

EL PROYECTO DE LEY DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES DE ALTOS CARGOS: *Entre el silencio sobre las cesantías y el fin de las dietas por asistencia a Consejos de administración*

PABLO GARCÍA MEXÍA (\*)  
JOAQUÍN MESEGUER YEBRA (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL PROYECTO DE LEY DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES. II. EL RÉGIMEN DE LAS CESANTÍAS. II.1. *El marco jurídico: antecedentes y régimen actual.* II.2. *Naturaleza y límites de las pensiones indemnizatoria y vitalicia.* II.3. *Perspectivas de futuro próximo.* II.4. *Las previsiones autonómicas.* III. LA REPRESENTACIÓN EN CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DE ORGANISMOS O EMPRESAS CON CAPITAL PÚBLICO O DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO. III.1. *Antecedentes y justificación.* III.2. *Régimen aplicable.* III.3. *La posición gubernamental en el PLCI.*

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales. Profesor Doctor de Derecho Constitucional. (Universidad Carlos III de Madrid)

(\*\*) Vicegerente de Recursos Humanos y Organización. Universidad Autónoma de Madrid.

## I. INTRODUCCIÓN: EL PROYECTO DE LEY DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES

El pasado 18 de febrero, el Consejo de Ministros acordaba en su reunión semanal la remisión al Congreso de los Diputados del proyecto de Ley de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (en adelante PLCI), un proyecto llamado a perfeccionar el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración estatal recogido en la actualidad en la Ley 12/1995, de 11 de mayo (LIAC).

El proyecto gubernamental parte de diversas iniciativas parlamentarias presentadas por el Grupo Socialista y una buena parte de los partidos en la oposición durante la VII Legislatura (1). El ejecutivo surgido de las elecciones generales celebradas en marzo de 2004, apenas transcurridas unas semanas desde su acceso al poder y «espoleado», en parte, por una de las primeras proposiciones de Ley presentadas en la

---

(1) Proposición no de Ley presentada ante el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 2002, por los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto (BOCG Congreso VII Legislatura Serie D: General núm. 335, de 12 de abril de 2002).

Proposición no de Ley sobre remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 23 de julio de 2003 (BOCG Congreso VII Legislatura Serie D: General, núm. 580, de 8 de septiembre de 2003).

recién inaugurada legislatura (2), anunció la elaboración de un Código ético del Gobierno como un primer paso nada desdeñable en el propósito de positivizar la exigencia de comportamientos éticos en el ámbito de los poderes públicos, más allá de medidas nominalistas y de sesgo fundamentalmente populista (3). La idea era, a primera vista, encomiable, no ya tanto por vencer la humana resistencia a autorregularse imponiéndose límites, sino por la dificultad que entraña alcanzar un consenso aceptable en cuanto a qué ha de entenderse por un comportamiento ético, cuáles son los estándares mínimos admisibles y qué cauces e instrumentos pueden emplearse para su logro.

En lo que al régimen de incompatibilidades se refiere, su utilidad es, entre otras, la de servir como sistema de detección de situaciones que rozan el ilícito penal, que, en esa medida, sirve como luz de alarma para intensificar las cautelas y reservas. Parafraseando al que fuera máximo responsable de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción, Carlos Fernández Villare-

---

(2) Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya Verds el 6 de abril de 2004 para la creación de una Agencia Estatal de Vigilancia en materia de incompatibilidades y ética pública (BOCG Congreso VIII Legislatura Serie B: Proposiciones de Ley núm. 62-1, de 23 de abril de 2004). Rechazada su tramitación tras la no toma en consideración de la proposición (DS Congreso Pleno y Diputación Permanente Año 2005 VIII Legislatura Sesión plenaria núm. 63, de 8 de febrero de 2005).

(3) El Código de buen gobierno no se priva, sin embargo, de tomar algunas como es la eliminación de tratamientos oficiales de carácter protocolario. Una medida que no tiene adecuado encaje en un texto que cataloga los comportamientos deseables en el ejercicio del poder público: más allá, insistimos, de enfoques demagógicos, ¿dónde radica la reprochabilidad del uso de un tratamiento profundamente enraizado en nuestra tradición, y animado por la dignificación del cargo, que no de la persona que en un determinado momento lo ejerza? A mayor abundamiento, en un Estado democrático y de derecho como es el nuestro, el acceso a los cargos que conllevan tratamiento responde a su vez –no a las rancias vías de sangre del Antiguo Régimen– a los dos únicos métodos de selección que a las pautas de aquél se acomodan, el sufragio popular (o el nombramiento más o menos indirectamente derivado de ese sufragio), y la selección con arreglo a principios de mérito y capacidad. Por lo demás, la falta de vinculatoriedad de esta medida respecto de los altos cargos de otros poderes del Estado, o de las Comunidades Autónomas, provocará la inmediata «desdignificación» de, por ejemplo, los cargos de Presidente del Gobierno o ministro, mientras diputados y senadores, o directores generales autonómicos, también por poner dos simples ejemplos, conservan intactos sus tratamientos: al fin y al cabo, nada obliga hoy por hoy a estos otros poderes a seguir este voluntarista liderazgo gubernamental.

jo, la sanción penal sólo tiene sentido, y es plenamente eficaz si hay un efectivo régimen de controles previos. Aquí es donde el régimen de incompatibilidades alcanza su más pleno sentido.

Los distintos gobiernos que se han ido sucediendo desde la aprobación de la actual normativa sobre incompatibilidades de altos cargos han presumido con supuesto orgullo que la normativa estatal en este campo es de las más exigentes y rígidas en el entorno comparado. Esta afirmación ha ido pareja a ciertas flexibilidad y relajamiento en su aplicación e interpretación, lo que ha dado lugar a la tolerancia o condescendencia en situaciones no muy ortodoxas. El régimen vigente, sobre el papel, es un buen instrumento de lucha contra estas tentaciones, pero no contempla con las debidas atención y detalle algunos aspectos, especialmente problemáticos, que los conflictos de intereses pueden propiciar (4).

Con estos antecedentes, en el verano de 2004 el Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla anunciaba, durante la exposición del programa departamental en el Congreso de los Diputados, una serie de medidas en este campo para el cuatrienio 2004-2008, y lo volvía a reiterar en el Senado ese mismo mes de septiembre. El primer fruto de estos trabajos, precedido del Informe sobre el llamado «Código para el buen gobierno del Gobierno» presentado por el Ministro en la sesión del Consejo de Ministros celebrada el 10 de diciembre de 2004, fue la aprobación del citado Código de buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración del Estado, cuya publicación se efectúa por Orden APU/516/2005, de 3 de marzo (BOE núm. 56, de 7 de marzo).

Esta especie de «carta» responde a una tendencia creciente y consolidada en los países del entorno OCDE, que consiste en la aprobación de estatutos deontológicos para distintas clases de empleados públicos y, en especial, de cargos con un determinado grado de responsabilidad dentro del sector público. La pertenencia de nuestro país al GRECO (5) y la firma por España de los Convenios Penal y Civil del Consejo de Europa contra la Corrupción son pasos decisivos en esta línea.

