mandato de apremio por resolución judicial (art. 177.2).

Y son incompatibles todos los anteriores más: a) Los abogados que representen a partes en procesos contra el gobierno local correspondiente. b) Los funcionarios y personal laboral del Ayuntamiento respectivo. c) Quienes tengan contratos o subcontratos con el gobierno local correspondiente. d) Los directores de Cajas de Ahorro que operen en ese territorio. Una vez elegidos, por otra parte, si optan por la dedicación exclusiva al cargo no pueden obtener ningún otro tipo de retribución pública o privada. Cuando se produce la situación de incompatibilidad el electo debe optar, en el plazo de 10 días, entre la renuncia a la condición de concejal o el abandono de la situación de incompatibilidad. En caso de que no lo realice, perderá su condición de concejal, declarándose por el Pleno tal situación.

Para facilitar el control de las citadas situaciones y evitar acciones corruptas, el Reglamento de Organización de las Entidades Locales establece en su Capítulo III el Registro de Intereses, registro que ha sido modificado por la Ley del Suelo, como luego veremos. La custodia y dirección del Registro corresponde al Secretario del Ayuntamiento. Hasta ahora, todos los miembros electos del Gobierno Local tenían la obligación de declarar, antes de tomar posesión y cuando variaran las circunstancias a lo largo del mandato, su situación patrimonial, todas sus actividades, trabajos, empleos y fuentes de ingresos privados, todos los intereses que, aun no siendo susceptibles de proporcionar ingresos, afectaran al ámbito de competencias de la Corporación. Este registro era semipúblico, pues para acceder a él se necesitaba acreditar la condición legal de interesado legítimo directo.

Vinculada a la visión de la Administración como aparato imparcial y objetivo de realización del modelo de Estado y de servicio a los intereses generales, es de destacar también la institución de la abstención. Esta institución está regulada en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA). En su artículo 28 dicha Ley establece que:

“las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su

superior inmediato, quien resolverá lo procedente”; y añade a continuación que son motivos de abstención: A) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél, ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado. B) Tener parentesco de consanguineidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados, con los administradores de sociedades interesadas o con los asesores del proceso, así como compartir despacho profesional con éstos. C) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior. D) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate. E) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada en el asunto, o haberle prestado servicios profesionales en los dos últimos años.

Por otra parte, en virtud de la nueva Ley del Suelo antes mencionada, se introducen nuevos controles e incompatibilidades para los electos locales y para los directivos locales (sean funcionarios o laborales) así como para los funcionarios de habilitación nacional. En concreto, en su Disposición Adicional Novena 3 se modifica el artículo 75.7 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local estableciendo que: «Los representantes locales, **así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local**, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público: a) La declaración sobre causas de posible

incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local. b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto. Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones. En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.»

Como se puede comprobar, ahora ya hay dos registros, no uno solo como antes, que además son públicos: uno de bienes y otro de actividades. Y la obligación de hacer las declaraciones y aportar los documentos correspondientes incluye a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local. No dice nada el artículo de a quien compete la custodia y dirección del Registro, aunque del texto se deduce que corresponde al Secretario del Ayuntamiento, tal y como está regulado en el Reglamento de Organización de las Entidades Locales.

Por otra parte, en el número 4 de tal Disposición Adicional se produce la inclusión de un nuevo apartado 8 en el artículo 75 de dicha Ley de Bases que establece: «8. Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes

áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 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. A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese periodo para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.»

En concreto, el artículo 8 de la Ley 5/2006 establece lo siguiente:

“1. Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos, a los que se refiere el artículo 3, no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. A estos efectos se considera que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

a) Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.

b) Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

2. Los altos cargos, regulados por esta Ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas, a las cuales quisieran reincorporarse, no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

3. Durante el periodo de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo no podrán celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las Administraciones Públicas, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas.

4. Las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el artículo 3 deberán efectuar, durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses prevista en el artículo 15, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

5. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiera desempeñar una persona que hubiera ocupado un alto cargo vulnera lo previsto en el apartado 1, se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad a la que fuera a prestar sus servicios, que formularán las alegaciones que tengan por convenientes. Analizadas las alegaciones, la Oficina propondrá la resolución que proceda.

6. Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, aquellos que reingresen a la función pública y presten servicios retribuidos mediante honorarios, arancel o cualquier otra forma de contraprestación económica a personas físicas o jurídicas de carácter privado se inhibirán en todas aquellas actuaciones privadas que guarden relación con las competencias del alto cargo ejercido”.

Ciertamente, del análisis del artículo se desprende que los apartados 4 y 5 deberían ser adaptados al régimen local, pues el respeto a la autonomía local impide que la Oficina de Conflictos de Interés de la AGE sea el órgano de control de las incompatibilidades y conflictos de interés de los electos y miembros de los gobiernos locales. No obstante, una regulación posible sería la de que las actividades a realizar en el plazo de los dos años posteriores al cese se comuniquen al registro de actividades anteriormente mencionado y que el secretario del Ayuntamiento informe al respecto.

B. Incompatibilidades de los empleados públicos

En cuanto a las incompatibilidades de los empleados públicos locales, la normativa vigente es la establecida en la Ley 53/1984 y en el R.D. 598/1985, 30 de abril. Procederemos a resumir brevemente lo esencial de la ley citada. La ley tiene como objetivos: 1. Garantizar la independencia e imparcialidad del

empleo público, evitando el conflicto de intereses. 2. Secundariamente, se intenta establecer la incompatibilidad económica, vinculada al principio de eficacia, un sólo empleo se realiza mejor que varios. 3. Finalmente, a través de esta normativa se intenta implantar un reparto de empleo.

