

LAS INELEGIBILIDADES PARLAMENTARIAS DE ALTOS CARGOS Y PERSONAL DIRECTIVO DEL ESTADO: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA

David Delgado Ramos

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-65\(1\)-2017pp123-150](http://dx.doi.org/10.18543/ed-65(1)-2017pp123-150)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS INELEGIBILIDADES ELECTORALES. 2.1. *El sentido de las inelegibilidades electorales en el Estado de Derecho.* 2.2. *El marco jurídico de la LOREG y su controvertido artículo 6.* a) Las inelegibilidades de los Directores de Gabinete. b) Las inelegibilidades de los Delegados del Gobierno. c) Las inelegibilidades de las entidades estatales autónomas. 2.3. *Praxis política, consecuencias y posible solución.* 3. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Con cada convocatoria electoral, se suscita recurrentemente la cuestión relativa a la conformación de las diversas candidaturas electorales. Candidaturas que, compuestas por militantes, simpatizantes o afines de los diversos partidos concurrentes, conllevan necesariamente una serie de inelegibilidades e incompatibilidades para poder ser miembro de la candidatura, al objeto de prevenir, entre otras cuestiones, posibles conflictos de intereses.

Esta cuestión, ya de por sí compleja, adquiere una complejidad aún mayor cuando optan por pertenecer a la candidatura miembros del Gobierno y de la Administración Pública en sus distintos niveles, dado que las inelegibilidades previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, —en adelante, LOREG—, presentan ciertas disfuncionalidades que, analizadas, desdibujan el sentido último de las inelegibilidades en el

sistema electoral español, que no es otro que garantizar el libre ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo.

En ese sentido, las candidaturas en las que algunos de sus miembros forman parte del poder ejecutivo adquieren una vertiente problemática dado que las inelegibilidades no lo son para cualquier miembro de la candidatura que ostente la condición de alto cargo o personal directivo de la Administración General del Estado, sino tan sólo para determinados altos cargos y personal directivo, que se ven obligados a cesar para poder concurrir al proceso electoral.

Sin embargo, la cuestión más problemática y controvertida radica en que estas inelegibilidades se mantienen en niveles político-administrativos inferiores, ya que implican también el cese de personal funcionario que no ostenta la condición de alto cargo y que, sin embargo, se ve obligado a dejar su cargo para poder presentarse con una determinada candidatura electoral.

La controversia, por lo tanto, entre quiénes y por qué deben dejar su cargo resulta, con este planteamiento, de difícil justificación, toda vez que parece que, cuanto más se asciende en la pirámide jerárquica de la Administración, menos limitaciones parecen existir para poder compatibilizar el cargo con la pertenencia a una determinada candidatura electoral.

A lo largo de este trabajo pretenderemos dar una respuesta jurídica a la siempre difícil problemática de la existencia de altos cargos o personal directivo del Ejecutivo en las candidaturas electorales.

2. LAS INELEGIBILIDADES ELECTORALES

2.1. *El sentido de las inelegibilidades electorales en el Estado de Derecho*

Como es sabido, las inelegibilidades electorales se definen como supuestos legales que privan «del derecho de sufragio pasivo a una persona, que, de no estar incurso en él, gozaría de la plenitud del derecho, pudiendo ser candidato a un determinado proceso electoral», de tal suerte que suponen, en suma, «una limitación, absoluta o relativa, para determinadas elecciones o circunscripciones, por causas legales tasadas, de la capacidad de ejercicio del derecho de sufragio pasivo del que se es titular»¹.

Limitaciones, por lo tanto, al libre ejercicio del derecho de sufragio pasivo que, en cuanto al *tempus*, operan desde «el mismo día de la presentación de su candidatura, o en cualquier momento posterior, hasta el día previo al de la votación», al objeto de dejar «abierta la posibilidad de que los funcionarios, miembros de las Fuerzas de Seguridad, miembros de las

¹ Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *Procedimiento y Garantías Electorales* (Madrid: Editorial Civitas, 2013), 91.

Juntas Electorales, etc., que deseen participar como candidatos, puedan pasar a la situación de servicios especiales, excedencia, o renuncien, según proceda, antes de ser incluidos en una candidatura» ya que, en caso contrario, «*si no lo hiciesen, y se mantuvieran en uno de los cargos enumerados en el art. 6 LOREG, la candidatura no podría ser proclamada*»², dado que el instituto de la inelegibilidad no permite ser convalidado a posteriori³.