---

(4) Cfr. MESEGUER YEBRA, Joaquín, El buen gobierno del Gobierno. *TOGA, Publicación jurídica de Navarra para el abogado en ejercicio*, núm. 4, p. 106.

(5) Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa.

La virtualidad de estos instrumentos, que ha de conectarse, indefectiblemente, a la existencia de una maquinaria sancionatoria adecuada, se ve en gran medida condicionada por la existencia o no de algún órgano especializado que custodie y vigile con suficiente autonomía la observancia de los principios proclamados.

A esta idea, a la que obedece una plétora de cuerpos orgánicos creados en los países desarrollados con distinta denominación, naturaleza y vinculación, responde también la propuesta del PLCI de creación de una Oficina de Conflictos de Intereses que, aunque no integrada en la estructura departamental del MAP, se adscribiría al citado Ministerio funcionando con autonomía. Esta alternativa supone descartar otras opciones como, por ejemplo, la encomienda de las funciones enunciadas en el párrafo anterior a un Comisionado de las Cortes, la ampliación de las competencias del Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas o la mayor especialización de la Fiscalía General del Estado, vías que se han sugerido en otras ocasiones. Y lamentablemente, también supone descartar la posibilidad de disponer de un garante auténticamente independiente que, sin inquina, pero con denuedo, sea verdaderamente capaz de hacer cumplir esta normativa. Esta apelación del PLCI al funcionamiento «con autonomía» de esta Oficina suscita cierta confusión entre el deseo y la realidad.

Con independencia de la valoración del Código de buen Gobierno, que se desprende en el *iter* de su elaboración de la fuerza normativa e intensidad anunciadas para convertirse más bien en una declaración programática o de buenas intenciones (6), se toma simultáneamente por

---

(6) El seguimiento previsto en el Código de buen gobierno acerca del cumplimiento de las medidas en él previstas, del que se desprende el carácter mencionado, se recoge en el apartado cuarto del texto (la cursiva es nuestra):

Anualmente el Consejo de Ministros *conocerá un informe* elevado por el Ministro de Administraciones Públicas, sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta *con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones* que pueden posibilitar su trasgresión y *proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad* de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas.

El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, *adoptará las medidas oportunas*.

el Gobierno la decisión de iniciar la tramitación parlamentaria de la futura Ley reguladora de los conflictos de intereses y régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración estatal. El presente trabajo versa sobre dos aspectos singulares de esta normativa, ambos de marcada dimensión económica, como son el régimen de las cesantías y la percepción de dietas por la asistencia de los altos cargos, en representación de la Administración estatal, a consejos de administración de organismos o empresas con capital público o de entidades de derecho público.

## II. EL RÉGIMEN DE LAS *CESANTÍAS*

### II.1. *El marco jurídico: antecedentes y régimen actual*

Propiamente, el derecho que corresponde a los titulares de algunos puestos incluidos en el ámbito de aplicación de la LIAC, a percibir pensiones indemnizatorias cuando cesan en el desempeño de los mismos, coloquialmente llamadas *cesantías*, no es materia específica del régimen de incompatibilidades, sino más bien de tipo retributivo, como se desprende de las sucesivas Leyes de Presupuestos y, hasta ahora también, de las polémicas y habitualmente llamadas «leyes de acompañamiento presupuestario».

Sin embargo, esta afirmación no puede ser absoluta, por cuanto la renuncia a la percepción de estas cantidades, cuando su abono corresponda por razón del cargo que se hubiera desempeñado, no llevará aparejada la dispensa en el cumplimiento de las obligaciones que impone el art. 2.4 de la LIAC. Si como se ha dicho, en efecto, la previsión tuviera únicamente una dimensión pecuniaria ésta no debería trascender al plano material de las incompatibilidades. Esto demuestra que las *cesantías*, hasta la fecha, no son meramente un asunto económico sino que están estrechamente ligadas a la índole del cargo y responsabilidad desempeñados (7).

---

(7) Respuesta del Gobierno a la pregunta de la diputada Navarro Casillas (BOCG Congreso núm. D-149, de 7 de febrero de 2005).

Cuestión distinta es que la LIAC imponga a los titulares salientes de los cargos que llevan aparejado dicho derecho, un régimen de incompatibilidades más severo en lo tocante al desempeño de actividades privadas tras el cese, que el de aquellos otros que no tienen derecho a su percepción.

El Estatuto de Clases Pasivas aprobado por Decreto de 22 de octubre de 1926, confirmado por el de 22 de abril de 1931 y elevado a rango de Ley el 29 de septiembre del mismo año, establecía en su art. 72, incluido en el Título III «Derechos pasivos de los empleados civiles y militares ingresados a partir del 1º de enero de 1919 y de los que ingresen en lo sucesivo», bajo la rúbrica «Cesantías y pensiones de los Ministros de la Corona», que éstos tendrían derecho a un haber pasivo de 10.000 pesetas anuales y que sería incompatible con el percibo de cualquier otro por servicios prestados al Estado. La Ley de 30 de noviembre de 1944 modificó la redacción originaria del citado artículo en cuanto a la cuantía del haber pasivo, que se estableció en la tercera parte del sueldo anual que en los Presupuestos Generales del Estado tuviere asignado el cargo de Ministro en el momento del cese y desde el día siguiente a éste, pero manteniendo sin variación la incompatibilidad con el percibo de cualquier otro haber por servicios prestados al Estado, incompatibilidad que desaparece con la Ley 193/1964, de 24 de diciembre.

El Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril, normativa que pretende introducir un marco de sistematización y racionalidad en la profusa y compleja normativa de clases pasivas, reconoce en el art. 41 a los Ministros del Gobierno de la Nación el derecho a un haber pasivo vitalicio igual al 80 por 100 del sueldo anual y pagas extraordinarias asignadas o que se asignen al cargo en los Presupuestos Generales del Estado, disponiendo en el apartado tercero que estas pensiones (las de ex Ministros y familiares) serían compatibles con cualesquiera otras causadas por la misma persona. La única incompatibilidad que se establece en el apartado cuarto es la de percibir simultáneamente el haber (pasivo) como ministro y el sueldo por el desempeño de ese cargo.

Un primer punto de inflexión en esta permisividad presupuestaria, como manifiesta la STS de 23 de febrero de 2000, aparece en el art. 13.6 de la Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, conforme al cual desde el 1 de enero de 1980 no podía reconocerse el derecho a la percepción de los haberes pasivos establecidos en el artículo 41 del Texto Refundido de 21 de abril de 1966 cuando el ex Ministro o asimilado percibiera remuneraciones de cualquier clase de las Administraciones Públicas, ya fuera del Estado, Administración Local, Organismos Autónomos o Empresas tuteladas o subvencionadas por el Estado. La Ley prohibía incremento alguno en los haberes pasivos de los ex Ministros y asimilados a que se refería el mencionado art. 41.1 del Texto Refundido de 1966, que percibieran remuneraciones de cualquier clase de las Administraciones públicas.