Dicha Ley tiene carácter básico, pues afecta al personal civil y militar de la Administración del Estado, de la Administración Autonómica y de la Administración Local e incluye al personal al servicio de empresas públicas con más del 50% del capital público. De dicha ley quedan excluidos:

A) Diputados/Senadores/Diputados del Parlamento Europeo/Diputados Autonómicos y miembros de las corporaciones locales, pues se regulan por la Ley Orgánica de Régimen Electoral.

B) Altos Cargos y Gobierno. Los cuales hoy se rigen, para la AGE, por la Ley 5/2006, de 10 de abril.

Los principios y reglas generales que se establecen en la Ley son los de la incompatibilidad entre puestos públicos, en virtud de la conveniencia de:

A) Dedicarse a un solo trabajo público.

B) Evitar la incompatibilidad económica (percibir sólo una remuneración económica, incluidas pensiones).

En cuanto a la incompatibilidad con puesto privado, la regla general es la de la incompatibilidad económica parcial, es decir, afecta sólo a quienes desempeñen puestos con complemento específico elevado o concepto equiparable.

En todo caso, tanto para puestos públicos como privados la regla esencial es la de promover y defender la imparcialidad e independencia (no se pueden desempeñar puestos que la impidan o menoscaben).

I) Incompatibilidades con cargo público. El principio, como ya indicamos, es el de dedicación exclusiva a un solo cargo. No obstante, se establecen algunas excepciones:

1. Con el puesto de trabajo de profesor asociado a tiempo parcial en la Universidad.

2. Los profesores de los Cuerpos docentes universitarios, tienen autorizado un segundo puesto compatible en el sector sanitario público o en Centros públicos de investigación siempre que todos sean a tiempo parcial.

3. Los profesores universitarios pueden contratar trabajos de carácter científico, técnico o artístico y el desarrollo de cursos de especialización. Previa autorización.

4. También es compatible la investigación de carácter no permanente o de asesoramiento (mediante concurso público).

5. También son compatibles con cargos públicos electivos, siempre que no se cobre en estos puestos (ej. miembros de Corporación Local).

6. Con ser miembros de Consejos de Administración de Empresas Públicas (máximo 2).

En todo caso, existe un límite retributivo, que el total de las retribuciones no supere la de Director General ni el 30% más de las retribuciones que ordinariamente se tengan para el grupo de titulados superiores. Cuando se quiera compatibilizar se ha de solicitar y obtener autorización. Si no se obtiene, se cesa en el puesto solicitado en 2º lugar y se queda en él en situación de excedencia voluntaria por incompatibilidades.

II) Con actividades privadas. Aquí el principio fundamental es el de salvaguardar la imparcialidad. Por ello, está prohibido ejercer por sí o mediante sustitución actividades privadas incluidas las de carácter profesional, que se relacionen directamente con las desarrolladas por el Ministerio, Organismo o entidad donde trabajare. Ahora bien ¿qué es la relación directa? Pues ésta se refiere a:

1. Asuntos en los que intervenga o haya intervenido en los dos últimos años como empleado público o tenga que intervenir. Ej. Actividades profesionales con personas implicadas en asuntos públicos de los que trata el funcionario (Abogados, médicos, etc.).

2. Asuntos sometidos a informe, decisión, ayuda financiera o control del Ministerio (Ayuntamiento en este caso), aunque no sean asuntos que gestione personalmente.

3. La pertenencia a Consejos de Administración u Organos rectores de empresas cuando la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el departamento u organismo.

4. El desempeño de cargos o tener más del 10% de las acciones de todo orden en empresas concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros o con participación o aval del sector público.

5. Los gestores administrativos y los procuradores son absolutamente incompatibles con puesto público.

6. Los arquitectos e ingenieros públicos deben solicitar previamente a aceptar un contrato con el sector público una autorización especial.

El resto de supuestos del sector privado son compatibles, salvo:

1. Puestos de trabajo (privados) que requieran presencia efectiva horaria igual o superior a la mitad de jornada semanal ordinaria.

2. Quien ya desempeña dos puestos públicos compatibles y la suma de la jornada de ambos sea igual o superior a 40 h/semanales no puede compatibilizar compuesto privado.

3. Quienes perciban complemento específico en el puesto público y éste supere el 30% de la retribución básica (excluida la antigüedad).

Nuevamente, quien quiera compatibilizar puesto público y puesto privado debe solicitarlo y esperar el reconocimiento. Además, todo puesto público es incompatible con la percepción de pensión de jubilación o retiro.

4. En virtud de la Disposición Final Tercera, apartado segundo, del Estatuto Básico, se establece la incompatibilidad absoluta para el personal directivo.

En todo caso, existen una actividades excluidas de las incompatibilidades, éstas son:

1. Las relacionadas con la Administración del patrimonio personal y familiar.
2. La dirección de seminarios o dar cursos y conferencias para formación de funcionarios hasta un máximo de 75 horas año.

3. La participación en tribunales para pruebas de acceso.

4. La producción literaria, artística, científica y técnica y su publicación, siempre que no se originen por relación de empleo.

5. La participación en coloquios, congresos, seminarios.

Finalmente, es necesario recordar que, nuevamente, la vigente Ley del Suelo, en el número 5 de la Disposición Adicional, incluye una nueva Disposición adicional **Decimoquinta en la Ley de Bases de Régimen Local**: «Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales». Estableciendo que: «1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 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, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley. A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de **las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público**, desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.»

En suma, que los empleados públicos directivos y los habilitados de carácter estatal deberán declarar sus bienes y actividades y que esa declaración será pública. No obstante, a los citados habilitados no les es de aplicación la cuarentena post-empleo de dos años, pues sólo se extiende a los directivos locales.