En ese sentido, conviene distinguir la inelegibilidad de la estricta capacidad electoral pasiva dado que, si bien las inelegibilidades, en sustancia, tienen un componente esencial determinado por la voluntad, la capacidad electoral pasiva, por el contrario, «*es el conjunto de condiciones mínimas, independientes de la voluntad de su titular, que deben poseerse para concurrir válidamente al proceso electoral y poder resultar elegido*»⁴. Es decir, poseer nacionalidad española, ser mayor de edad y estar en pleno uso de sus derechos políticos. Cuestiones que, por su propia naturaleza jurídica, se encuentran fuera de la esfera de voluntad del sujeto.

Por lo tanto, se establece ya una primera nota relevante que permite definir las inelegibilidades parlamentarias como limitación del libre ejercicio del derecho de sufragio pasivo, y es su carácter esencialmente volitivo, dependiente de la libre voluntad del sujeto afectado. Voluntad que, también, permite distinguir las inelegibilidades de las incapacidades.

Una distinción que, como explica algún autor, tiene una indudable trascendencia práctica, que descansa en la titularidad subjetiva del derecho de sufragio activo⁵ lo que, en la práctica, no implica sino que las incapacidades no dependen de la voluntad, a diferencia de las inelegibilidades.

² María Vicenta GARCÍA SORIANO, *Elementos de Derecho Electoral* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010), 70.

³ Esta cuestión, nada baladí, añade una diferenciación más con respecto a las incompatibilidades, dado que «*La inelegibilidad impide ser candidato al ocupar ciertos cargos, desempeñar determinadas profesiones o incurrir en actuaciones reprobadas jurídicamente siendo por ello un impedimento insubsanable sin posibilidad de convalidación a posteriori, en tanto que la incompatibilidad permite ser candidato pero, de resultar elegido, se prohíbe al interesado el desempeño simultáneo de su actividad al margen de la parlamentaria estando obligado a optar por una de ellas*». José Antonio ALONSO DE ANTONIO y Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al Derecho Parlamentario* (Madrid: Editorial Dykinson, 2002), 70.

⁴ Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español* (Madrid: Editorial Dykinson, 2013), 97.

⁵ Como clarifica Fernández-Miranda, «*Entre las condiciones que el ordenamiento jurídico exige para poder concurrir a las elecciones es preciso distinguir las que son de capacidad y las que son de elegibilidad en sentido estricto. La naturaleza de ambas es claramente distinta, pues mientras las de capacidad son condiciones subjetivas para el nacimiento del derecho al sufragio activo y pasivo que en nuestra Constitución, de acuerdo con los artículos 23.1 y 53, se configura inequívocamente como un derecho público*

Por ello, y pese a su carácter unívoco, las inelegibilidades permiten distinguir dos tipologías diversas⁶, como son la incapacidad, –entendida como ausencia de condiciones jurídicas para el nacimiento del derecho–, y la inelegibilidad *strictu sensu*, –en las que, por el contrario, sí existe la capacidad pero se imposibilita su ejercicio a quien ostente un determinado cargo–. Ambas tipologías, en cualquier caso, tienen como denominador común el imposibilitar el sufragio pasivo⁷.

En consecuencia, parece deducirse en una primera aproximación, que el sentido de las inelegibilidades, como limitaciones al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, radica en que no pretenden sino asegurar que la representación, como ficción jurídica⁸ de reducción de la complejidad en sociedades democráticas, no se vea sometida a obstáculos legales que, *a priori*, hagan inviable dicha representación por parte de una determinada candidatura electoral que se encuentre «contaminada» por personas incursoas en causa de inelegibilidad que, en definitiva, «vicien» el proceso electoral antes de que se produzca la elección.

Por lo tanto, las inelegibilidades se constituyen en limitaciones que tratan de asegurar que el derecho al sufragio activo, como núcleo de la legitimidad democrática, se vea protegido y garantizado desde el respeto al principio de igualdad⁹, dado que refuerzan la naturaleza y el sentido del voto en condiciones

subjetivo, las de elegibilidad son condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente, el sufragio pasivo». Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «Artículo 70: causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ed. Por Óscar ALZAGA VILLAAMIL (Madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1989), 240.

⁶ Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «Artículo 70: causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales», 235.

⁷ Sin embargo, como apunta Santaolalla, no se confunden en sus efectos, ya que «*el que es electoralmente incapaz no puede constituir en ningún sentido una válida relación electoral; pero el que siendo electoralmente capaz está afectado por una causa de inelegibilidad, sí puede hacerlo, cesando en esa causa dentro del plazo previsto en la ley electoral. En cualquier caso, el incumplimiento de una y otra categoría de requisitos determina la nulidad de la elección*». SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, 98.

⁸ Carmen FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento* (Madrid: Editorial Colex, 2008), 89.