En la actualidad, conforme a lo dispuesto en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980 y el RD 405/1992, de 24 de abril, por el que se regula el estatuto de los ex Presidentes del Gobierno (8), los ex Presidentes, ex Vicepresidentes, ex Ministros y, tras la Disposición adicional duodécima de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, los ex Secretarios de Estado, tienen derecho a percibir a partir del mes siguiente en que se produzca el cese, y durante un plazo igual al que hubieran desempeñado el cargo, sin que puedan percibirse más de veinticuatro mensualidades, una pensión indemnizatoria mensual igual a la doceava parte del 80 por 100 del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo en el Presupuesto en vigor durante el plazo indicado (9). Esta pensión indemnizatoria es incompatible

---

(8) Deroga el RD 2102/1983, de 4 agosto.

(9) Habrá que estar también a lo dispuesto por la Disposición adicional decimotercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social en cuanto al régimen de incompatibilidades de estas pensiones indemnizatorias.

Otros cargos también perciben estas indemnizaciones, incluso algunos no sometidos a la aplicación de la LIAC: Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, Presidente y Consejeros permanentes del Consejo de Estado, Presidente del Tribunal de Cuentas, Presidente del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y Adjuntos, Fiscal General del Estado, Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey, etc. El Gobernador y otros cargos directivos del Banco de España tienen un régimen similar regulado en su Reglamento de Régimen Interno aprobado por Resolución



con las retribuciones que pudieran corresponderles, caso de ser designados de nuevo para uno de los cargos que da lugar a la percepción de esta indemnización (10).

Los restantes altos cargos no tendrán derecho a la percepción de estas cantidades salvo que en alguna norma se disponga así expresamente, como es el caso de los miembros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones según reza el art. 37.2 del RD 1994/1996, de 6 de septiembre, que desarrolla la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones y aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. En este caso, sin embargo, la pensión está sujeta al mismo régimen de concurrencia o incompatibilidad previsto para los haberes pasivos del Estado, es decir, su percepción es incompatible con la actividad en el sector público. Tal incompatibilidad se extiende a cualquier trabajo remunerado en el sector privado, con excepción de la docencia, salvedad que no se contempla, por ejemplo, para los vocales del Consejo General de Poder Judicial y consejeros del Tribunal de Cuentas, así como para los altos cargos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Energía y el Consejo de Seguridad Nuclear (11).

## II.2. *Naturaleza y límites de las pensiones indemnizatoria y vitalicia*

Como manifiesta la citada STS de 23 de febrero de 2000, a partir, pues, de la Ley 74/1980 los derechos económicos de los ex-ministros, así como de otros cargos a este efecto asimilados, se desdoblan en una pensión indemnizatoria mensual, que es la expresión utilizada en la norma, en la cuantía y por el período de tiempo que hemos dejado indicado, y una pensión vitalicia tal como la denomina el artículo 10.5.1<sup>a</sup>

---

de su Consejo de Gobierno, de 28 de marzo de 2000, así como el Presidente, Vicepresidente y Consejeros de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, según contempla el RD 1079/1992, de 11 de septiembre.

(10) Disposición adicional quinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

(11) Respuesta del Gobierno a la pregunta de la diputada Navarro Casillas (BOCG Congreso núm. D-149, de 7 de febrero de 2005).

de la citada Ley, que se comienza a percibir cuando el ex-ministro alcanza la edad de jubilación de los funcionarios públicos, pensión ésta que sólo será incompatible con la indemnizatoria mensual. A partir de la Ley 74/1980 desaparecen, pues, las antiguas pensiones vitalicias, si bien persistió la excepción para quienes ya tuvieran reconocido el derecho a su percepción, que también queda sin efecto por el artículo 10.7 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1982, una vez transcurridos dos años de la entrada en vigor de la Ley.

Para el TS es evidente que la voluntad de los representantes de la soberanía popular era compensar a ciertos altos cargos, entre ellos los ministros, fijando un mecanismo indemnizatorio por los perjuicios que pudieran derivarse del ejercicio del cargo al dejar temporalmente sus anteriores actividades, modulado en relación al tiempo de duración de dicho ejercicio y con un límite máximo de 24 meses, y una pensión vitalicia al llegar a la edad de jubilación cuya cuantía se regulaba en la Ley de Presupuestos y que no se discute es compatible con las otras pensiones que con cargo a fondos públicos pueda percibir el beneficiario, ya que la única excepción de incompatibilidad existente en la Ley 74/1980 y mantenida posteriormente es con la percepción de la pensión indemnizatoria.

Al carácter de las cantidades percibidas como indemnización hace referencia también la STC núm. 76/1986, de 9 de junio, dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 666/1983 y 189/1986, contra las Leyes del Parlamento vasco núm. 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, y 8/1985, de 23 de octubre, que complementa la anterior, al manifestar que las ayudas económicas por *cesantía* a antiguos altos cargos o a sus familiares no participan de la naturaleza de prestaciones de Seguridad Social, pues carecen de la función sustitutiva de rentas característica de aquéllas, más bien desarrollan una función indemnizatoria, impropia de las instituciones de previsión social, que recuerda a la normación propia del régimen jurídico de los cargos públicos. Resulta claro que mal pueden ser calificadas estas indemnizaciones como prestaciones de asistencia o Seguridad Social, y no puede objetarse su constitucionalidad. Al contrario, su licitud se impone, amparándose para ello en la facultad de ordenación del

gasto público que corresponde a la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias.

Por lo que respecta a la pensión vitalicia, no pueden confundirse la compatibilidad de pensiones pasivas y la inexistencia de límites cuantitativos en cuanto a su percepción. El primer aspecto viene definido por la posibilidad de que el mismo beneficiario perciba más de una pensión, derivadas de un mismo o varios hechos causantes, en tanto que la segunda impediría la minoración de cantidades por recibir cuando las pensiones son compatibles, percibiendo el importe total de aquéllas a las que se tiene derecho. No cabe discutir, dice el TS, «que entre las pensiones de los funcionarios públicos y las percibidas por otros servidores del Estado que no tienen aquella condición existen sensibles diferencias en cuanto a los requisitos para la consolidación del derecho, en especial los atinentes al período de tiempo exigible, ya que para los citados altos cargos el derecho a la pensión vitalicia surge sin tener para nada en cuenta el período de tiempo en que se hubiera desempeñado».

Para el Alto Tribunal no es posible admitir, por ir en contra de elementales principios de justicia distributiva, que quienes han sido titulares de cargos de evidente relevancia a los que accedieron voluntariamente, percibiendo durante su ejercicio importantes remuneraciones y que ninguna perturbación les ha ocasionado en sus profesiones de origen, a las que han vuelto una vez cesados en el cargo político con evidentes posibilidades previsoras para una decorosa supervivencia al llegar a la edad de jubilación, queden exentos de las limitaciones cuantitativas que establezca el Estado para la percepción de las pensiones compatibles en los textos presupuestarios. Estas limitaciones no tienen un carácter caprichoso o arbitrario sino que conectan con opciones de política económica y de gasto público, condicionadas por las exigencias redistributivas de unos recursos siempre escasos, necesarias para evitar la quiebra del sistema asistencial que es ingrediente esencial del Estado Social.