⁹ Para RECODER, «*la ratio de las inelegibilidades es variada: o bien se trata de impedir que, con menosprecio del principio de igualdad, alguien se aproveche de la influencia que le dé el desempeño de un cargo o función para ganar las elecciones (verbigracia: cargos públicos en provincias); o bien tiende a impedir que accedan al Parlamento quienes por su trabajo se supone que no pueden ejercer el mandato electoral imparcialmente*». Emilio RECODER DE CASSO, «Comentario al Artículo 70», en *Comentarios a la Constitución*, ed. Fernando Garrido Falla (Madrid: Editorial Civitas, 2001), 1170.

de plena igualdad para todos los electores y todas las candidaturas, que se ven libres de limitaciones u impedimentos jurídicos y, sobre todo, libres de posibles coacciones o intimidaciones para ejercer el derecho al sufragio¹⁰.

Con esa perspectiva, se configuran pues las inelegibilidades como un instituto jurídico no neutro, sino de naturaleza simultáneamente antagónica¹¹, dado que, desde la visión de los derechos fundamentales, perjudican un derecho, –el sufragio pasivo–, para garantizar y reforzar otro, –el sufragio activo–, siendo, en definitiva, lo contrario de un derecho¹².

¹⁰ Así lo apunta Solozábal, para quien «*La razón del instituto es, de una parte, asegurar la libertad del elector para que pueda emitir su sufragio sin sentirse coaccionado o intimidado, garantizando sobre todo una auténtica igualdad entre quienes se enfrentan en las urnas, de modo que nadie pueda disfrutar –en razón de su cargo o de la actividad que despliega– de especiales oportunidades institucionales en la contienda electoral*». Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Artículo 70: Las inelegibilidades e incompatibilidades de los Diputados y Senadores y el control judicial de las elecciones al Congreso y al Senado», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ed. Por Óscar ALZAGA VILLAAMIL (Madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1998), 287-288.

¹¹ Para García López, «*la inelegibilidad se configura como un instituto que no obstante su incuestionable enraizamiento en la parte dogmática de la Constitución, se manifiesta simultáneamente como un Jano de dos cabezas. De una parte, y desde la óptica de los sujetos desprovistos del derecho de sufragio pasivo, la inelegibilidad representa la destrucción in radice de un derecho recogido en la Constitución para el conjunto de la ciudadanía. Pero de otra, desde la perspectiva del conjunto de los ciudadanos titulares del derecho al sufragio activo a los cuales se pretende defender, la inelegibilidad se define como un instituto de garantía, un instrumento concebido en defensa del más sagrado de todos los derechos democráticos: el de elegir libremente y sin coacciones a los sujetos que deberán actuar como representantes del pueblo*». Eloy GARCÍA LÓPEZ, «Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática», *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 118-119 (1994): 109.

¹² Así lo expone, de nuevo, García López, cuando afirma que «*la inelegibilidad participa de una doble condición, ya que desarrolla dos diferentes cometidos funcionales: afecta de manera negativa a un derecho, y sirve de garantía en beneficio de otro. Si la inelegibilidad se considera incluida dentro de las normas correspondientes a los derechos fundamentales, habrá que reconocer que estamos ante una alteración de principio que sirve para articular la privación de un derecho al sufragio pasivo que como regla ha sido afirmado con carácter general a favor de todos. Eso es precisamente lo que se deduce del artículo 70 de la Constitución una vez es puesto en relación con el 23.1. Del conjunto de ciudadanos que en teoría pueden postularse a un cargo público electoral, se excluye a algunos perfectamente identificados no a título personal, sino en razón del puesto de responsabilidad que ocupan. La inelegibilidad se define entonces por ser justamente lo contrario de un derecho: una exclusión en el disfrute de un derecho*». Eloy GARCÍA LÓPEZ, «Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 14 (2006): 13.

Precisamente por ello, y con carácter previo a la promulgación de la LOREG, la sentencia del Tribunal Constitucional 45/1983¹³, de 25 de mayo, definió la elegibilidad como *«un derecho ciudadano configurado por las leyes y delimitado negativamente por la ausencia de causas de inelegibilidad, que se inserta en el marco del art. 23.2, de modo que, desde este parámetro, no podrá negarse a quien, estando en el pleno uso de sus derechos políticos, no esté incurso en causas de inelegibilidad, definidas en la C.E. y por remisión, en la Ley Electoral, interpretadas dentro del marco constitucional»*.

2.2. El marco jurídico de la LOREG y su controvertido artículo 6

Consecuente con la tradición histórica del constitucionalismo español¹⁴ y el influjo del constitucionalismo europeo¹⁵, la Constitución señaló en su artículo 70¹⁶ las inelegibilidades e incompatibilidades genéricas para poder concurrir a un proceso electoral y asumir el cargo electo.

¹³ Esta sentencia, de indudable interés para el objeto de nuestro trabajo, trae causa del recurso de amparo interpuesto contra la sentencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, de 9 de octubre de 1982, en proceso contencioso electoral. Dicho recurso fue interpuesto por el partido político Centro Democrático y Social contra la candidatura al Senado de un miembro de Unión de Centro Democrático al considerar que, siendo el candidato de UCD Director provincial del Instituto Nacional de Asistencia Social, ex artículo 4.2 d) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, se hallaba incurso en causa de inelegibilidad por aplicación del Real Decreto-ley a altos cargos de la administración autonómica. El amparo le fue concedido al recurrente, dado que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres hizo una interpretación extensiva del tenor contenido en el Real Decreto-ley 20/1977, por lo que pudo presentarse como candidato al Senado en las Elecciones Generales de 1982 por la provincia de Badajoz.

¹⁴ Las inelegibilidades electorales, pese a su naturaleza netamente democrática, forman parte del acervo constitucional español desde sus orígenes, como muestra su inclusión, de forma más menos directa, en las Constituciones de 1812 (artículos 95 a 97), 1876 (artículos 26 y 29) y 1931 (artículos 53 y 54), sin olvidar el Estado Real de 1834 (artículo 15).

¹⁵ Véanse, anteriores a nuestra Constitución, los modelos recogidos en las Constituciones de Italia de 1947 (artículos 65 y 66) y de Francia de 1958 (artículo 25) y, con posterioridad, en la Constitución de Portugal de 1976 (artículo 50).

16 Artículo 70 de la Constitución:

«1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán en todo caso:

- a) A los componentes del Tribunal Constitucional.*
- b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.*
- c) Al Defensor del Pueblo.*

Inelegibilidades e incompatibilidades¹⁷ que se recogieron de forma conjunta en un único artículo pese a ser dos institutos jurídicos completamente distintos, –aunque con un denominador común–, generando así una cierta semejanza conceptual que, en puridad, no existe y que ha generado notable confusión¹⁸, no sólo en sí, sino debido también a que, con ello, se ha producido una confusión recíproca de atribuciones entre el Derecho Electoral, –a quien estarían atribuidas las inelegibilidades–, y el Derecho Parlamentario¹⁹, –a quienes se atribuyen las incompatibilidades parlamentarias–.

Posteriormente, la LOREG, en desarrollo del precepto constitucional estableció, en su artículo 6, el elenco completo de inelegibilidades que imposibilitan ser titular del derecho de sufragio pasivo y que, por lo tanto, inhabilitan para poder concurrir en una determinada candidatura electoral a quien se encuentre incurso en causa de inelegibilidad.

Las inelegibilidades, estructuradas en cuatro apartados, pretendieron distinguir con claridad la diversas causas de inelegibilidad, articulándolas en torno a los supuestos de inelegibilidad absoluta, –para los casos de miembros de las Altas instituciones del Estado, altos cargos y personal directivo de la Administración General del Estado²⁰–, inelegibilidad derivada de sanción penal, –sea ésta firme, con pena privativa de libertad, o no firme, pero que

d) *A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.*

e) *A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.*

f) *A los miembros de las Juntas Electorales.*

2. *La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral).*

¹⁷ Para un estudio en profundidad de las incompatibilidades parlamentarias *cfr.* Juan Fernando DURÁN ALBA, *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2001).

¹⁸ Como explica Fernández-Miranda, «*la confusión entre inelegibilidades e incompatibilidades tiene dos causas: una impropia confusión entre el análisis político y el análisis jurídico, y la servidumbre, en la reflexión teórica de un derecho positivo no siempre suficientemente depurado y riguroso*». ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR. «Comentario al Artículo 70», 235.

¹⁹ Así, por ejemplo, lo ha entendido la STC 155/2014, de 25 de septiembre.

²⁰ Resulta sorprendente, en este punto, que las inelegibilidades contenidas en la LOREG proviniesen de la Transición, como se observa en el artículo 4.1.b) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, que estableció el marco jurídico a las primeras Elecciones Generales democráticas en junio de 1977. Así:

Artículo 4.1. b) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales:

«*Los Subsecretarios, Directores generales de la Administración del Estado y los cargos asimilados a ellos, así como, en general, los que desempeñen cargos o funciones que hayan sido conferidos por Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, salvo los que se mencionan en el apartado dos de este artículo*».

conlleve condena con inhabilitación para el ejercicio de sufragio pasivo o suspensión de empleo o cargo público por delitos de rebelión, terrorismo, delitos contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado–, inelegibilidad relativa, –de ámbito territorial, donde desempeñe su cargo, para personal directivo ministerial o de la Administración Institucional del Estado–, y de equiparación entre las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, –de modo que cuando concurra una causa de inelegibilidad también lo sea de incompatibilidad–.