La excepción a las limitaciones mencionadas, sin base legal, chocaría frontalmente con la igualdad consagrada como principio informador del Estado y como derecho fundamental en los artículos 1.1 y 14 de la CE, acentuando el carácter privilegiado que tienen las pensiones públi-

cas de determinados altos cargos que, aceptando, como es lógico, la opción legislativa que han hecho los representantes de la soberanía popular, deben estar sometidas a las mismas normas limitativas a que están todas las pensiones que se satisfacen con fondos públicos. Sólo quedan exceptuadas las derivadas de actos terroristas al haberlo establecido expresamente el poder legislativo (12), exigencia de igualdad que se vería seriamente deteriorada si quienes más beneficios han obtenido del sistema quedasen exentos de lo que se exige a quienes han gozado de menos oportunidades.

Las conclusiones a que llega el TS a través de los argumentos expuestos son las siguientes:

1. Las denominadas pensiones vitalicias de los ex-ministros y otros altos cargos no tienen carácter indemnizatorio y son una manifestación especial de la actuación protectora del Estado contra los riesgos de la vejez.
2. Estas pensiones tienen unas características semejantes a las demás pensiones o derechos pasivos que devengan quienes han desempeñado puestos al servicio del Estado o de otras Administraciones públicas. Dicha pensión vitalicia es compatible con otras que pueda percibir el beneficiario al no existir impedimento normativo en tal sentido, pero también, como las demás pensiones públicas, está sujeta en caso de compatibilidad a las limitaciones cuantitativas que se vienen estableciendo en las sucesivas leyes presupuestarias.

### II.3. *Perspectivas de futuro próximo*

Poco se ha debatido recientemente en torno a las *cesantías*, salvo el cruce de acusaciones entre representantes del Partido Popular y del ejecutivo andaluz a raíz de la tramitación parlamentaria de la nueva normativa autonómica de incompatibilidades de altos cargos en esa Comunidad.

---

(12) También las que se abonan con motivo del incendio ocurrido en el Hotel Corona de Aragón el 12 de julio de 1979.

Sin embargo es destacable que, como decíamos al comienzo, una de las primeras iniciativas parlamentarias, recién inaugurada la VIII Legislatura, versara sobre esta materia, la citada Proposición de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya els Verds, sobre la eficacia del régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno, altos cargos de la Administración General del Estado, Diputados, Senadores y otros cargos de órganos públicos y de creación de la Agencia Estatal de Vigilancia en Materia de Incompatibilidades y Ética Pública (13), iniciativa rechazada en el Congreso al no haber sido tomada en consideración en votación efectuada en sesión plenaria celebrada el 8 de febrero de 2005. Esta proposición pretendía la desaparición de la actual compatibilidad entre las compensaciones económicas por cese como alto cargo y las percepciones por el desempeño de otro cargo público (14), respecto de la que el

---

(13) BOCG Congreso VIII Legislatura Serie B núm. 62-1 de 23 de abril de 2004.

(14) Concretamente, esta iniciativa proponía que la indemnización fuera incompatible con:

- a) Las retribuciones que pudieran corresponder a los beneficiarios caso de ser designados de nuevo para uno de los siguientes cargos: Presidente del Congreso, Presidente del Senado, Presidente del Tribunal Constitucional, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Consejo de Estado, Presidente del Tribunal de Cuentas, Fiscal General del Estado y Defensor del Pueblo, Presidente, el o los Vicepresidente/s, los Ministros del Gobierno y los Secretarios de Estado o asimilados (esta incompatibilidad existe ya en la actualidad para todos aquellos altos cargos a los que se aplica lo dispuesto en el art. 10.5.1ª de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, y a aquellos otros respecto de los que así se disponga en las propias normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las instituciones).
- b) Las retribuciones que pudieran corresponderles caso de ser designados para cualquier otro cargo público de cualquier Administración, tanto General, Autónoma o Local, y entre ellos:
  - 1) Diputados y Senadores de las Cortes Generales.
  - 2) Secretarios de Estado; Subsecretarios; Secretarios Generales; Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en Ceuta y Melilla y en las islas; Delegados del Gobierno en Entidades de Derecho Público; Gobernadores y Subgobernadores civiles (*sic*); Directores Generales y Jefes de Misión Diplomática Permanente, así como Jefes de Representación Permanente ante Organizaciones Internacionales.
  - 3) Director General del Ente Público RTVE; Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear; Presidentes, Directores Generales, Directores Ejecutivos, Directores Técnicos o de Departamento y

PLCI guarda un silencio sepulcral. Lo cierto es que la acumulación de percepciones de distinta naturaleza que ha coincidido en algunos ex altos cargos no parece responder a la supuesta justificación que de esta indemnización ofrece el TS (perjuicios que pudieran derivarse del ejercicio del cargo al dejar temporalmente sus anteriores actividades). Quizá sea la perspectiva a medio plazo de convertirse en beneficiario de

---

titulares de otros puestos o cargos asimilados, cualquiera que sea su denominación, en Organismos Autónomos, en Entidades Públicas Empresariales y en Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, cuyo nombramiento se efectúe por decisión de los órganos de Gobierno de la Administración competente o por sus propios órganos de Gobierno y, en todo caso, Presidentes y Directores Generales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

- 4) Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y Vocales del mismo.
  - 5) Presidente y Directores Generales del Instituto de Crédito Oficial.
  - 6) Presidentes o Consejeros de las sociedades mercantiles en las que la participación pública fuera al menos del 25 por 100, cuando éstos fueran designados previo acuerdo del Consejo de Ministros, o del órgano autonómico o local equivalente, o en su caso, por sus propios órganos de gobierno.
  - 7) Miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y de la Vicepresidencia nombrados por acuerdo del Consejo de Ministros, Directores de los Gabinetes de los Ministros, de los Secretarios de Estado y de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.
  - 8) Presidentes de las Cámaras Autonómicas, miembros del Gobierno de las Comunidades Autónomas y, en donde así proceda, Diputados de los Parlamentos Autonómicos.
  - 9) Alcaldes.
  - 10) Asimismo, los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de las Administraciones Públicas, cualquiera que éste fuera, y en especial aquellos cuyo nombramiento se efectuase por decisión del Consejo de Ministros.
- c) Las retribuciones que pudieran corresponderles por ejercer cargos de responsabilidad en la dirección de partidos políticos y por el desempeño de cargos directivos o de gestión en empresas privatizadas.

Además, cuando los ex titulares de los cargos enumerados en la proposición percibieran remuneraciones de cualquier clase de las Administraciones públicas, Organismos Autónomos o empresas tuteladas o subvencionadas por las mismas, no podrían serles reconocidos el derecho a la percepción de los haberes establecidos en este artículo.

La propuesta se completaba con determinadas previsiones sobre la percepción de haberes vitalicios para los herederos de los causantes en el supuesto de que no hubiera cantidades por este concepto pendientes de percibir, y respecto de la competencia para el reconocimiento de los citados haberes pasivos respecto de cada alto cargo.

tal indemnización la que al menos en parte pudiera explicar esa continua resistencia, que se contagia entre los sucesivos gobiernos, a impulsar su eliminación.