Disposiciones que, con carácter específico para las elecciones de diputados y senadores, fueron complementadas por el artículo 154 de la LOREG²¹, ampliando el marco jurídico de las inelegibilidades del artículo 6 a quienes ejerciesen funciones o cargos para un Estado extranjero, –para evitar, lógicamente, que el diputado o senador como representante de la soberanía nacional, pudiera acabar representando intereses ajenos a los nacionales–, a los miembros de los gobiernos autonómicos, su personal de libre designación vinculado y a los miembros de sus instituciones autonómicas designados por la Asamblea Legislativa correspondiente, –al objeto de evitar una confusión de mandato y garantizar la independencia del parlamentario en el ejercicio de su función–, y por último, para evitar concurrir al Congreso y al Senado simultáneamente, –consecuencia lógica, máxime, si se tiene en cuenta la diversa naturaleza y sentido representativo de ambas Cámaras–.

Se trata, en ese sentido, de un *numerus clausus*²² asistemático²³ que, desglosado, trata de conjugar las diversas hipótesis en lo que a las causas de

²¹ Artículo 154 de la LOREG:

«1. Además de quienes incurran en alguno de los supuestos enumerados en el artículo 6 de esta Ley, son inelegibles para el cargo de Diputado o Senador quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

2. Tampoco son elegibles para el Congreso de los Diputados los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente.

3. Nadie puede presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de los Diputados y al Senado».

²² Como explica Entrena, «de la propia redacción del inciso inicial citado se desprende el carácter taxativo de la relación de las inelegibilidades así como la necesidad de dar a cada una de las causas de inelegibilidad una interpretación estricta, sin posibilidad de aplicación de la analogía o de interpretación extensiva». Ramón ENTRENA CUESTA, «Artículo 6.º», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, ed. Luis María Cazorla Prieto (Madrid: Editorial Civitas, 1986), 73.

²³ Para Santolaya, las inelegibilidades del artículo 6.1 de la LOREG «diseñan un amplísimo elenco de causas de inelegibilidad, un catálogo asistemático de una pluralidad de causas del que, se ha dicho, carece de justificación, de suerte que contiene algunas que no debieran ser tales, sino en el mejor de los casos supuestos de inelegibilidad relativa o

inelegibilidades se refiere, ya sean absolutas, –por provenir de la naturaleza de la función ejercida–, o relativas, –derivadas, más bien, de la capacidad del sujeto²⁴–.

Un elenco que, en el aspecto que nos ocupa y vista la experiencia democrática, resulta de difícil justificación actual en lo relativo a las inelegibilidades de determinados altos cargos y personal directivo del Estado y, más concretamente, a las relativas a los Directores de Gabinete ministeriales, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y el personal directivo de las entidades estatales autónomas.

a) Las inelegibilidades de los Directores de Gabinete

En ese sentido, y por lo que respecta a la inelegibilidad establecida para los Directores de Gabinete ministeriales, el apartado 1.f) del artículo 6²⁵, centrado en los altos cargos ministeriales y personal directivo funcional, presenta, ya en su lectura, un equívoco importante, –aunque de escasa trascendencia práctica–, al equiparar administrativamente rangos diversos, como son los de Director de Gabinete de Ministro y de Secretario de Estado, justificados en el momento de promulgación de la LOREG²⁶, pero no en la actualidad, ya que el

territorial o incluso de incompatibilidad, y por el contrario llamativas ausencia de instituciones creadas con posterioridad a la aprobación de la Ley». Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «Artículo 70. de la Constitución: la inelegibilidad e incompatibilidad electoral» en *Comentarios a la Constitución Española*, ed. María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (Madrid: Fundación Wolters Kluwer, 2009), 1373.