Por su parte el PLCI, en su art. 8.1, elimina la distinción entre altos cargos que efectúa el art. 2.4 párrafo segundo de la LIAC, por razón de la percepción de *cesantías*, en cuanto al mayor o menor margen del que disponen unos y otros para la realización de actividades privadas una vez cesados en sus cargos, quedando condicionado ahora el ejercicio de estas actividades para todos ellos a «que no exista relación directa con las competencias del cargo desempeñado».

Recordemos que según la LIAC aquellos altos cargos que perciban retribuciones, indemnizaciones o cualquier otro tipo de prestación compensatoria como consecuencia de su cese, no pueden intervenir en actividades privadas directamente relacionadas con las *competencias* del cargo ocupado, mientras que los restantes sólo están impedidos para realizar este tipo de actividades cuando estén relacionadas con *expedientes* sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo. La diferencia parece, cuando menos, ostensible dado el mayor ámbito de actividades privadas que resultarían prohibidas si tomamos el parámetro «competencia» respecto del término de comparación «expediente».

Si bien la fórmula que utiliza el proyecto de ley no dista mucho de la que actualmente recoge la LIAC para los perceptores de *cesantías* (15), la distinción viene dada por el significado que el PLCI da a la expresión «relación directa con las competencias del cargo desempeñado». Según éste, la relación directa existirá cuando se dé alguno de estos supuestos:

- 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.

---

(15) «...no podrán intervenir en actividades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo ocupado».

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

Leído con detenimiento el texto del proyecto, parece apreciarse una rebaja substancial en el grado legal de exigencia para los perceptores de *cesantías*, equiparando a éstos con los restantes altos cargos en el nivel que podríamos calificar como «común» previsto en la LIAC, esto es, el no desempeño de actividades privadas relacionadas con *expedientes* sobre los que se haya dictado resolución en el ejercicio del cargo, y ya no con las *competencias* en abstracto (nivel «agravado»).

El inciso empleado por la LIAC «actividades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo ocupado» fue objeto de debate en la comparecencia urgente del Ministro de Administraciones Públicas, solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, para explicar los criterios que sustentaban la resolución por la que se declaraba la compatibilidad del ex Secretario de Estado de Comunicación, Miguel Ángel Rodríguez, para el cargo de Presidente de la empresa publicitaria CARAT ESPAÑA (16).

Como manifestaba el entonces Ministro Rajoy «según abundante jurisprudencia, la expresión directamente ha de entenderse en el sentido de que haya una vinculación, una conexión muy próxima a las competencias del cargo público que se desempeñó, sin que quepa interpretar extensivamente este precepto de manera que la prohibición afectara a todas aquellas actividades que de una forma u otra hubieran tenido alguna relación con el puesto en cuestión. El segundo principio general del derecho que han utilizado los servicios jurídicos, tantas veces recogido también por la jurisprudencia, exige que las normas que son limitativas de derechos, como es ésta a la que nos estamos refiriendo, han de ser interpretadas restrictivamente, sin que esté permitido hacer una interpretación extensiva de su contenido». Parece pues que el tenor del PLCI, recogido en el art. 8.1 ya expuesto, coincide con la tesis que entonces defendía la actual oposición al Gobierno.

---

(16) DS Congreso Comisiones Año 1998 VI Legislatura núm. 590, sesión núm. 23, celebrada el 16 de diciembre de 1998.



La eliminación de la referencia a las *cesantías* (art. 8 del PLCI) contrasta, sin embargo, con una alusión expresa a la percepción de éstas que efectúa el art. 18 del proyecto de Ley, cuando tipifica como sanción la interrupción del abono de tales cantidades a los infractores y, en su caso, la restitución de las ya percibidas en la forma que se establezca reglamentariamente.

#### II.4. *Las previsiones autonómicas*

Como de modo general vino a suceder con la normativa reguladora de las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración estatal, algunas Comunidades, con cierto mimetismo, han ido adoptando para sus propias «autoridades» una especie de estatuto de ex altos cargos, en cuanto a la percepción de compensaciones económicas e indemnizaciones se refiere. Las diferencias entre una y otras normativas vienen marcadas en lo relativo al montante por percibir (porcentaje y base para el cálculo (17), el tiempo durante el que se devengarán dichas prestaciones y, en algunos casos, la horquilla de cargos que resultarán beneficiados.

A la normativa estatal se remite la Ley andaluza (18), cuya tramitación, dentro de las medidas del denominado «acuerdo para el impulso democrático» ha estado rodeada de gran polémica. La remisión afecta únicamente a los ex Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros de la Junta de Andalucía. De menor entidad son las asignaciones económicas de carácter temporal que percibirán los titulares de los centros directivos de los servicios centrales de las Consejerías y de los Organismos Autónomos, así como los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía, siempre que todos ellos hayan sido nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno. Dicha indemnización constará de una mensual-

---

(17) La correspondiente en el momento del cese o la que exista en el momento de su percepción.

(18) Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos.

dad de las retribuciones del cargo en que se cesa por cada año de ejercicio, con un mínimo de tres mensualidades y un máximo de doce (19).

Por otro lado, la Ley 6/2003, de 22 de abril, del Estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad catalana dispone que las personas que hayan ejercido el cargo de presidente o presidenta de la Generalidad tendrán derecho a percibir, por un período equivalente a la mitad del tiempo que hayan permanecido en el cargo y, como mínimo, por una legislatura, una asignación mensual equivalente al 80 por 100 de la retribución mensual que corresponde al ejercicio de dicho cargo de presidente o presidenta de la Generalidad. Además, cuando lleguen a la edad de sesenta y cinco años, tienen derecho a percibir una pensión vitalicia consistente en una asignación mensual igual al 60 por 100 de la retribución mensual que corresponda al ejercicio del cargo de presidente o presidenta de la Generalidad, pensión que será incompatible con la asignación mensual citada (20).

La normativa gallega por su parte, tal como establece el art. 1 del Decreto 182/1990, de 1 marzo por el que se determinan las percepciones, medios y recursos asignados a los ex Presidentes de la Xunta de Galicia y las precedencias que les corresponden, contempla durante el plazo de los dos años inmediatamente posteriores a su cese, el derecho a percibir una compensación económica del 60 por 100 de la que tenga asignada *en cada momento* el presidente de la Xunta de Galicia.

---

(19) El derecho a dicha asignación económica decaerá en el momento en que, dentro del período en que se perciba, se pasare a ocupar otro puesto de trabajo o se ejerciese una actividad retribuida en el sector privado o en la fecha en que adquiera efectos económicos el ingreso o reingreso a un puesto de trabajo en el sector público.

Unas y otras *cesantías* son incompatibles con la percepción de retribuciones que pudieran corresponder a las personas que cesan, caso de ser designados de nuevo para alguno de los cargos de referencia, o altos cargos de otras Administraciones públicas, así como con cualquier otra percepción o prestación económica a que tuvieran derecho como consecuencia del cese en los citados cargos.