²⁴ Para Entrena, el artículo 6 de la LOREG «*distingue entre inelegibilidades absolutas e inelegibilidades relativas, teniendo el primer carácter las enumeradas en los apartados 1 y 2 mientras que las relativas son las contempladas en el apartado 3. Por otra parte, mientras que las inelegibilidades del apartado 1 están inspiradas en el principio de dejar fuera de la lucha electoral a los titulares de cargos que, por la índole de su función, podrían influir abusivamente sobre el electorado o bien, caso de la letra a), garantizar la posición de la Familia Real al margen y por encima de las luchas partidistas, respondiendo al mismo criterio, dentro del correspondiente ámbito territorial, las inelegibilidades del apartado 3, en cambio las dos enumeradas en el apartado 2 responden más bien a lo que en algunos precedentes españoles y en otros ordenamientos se configura como incapacidades*». Ramón ENTRENA CUESTA. «Artículo 6.º», 73.

²⁵ Artículo 6.1.f) de la LOREG:

«Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular, los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado».

²⁶ El Real Decreto 1775/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado estableció, en su artículo 2.º, el rango de Director general para los Directores de los Gabinetes de los Ministros, señalando en su artículo 3.º, en una redacción ambigua, que los Directores de

Director del Gabinete de un Ministro es un alto cargo con rango de director general, mientras que el segundo posee el rango de subdirector general²⁷. Cuestión que, por otro lado, –y también por el mismo motivo–, se suscita también en el artículo en relación con los Directores de los diversos Departamentos que conforman el Gabinete de la Presidencia del Gobierno²⁸.

Gabinete de los Secretarios de Estado *«serán nombrados y separados por el Consejo de Ministros a iniciativa del Secretario de Estado y a propuesta del Ministro respectivo»*. Una confusa redacción que, en la práctica, conllevó que fuesen asimilados a altos cargos y que, consecuentemente, la LOREG, en su artículo 6.1.f), los tratase como tales. Esta redacción fue corregida, bien que por otros motivos, mediante el Real Decreto 68/1994, de 21 de enero, de modificación del Real Decreto 3775/1982. En él, y sin que se haya producido una modificación posterior, se establece el rango de Subdirectores generales para los Directores de Gabinete de los Secretarios de Estado especificando en su Disposición transitoria única que, no obstante la modificación efectuada, *«los Directores de los Gabinetes de los Secretarios de Estado, que se encuentren desempeñando sus funciones a la fecha de su entrada en vigor mantendrán su actual rango de Directores generales»*.

²⁷ Esta cuestión aparece resuelta en el artículo 14, relativo a los Gabinetes, del Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y de ello se deriva, también, un procedimiento distinto de nombramiento, ya que los nombramientos del Directores de Gabinete del Presidente, Vicepresidentes y Ministros se efectúan por Real Decreto del Consejo de Ministros, mientras que los nombramientos de Director de Gabinete de Secretario de Estado se realizan mediante Orden Ministerial del ministro correspondiente. Así:

- «1. El Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno estará integrado por un Director, con rango de Subsecretario, y un máximo de nueve asesores, uno de ellos con rango de Director General, y los demás con nivel orgánico de Subdirector General, pudiendo tener cuatro de ellos funciones de coordinación del resto. La Vicepresidenta del Gobierno no contará con el Gabinete a que se refiere el apartado siguiente.
2. Los Gabinetes de los Ministros estarán formados por un Director, con rango de Director General, y por un máximo de cinco asesores, con nivel orgánico de Subdirector General.
3. Los Gabinetes de los Secretarios de Estado estarán formados por un Director y un máximo de tres asesores, todos ellos con nivel orgánico de Subdirector General.
4. Los puestos correspondientes a las oficinas o unidades de prensa o relaciones sociales podrán ser cubiertos, dentro de las consignaciones presupuestarias, por personal eventual que se regirá, en todo lo relativo a su nombramiento y cese, por las mismas disposiciones aplicables al personal de los Gabinetes de los Ministros».

²⁸ El Gabinete de la Presidencia del Gobierno, en la actualidad, y a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, se compone de siete departamentos, de los que en dos su titular es alto cargo, mientras que en los otros cinco departamentos su titular es subdirector general. Sin embargo, no siempre fue así, dado que, tras la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se puso en marcha un proceso de reducción de estructuras administrativas que conllevó la fusión, supresión o pérdida de categoría de direcciones generales y la supresión de subdirecciones generales. Proceso que afectó a varios Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno que, hasta ese momento, ostentaban el cargo de director general.

Sin embargo, y más allá de este equívoco, el problema radica en la falta de coherencia del mismo toda vez que, si bien está fuera de toda duda el que los órganos superiores de la Administración, esto es, los Ministros²⁹ y Secretarios de Estado³⁰, y directamente derivado del principio de responsabilidad, no deban cesar para poder concurrir en una determinada candidatura³¹ para evitar una interinidad gubernamental al más alto nivel que, además, pudiera generar una inestabilidad en un Gobierno en periodo electoral y en funciones, tal situación, y derivado del tenor de la norma, no se predica de sus órganos de apoyo y asesoramiento directos, como son los gabinetes de los distintos Departamentos y, más concretamente, para el caso de los Directores de Gabinete, no para el resto de sus miembros, que no se encuentran incursos en causa de inelegibilidad.

En ese sentido, el artículo 6.1. f) de la LOREG establece, en este punto, una extraña dicotomía, ya que, si bien establece la inelegibilidad para los Directores de Gabinete, –sean estos altos cargos o no–, no la impone para el resto de miembros del gabinete, estableciendo una diferenciación de difícil justificación normativa.

Conviene tener en cuenta, en este punto, que la naturaleza de los gabinetes ministeriales, en la previsión normativa contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno³², los configura como «*órganos de apoyo*

²⁹ Así lo establece la Constitución en su artículo 98.3:

«Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna».

³⁰ En este punto, la nueva normativa en relación con los Altos cargos, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, establece expresamente, en su artículo 13.2.b), dicha compatibilidad:

«Los miembros del Gobierno o los Secretarios de Estado podrán compatibilizar su actividad con la de Diputado o Senador de las Cortes Generales en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. No obstante, no podrán percibir remuneraciones más que en virtud de uno de los dos cargos, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan legalmente».

³¹ Como explica Fernández-Miranda, y que conecta con la lógica de la compatibilidad entre miembro del Parlamento y del Gobierno, «*han primado consideraciones sobre la conveniencia, de un lado, de evitar vacíos de poder manteniendo un Gobierno en funciones y, de otro, impedir que los que forman parte de ese Gobierno democrático y que sin duda ostentarán siempre la representación de una o varias opciones políticas, deban optar entre el abandono del Gobierno o a la renuncia a una concurrencia electoral, lo que, por otra parte, resultaría incongruente con la institución del «Banco Azul» propia de un régimen parlamentario».* Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR. «Artículo 70: causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales», 247.

³² En la redacción dada por el apartado siete de la Disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que modifica el artícu-

político y técnico», sin capacidad para «adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella», es decir, sin capacidad ejecutiva real más allá de los actos o disposiciones relativos al mismo gabinete que dirijan o al que pertenezcan, aunque la influencia y poder real de los gabinetes dependan en gran medida de la propia personalidad y competencias tanto del titular del órgano, como del propio órgano al que asisten.

Un artículo que, ya en sí, describe unas funciones y competencias asignadas muy limitadas, –aunque con escasa delimitación material–, centradas en labores políticas, de asesoría parlamentaria y de instrumento de conexión entre el titular del órgano y la organización administrativa que de él depende o con la que mantiene relación.

De ello deriva que su naturaleza híbrida, de carácter político-administrativa al ser órganos de asesoramiento político, pero administrativa como nexo imprescindible de coordinación con la Administración que sirve de soporte al órgano, los sitúa, –o debiera situar–, en la misma vertiente que los órganos superiores y, por lo tanto, como sujetos libres de inelegibilidad por cuanto garantizan la gestión ordinaria cuando el Gobierno se halla en plenitud de funciones pero, también, una transmisión ordenada con ocasión de los trasposos de poderes en la formación de un nuevo Gobierno.

Por ello, el planteamiento que en origen dio lugar a la génesis de este precepto, comprensible para el resto de cargos directivos en él recogidos,

lo 10, relativo a los Gabinetes, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se establece:

«De los Gabinetes.

1. Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella, sin perjuicio de su asistencia o pertenencia a órganos colegiados que adopten decisiones administrativas. Asimismo, los directores de los gabinetes podrán dictar los actos administrativos propios de la jefatura de la unidad que dirigen.

Particularmente, los Gabinetes prestan su apoyo a los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno se regulará por Real Decreto del Presidente en el que se determinará, entre otros aspectos, su estructura y funciones. El resto de Gabinetes se regulará por lo dispuesto en esta Ley.

2. Los Directores de Gabinete tendrán el nivel orgánico que se determine reglamentariamente. El resto de miembros del Gabinete tendrán la situación y grado administrativo que les corresponda en virtud de la legislación correspondiente.

3. Las retribuciones de los miembros de los Gabinetes se determinan por el Consejo de Ministros dentro de las consignaciones presupuestarias establecidas al efecto adecuándose, en todo caso, a las retribuciones de la Administración General del Estado».

dada su naturaleza y competencias de carácter eminentemente técnico, se centró en evitar la posible tentación de utilizar sus puestos, –y medios asociados– de cara a la campaña electoral. Un planteamiento que carece en el caso de los Directores de Gabinete de un fundamento objetivo, por dos motivos.