(20) La percepción de la asignación y de la pensión vitalicia mencionadas es incompatible con la percepción de ingresos resultantes del ejercicio de cualquier mandato parlamentario, de la condición de miembro del Gobierno o alto cargo, tanto de la Administración del Estado como de la Generalidad, y del ejercicio de cualquier otro cargo público o de libre designación remunerado. En estos casos, corresponde a la persona interesada ejercer el derecho de opción.

Las compensaciones son más modestas en la Comunidad Vasca, que prevé en el art. 5. de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos en el País Vasco, que reformaba la normativa anterior de 1981, que los miembros del Gobierno, los altos cargos de la Administración e, incluso, *el personal de confianza o eventual*, perciban al cesar en sus cargos o puestos, cualquiera que fuera la causa y el tiempo de servicios prestados, una indemnización, por una sola vez, equivalente a una mensualidad de retribución (21).

Con este mismo carácter de provisionalidad, el art. 25 de la Ley 17/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2004, bajo la rúbrica «indemnización por cese a los altos cargos del Consejo y de la Administración de la Generalidad Valenciana que no accedan de forma inmediata a un puesto de trabajo», dispone que los altos cargos a los que se refiere el citado artículo que cesen en el desempeño de sus funciones tendrán derecho a una indemnización máxima de tres mensualidades, cada una de ellas de igual importe de las que vinieran percibiendo como altos cargos (22).

El Decreto Foral 180/1984, de 14 de agosto, por el que se regula el Estatuto de los ex Presidentes y ex Consejeros (23), reconoce para estos el derecho a la percepción de una prestación económica mensual durante

---

(21) La indemnización prevista en el párrafo anterior no será de aplicación a los supuestos de cese o dimisión para ocupar otro cargo en cualquier Administración Pública que lleve aparejado dicho derecho, cuando entre la fecha de cese y la de nombramiento medie un plazo inferior al de un mes.

Sin perjuicio de la indemnización anterior, la Ley tiene una especial «consideración» con quienes se encuentren en situación de desempleo, pues percibirán además una prestación económica temporal equivalente al 40 por 100 de una mensualidad de retribución. Dicha prestación, que se abonará por mensualidades vencidas, tendrá una duración de 3 meses por cada año de servicio o fracción superior a 6 meses, con un mínimo de 3 meses y un máximo de 12.

Este régimen, con algunas particularidades, se extiende a los directivos de los Entes públicos de Derecho Privado y de las Sociedades Públicas vascas en virtud de lo dispuesto en el art. 8 del Decreto 130/1999, de 23 de febrero.

(22) El derecho a dichas percepciones, que se satisfará mensualmente, decaerá en el momento en que, dentro del período de tres meses, ocupasen otro puesto de trabajo en el sector privado o en la fecha en que adquiera efectos económicos el reingreso a un puesto de trabajo en el sector público.

(23) Modificado por Decreto Foral 7/2004, de 12 de enero.

un periodo equivalente a la mitad del tiempo que han permanecido en el cargo, con un máximo, en todo caso, de 24 mensualidades. La cuantía de la citada prestación mensual será igual a la doceava parte del 80 por 100 del total anual de las retribuciones fijadas para el cargo en cada anualidad. Sin perjuicio de esta prestación económica, los ex Presidentes del Gobierno de Navarra, cualquiera que sea el tiempo que hayan permanecido en el cargo, percibirán al cesar en el mismo, por una sola vez, el importe de una mensualidad de retribución (24).

### III. LA REPRESENTACIÓN EN CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DE ORGANISMOS O EMPRESAS CON CAPITAL PÚBLICO O DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO

#### III.1. *Antecedentes y justificación.*

Sin lugar a dudas uno de los incisos de la LIAC que más controversias ha venido suscitando ha sido el relativo a la presencia de los altos cargos de la Administración General del Estado en los Consejos de Administración de organismos o empresas con capital público o de entidades de derecho público, en conexión con lo dispuesto en el apartado tercero del art. 3 de la Ley, en lo que atañe a las percepciones que se devengan por esta participación (25). No en vano esta letra fue objeto de dos enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Vasco y Popular, que pretendían su supresión. Durante el debate legislativo el

---

(24) El abono de dicha cantidad se realizará mensualmente, a partir del mes siguiente a aquél en que se hubiere producido el cese, y será incompatible con la de las retribuciones que pudieran corresponder al beneficiario de la misma en el supuesto de ser designado de nuevo para el desempeño del cargo y con las que pudieran obtenerse por el desempeño de un puesto de trabajo fijo, tanto en el sector público como en el privado.

Asimismo, será incompatible la referida percepción con las pensiones de cualquier régimen público de previsión social, con las retribuciones que pudieran percibir por contratos laborales de carácter temporal y con los ingresos procedentes de cualquier actividad profesional o mercantil, siempre que aquéllas y éstos sean superiores, en cómputo anual, a la cantidad recibida en concepto de *cesantía*. Y si fueran inferiores, únicamente se tendrá derecho a percibir la diferencia.

(25) Ya el Real Decreto de 24 de diciembre de 1923 incorporaba como compatible la participación de los altos cargos en los consejos de administración de bancos, compañías, sociedades o empresas en representación o como delegados del Gobierno.

representante del Grupo Parlamentario Popular fundamentaba su defensa trayendo a colación la enmienda presentada por el mismo Grupo a los Presupuestos Generales del Estado para el año 1995, que proponía una disposición adicional nueva solicitando que los altos cargos no formasen parte de los Consejos de Administración de las empresas con capital o control públicos, y que en todo caso dejaran de percibir cualquier tipo de retribución en concepto de asistencia a los mismos. El hecho de que la mayor parte de los altos cargos complementen sus retribuciones con sueldos importantes, decía, «introduce impurezas y privilegios en el sistema retributivo que deben desaparecer».

Esa pertenencia hacía además inevitable pensar que las entidades públicas empresariales en cuyo Consejo de Administración participasen altos cargos gozarían de una posición privilegiada en el sector de mercado en el que operasen, por cuanto gozaban de una información estratégica privilegiada sobre la evolución coyuntural y futura del mercado en el que aquéllas competían con otros sujetos de Derecho privado, y del marco normativo en el que habría de desenvolverse la entidad (26). La intersección de intereses que se da en estos altos cargos provoca un conflicto difícilmente soslayable si no es amparándose en la abstención casi constante de éstos en la toma de decisiones y acuerdos, lo que en casos extremos puede hacer inoperante la marcha de la entidad.

No se puede estar «a las maduras», pretendiendo esquivar «las duras», opinábamos gráficamente en otro lugar. Si la empresa u organismo público disfruta de la flexibilidad del régimen jurídico privado, ha de estar también dispuesta a pechar con la rigidez de la legislación sobre defensa de la competencia, verdadero baluarte de la igualdad en el desarrollo de las actividades económico-productivas (27). Un conocido alto cargo de un poder público en 1993, opinaba a la sazón que los representantes de la Administración debían cesar como Consejeros de las empresas públicas, como medida indispensable para avanzar en la despolitización de los servicios y establecer unas reglas del juego más

---

(26) En sentido parecido SABÁN GODOY, Alfonso, *El marco jurídico de la corrupción*. Cuadernos Civitas, 1991, p. 29.

(27) GARCIA MEXIA, Pablo, *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Colección Divulgación Jurídica. Editorial Aranzadi, 2001, p. 145.

claras y transparentes entre el Gobierno y el sector público empresarial, siendo particularmente favorable desde el punto de vista de la competencia (28).

Por otra parte, estaba comprobado –y aún hoy ocurre– que la adscripción de altos cargos a determinados consejos no guardaba relación con la profesionalidad y la competencia, siendo frecuente encontrar expertos de la función pública en empresas de la energía o altos cargos de educación en empresas de transportes. En otros casos, la coincidencia de un Subsecretario en una empresa del sector de su competencia permitía, en algunas ocasiones, ser juez y parte en la toma de decisiones. Ante esta situación, el Grupo Parlamentario Popular proponía en 1995 la participación de técnicos y funcionarios de los cuerpos superiores con preparación suficiente, que suplirían perfectamente a los altos cargos, con más conocimientos y, además, con una coordinación perfecta con el Ministerio u organismo de turno.

En cambio el Grupo Parlamentario Socialista consideraba que la presencia de altos cargos en estos Consejos no debía concebirse como un privilegio para el alto cargo, sino como una necesidad para la salvaguarda de los intereses de la Administración. En efecto, tal como manifestaba el Secretario de Estado para la Administración Pública en sesión informativa celebrada el 2 de junio de 1999 ante la Comisión de Interior y Función Pública en el Senado (29), en los casos en los que el Estado ostenta alguna participación en el capital de una empresa es normal que, al igual que ocurre con el capital privado, se le reserve alguno de los puestos en el consejo de administración para así proteger su inversión y participar en la política empresarial a desarrollar. De este modo, la participación de los altos cargos en los consejos de administración de empresas obedece a la necesidad de proteger el interés del Estado, que debe intervenir activamente en la conformación de su voluntad participando en sus órganos rectores.

---

(28) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La ética en la Administración pública*. Cívitas, 2ª edición. Madrid, 2000, p. 85.

(29) DS Senado año 1997 VI Legislatura Comisiones. núm. 144 Comisión de Interior y Función Pública sesión informativa celebrada el 2 de junio de 1997.

La prohibición de que los altos cargos asistieran a los Consejos, decía el representante socialista durante la tramitación parlamentaria de 1995, supondría otorgar dicha representación a funcionarios, que ocupan posiciones menos elevadas en la estructura orgánica, con menor poder de decisión y, en muchos casos, sin gran información sobre las directrices en relación con la empresa de que se trate, sin autonomía para la decisión política. Ante la alternativa de acudir al nombramiento de particulares habría que establecer unas incompatibilidades muy rigurosas, porque podrían surgir intereses contradictorios en el seno de las empresas públicas, y para compensar esas incompatibilidades habría que establecer a su vez un régimen retributivo muy superior al de las asistencias y las indemnizaciones, de modo que, dicho en términos empleados por el diputado socialista, «el número de personas a nombrar, ampliaría, por usar un término castizo –no digo que esto deba ser definido como tal–, el pesebre, como lo llaman algunos «opinólogos» (*sic*). Yo, por supuesto, no considero que las empresas públicas y los puestos en los consejos de administración sean un pesebre, pero ampliaría el número de personas y de posibilidades, y sobre todo el gasto público, si nos fuéramos a otra fórmula distinta de la más rigurosa que yo creo que está en el proyecto de ley».

### III.2. Régimen aplicable

El nombramiento no sólo de un alto cargo, sino de cualquier persona para formar parte del Consejo de Administración de una sociedad estatal o ente público lo hacen las juntas generales de accionistas de cada una de estas entidades, que son quienes determinan su composición en cada momento. Los nombramientos, por tanto, no serán competencia del Consejo de Ministros sino de las diferentes sociedades o empresas públicas; a aquél sólo le corresponderá autorizar al alto cargo su participación mediante Acuerdo (30). Una vez efectuado el nombramiento, el alto cargo tiene la obligación, por mandato de la LIAC, de declarar este hecho ante el Registro de Actividades. Del mismo modo, y como mecanismo de control añadido, la entidad debe comunicar el nombramiento del citado alto cargo.

---

(30) Véase la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Las retribuciones que percibe un consejero del órgano directivo de una empresa, ya sea ésta pública o privada, corresponde fijarlas a la propia empresa de acuerdo con sus estatutos, sin que la Administración intervenga al respecto. No obstante, en el supuesto de que en el Consejo de Administración de una empresa esté representado el Estado a través de alguna de las personas al servicio de la Administración General del Estado resultará de aplicación RD 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. En el art. 28.2 y 3 de esta disposición se establece que las empresas con capital o control públicos fijarán las compensaciones económicas por la asistencia a sus Consejos de Administración de acuerdo con los criterios generales establecidos en sus propios Estatutos o Reglamentos, dentro de las cuantías máximas establecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda con carácter general para cada grupo de empresas según la importancia de las mismas (31).

Tal como dispone el art. 3.1 de la LIAC, no se puede pertenecer a más de dos Consejos de Administración de dichos organismos, empresas, o entidades, pero si concurren razones que lo justifiquen, mediante resolución motivada, el Consejo de Ministros podrá autorizar con carácter excepcional la pertenencia a un tercer y sucesivos Consejos de Administración, por los que no se percibirá cantidad alguna en concepto de asistencia (el antecedente próximo de esta previsión se halla en el art. 6.2 de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre).

Esto significa, *a sensu contrario* y resumiendo, que podrán percibirse esas asistencias siempre que no se pertenezca a más de dos Con-

---

(31) Las cuantías se articulan en torno a tres módulos o bandas, calculadas en cómputo anual. En ningún caso se podrá percibir por las asistencias un importe anual superior al 40 por 100 de las retribuciones, excluidas las de carácter personal derivadas de la antigüedad, que correspondan, asimismo anualmente, por el puesto de trabajo principal.

La percepción de estas cuantías es compatible con el desempeño del cargo, como manifiesta la Disposición adicional segunda de este Real Decreto, y los Ministerios, Organismos, empresas y demás entidades que abonen asistencias por dicha participación comunicarán semestralmente al Ministerio de Economía y Hacienda el detalle de las cantidades satisfechas. Si la indemnización por asistencia, por así establecerlo la empresa, superara este porcentaje máximo, el representante del Estado no percibiría este exceso, que pasaría a ingresar en el Tesoro Público, en consonancia con lo dispuesto en el art. 3.3 de la LIAC.



sejos, y respetando los topes ya vistos. Por los restantes únicamente podrán percibirse indemnizaciones por gastos de viajes, estancias y traslados que les correspondan de acuerdo con la normativa vigente (32), lo que no supone que éstas puedan convertirse en la remuneración de la asistencia a dichos Consejos. Al hilo de esta observación merece la pena hacer en este punto referencia a la STS de 23 de enero de 2004, que manifiesta que lo decisivo no es la denominación que reciba una percepción económica sino la finalidad real a que responde. Que merece la consideración de rendimiento o retribución del trabajo la compensación económica que se recibe por una actividad personalmente realizada, y con el fin principal de atender las necesidades vitales ordinarias (principalmente vivienda y sustento) que durante el tiempo de esa actividad tiene quien la realiza. Y que la calificación de indemnización se reserva, dentro de este ámbito, para las entregas económicas cuyo fin es cubrir necesidades individuales que son extraordinarias y generan un gravamen adicional al gasto normal de subsistencia (viajes, comidas y alojamiento fuera del domicilio, etc.).

La percepción de dietas e indemnizaciones como compensación a la carga o esfuerzo suplementario que ciertas actividades implican, excluye la participación en los beneficios en el caso de que se trate de empresas públicas. La razón es bastante simple y la exclusión afortunada. La participación en beneficios no es, en efecto, un ingreso periódico, caso de las retribuciones ordinarias, pero su cuantía puede llegar a alcanzar cifras verdaderamente extraordinarias, hasta el punto de hacer irrisoria la pretensión de incompatibilizar las retribuciones de los altos cargos (33).

El Grupo Parlamentario Vasco, durante la tramitación de la LIAC, presentó una enmienda que proponía la no percepción de cuantía alguna por la asistencia a este tipo de órganos, lo que responde a la idea de que la presencia del alto cargo en este tipo de reuniones «iría con el sueldo» que en su condición percibe. Eso sí, se le permitiría al titular del cargo recibir las indemnizaciones por estancia o traslado, pues de lo

---

(32) En Canarias se dejará de percibir asistencias a partir de la pertenencia al cuarto órgano de dirección y administración.

(33) OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca, «Las incompatibilidades de los altos cargos». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41 (enero-marzo 1984).

contrario su «sueldo» podría verse cercenado (34). A esta fórmula se ajustan los modelos andaluz, castellano-manchego y riojano, en los que no está prevista la percepción de asistencias (en el segundo de los casos, corroborado por el dictamen 43/1996, de 19 de noviembre, de su Consejo Consultivo, y en el tercero por el art. 44.2 de la Ley 8/2004, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2005) (35).

La presencia de altos cargos de la Administración estatal, por otra parte, no se ve perjudicada, según la STS núm. 400/2004, de 25 mayo (Sala de lo Civil), por la incompatibilidad que establece el art. 124 del Texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, entre la condición de administrador de una sociedad de esa clase y la de los funcionarios al servicio de la Administración pública con funciones a su cargo que se relacionen con las actividades propias de las sociedades de que se trate, los jueces o magistrados y las demás personas afectadas por una incompatibilidad legal. Esta incompatibilidad, que responde al propósito de evitar el conflicto entre el interés privado y el público en el seno de aquélla, no resulta aplicable a sociedades que, como la demandada, no obstante su autonomía, no son independientes del Estado, al que están vinculadas por reglas de coordinación imprescindibles para conseguir la máxima eficacia en su acción instrumental.

La inaplicación al caso del artículo 124 del Texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas no es, en consecuencia, incorrecta, sino todo lo contrario. La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, al remitirse a las normas de derecho privado, deja a salvo de modo expreso las disposiciones especiales, que son, en todo caso, de preferente aplicación.

---

(34) GARCIA MEXIA, Pablo, *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Colección Divulgación Jurídica. Editorial Aranzadi, 2001, p. 147.

(35) Dispone que con efectos de 1 de enero del año 2005, los Altos Cargos y funcionarios a que se refieren las Leyes 8/2003, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y 12/1995, del Estado, respectivamente, dejarán de percibir cualquier tipo de retribuciones de órganos colegiados de la administración y de empresas con capital o control públicos.

Entre esas normas especiales se halla la LIAC, que declara expresamente compatible la condición de alto cargo con la de miembro de consejos de administración de sociedades con capital público, en representación de la Administración [art. 3.1 d) de la LIAC].

Por otra parte, la participación que permite el último precepto citado en los Consejos de Administración de sociedades o empresas públicas no contradice lo dispuesto en el art. 2.1 de la LIAC (36), por cuanto este apartado ya toma en cuenta las excepciones que se prevean en los arts. 3 y 4 (STS de 24 de septiembre de 1999 y STSJ de Madrid núm. 800/2001, de 17 de julio de 2001).

Tampoco esta participación perjudica la contratación administrativa de este tipo de sociedades, a la vista de lo que dispone el art. 20 e) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Como manifiesta la STSJ de Madrid núm. 357/2000, de 14 de abril de 2000, en referencia a la derogada Ley 25/1983, «...debe diferenciarse la representación institucional de los altos cargos en empresa de capital público de la que se supone propiamente actividad privada prescrita por el art. 7 de la mencionada ley, por lo que la Sala estima que las personas que el recurrente entiende, que incurren en causas de incompatibilidad no ejercían actividad privada, ya que fueron nombrados en representación de la Administración, y que además otra interpretación del citado precepto llevaría a la conclusión absurda de que la Administración no pudiera contratar con Sociedades de derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación administrativa...».

---

(36) Los altos cargos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley ejercerán sus funciones con dedicación absoluta y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o entidades vinculadas o dependientes de las mismas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, se entiende sin perjuicio de las excepciones señaladas en los artículos 3 y 4.

### III.3. *La posición gubernamental en el PLCI*

La iniciativa tomada en algunas Comunidades de suprimir la percepción de emolumentos por la asistencia a Consejos de Administración de organismos o empresas con capital público o de entidades de derecho público parece ser la opción seguida por el PLCI, ya que, aunque no hay una derogación expresa de lo previsto en el RD 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, en el texto del proyecto no figura mención alguna a la percepción de cantidades por tal asistencia (sí por gastos de viajes, estancias y traslados que les correspondan). Es más, al mismo tiempo que el Consejo de Ministros adoptaba el 18 de febrero de 2005 el Acuerdo por el que se aprueba el Código de buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, el Ministerio de Economía y Hacienda se comprometía a presentar una propuesta para que los altos cargos que participan como representantes de la Administración estatal en los Consejos de Administración de organismos o empresas con capital público o de entidades de derecho público dejen de percibir emolumentos por la asistencia a los mismos, compensándoles con aumentos en sus retribuciones periódicas. El MAP estima que la medida podría afectar a alrededor de 250 altos cargos.

La realidad actual demuestra que la participación de altos cargos en los órganos del sector público empresarial, sin ser inexistente, ha ido descendiendo a medida que ha avanzado el proceso de privatización, en especial durante las dos pasadas legislaturas. Así se ponía de manifiesto en la respuesta del Gobierno a una petición de la relación de altos cargos que compatibilizan sus retribuciones con las que obtienen por su pertenencia a Consejos de Administración de Empresas Públicas (37), y según la cual el número de altos cargos presentes en Consejos de Administración de empresas públicas había disminuido en un 40,2 por 100.

---

(37) BOCG Senado VI Legislatura Serie I num. 246, de 13 de junio de 1997.