En primer lugar, porque su preeminencia como titulares de la jefatura del gabinete, que les permite dirigir, coordinar e impulsar su actividad, otorgándoles la capacidad de dictar determinados actos administrativos propios de dicha jefatura, aunque les sitúa como una suerte de *primus inter pares* con respecto al resto de miembros del gabinete, no menos cierto resulta que dichos actos, de indudable trascendencia, no sitúan a quienes los dictan en una posición de relevancia institucional superior que requiera del establecimiento de una inelegibilidad, dado que dichos actos, en esencia, son de supervisión, trámite y traslado, más allá del acceso a información sensible que puedan permitir.

Y, en segundo lugar, porque si de la naturaleza de los actos del resto de miembros del gabinete, a las órdenes directas del Ministro o Secretario de Estado correspondiente, no se exige el establecimiento de una inelegibilidad, como tampoco de los actos mismos del propio titular del Departamento, carece de fundamento jurídico alguno el que el punto de engarce entre ambos sí la posea.

En ese sentido, resulta curioso observar cómo, por el contrario, otros Altos cargos del Estado, como los Consejeros electivos del Consejo de Estado, sí son considerados elegibles por la Junta Electoral Central³³.

³³ Los Consejeros Electivos del Consejo de Estado son nombrados libremente por el Gobierno, en virtud del artículo 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, entre quienes hayan desempeñado los cargos de Diputado o Senador, Magistrado del Tribunal Constitucional, Juez o Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Defensor del Pueblo, Presidente o Vocal del Consejo General del Poder Judicial, Ministro o Secretario de Estado, Presidente del Tribunal de Cuentas, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma (dos de ellos, por un período mínimo de ocho años), Embajador de la carrera diplomática, Alcalde de capital de provincia, Presidente de Diputación Provincial, de Mancomunidad Interinsular, de Cabildo Insular o de Consejo Insular o Rector de Universidad. Se diferencian del resto de Consejeros, además de la duración determinada de su mandato (cuatro años, salvo en el caso de los expresidentes autonómicos, de ocho años), en que no poseen causa de incompatibilidad, ya que no reciben retribución por su cargo, sino tan sólo dietas por asistencia al Pleno. De la naturaleza de sus funciones se infiere que no pertenecen ni a la Comisión Permanente ni a las Secciones, que despachan los asuntos de la Comisión Permanente, aunque sí forman parte del Pleno. En 2008, se formuló consulta a la Junta Electoral Central en relación con la posible causa de inelegibilidad de un Consejero electivo para presentarse a las Elecciones a Diputado del Congreso, que fue resuelta en su sesión de 4 de febrero de 2008 recordando que el artículo 6.1.c) de la LO-REG sólo incluye a los Consejeros permanentes como causa de inelegibilidad, por lo que,

Todo ello, en definitiva, exige modificar el artículo 6.1. f) de la LOREG, al objeto de suprimir del marco jurídico de las inelegibilidades del personal directivo a los Directores de Gabinete.

b) Las inelegibilidades de los Delegados del Gobierno

Una cuestión que se refuerza con el análisis de la dicotomía establecida, a efectos de organización y estructura, entre los órganos superiores y los órganos directivos³⁴ de la Administración General del Estado y que afecta en

a sensu contrario, se entiende que un Consejero electivo sí es elegible, aunque posteriormente deba el Congreso de los Diputados declarar o no la compatibilidad de su cargo. No obstante, y pese a los diferentes cometidos y funciones de ambos tipos de Consejeros, –Permanentes y Electivos–, su pertenencia común al Pleno, que delibera sobre asuntos de extraordinario calado, como expone el artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, les debiera situar a ambos cargos en causa de inelegibilidad.

³⁴ Artículo 55 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

«1. La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

2. La Administración General del Estado comprende:

- a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes.*
- b) La Organización Territorial.*
- c) La Administración General del Estado en el exterior.*

3. En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:

a) Órganos superiores:

- 1.º Los Ministros.*
- 2.º Los Secretarios de Estado.*

b) Órganos directivos:

- 1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales.*
- 2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.*
- 3.º Los Subdirectores generales.*

4. En la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general.

5. En la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

6. Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

7. Todos los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

el ámbito de las inelegibilidades de forma similar, –aunque no idéntica–, a otros titulares de órganos directivos, también de híbrida naturaleza político-administrativa: los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, cuya inelegibilidad absoluta se recoge en el artículo 6.1.k) de la LOREG³⁵.

En ese sentido, esta clara diferenciación entre órganos superiores y directivos, trasladada al marco jurídico-constitucional de las inelegibilidades, permite articularla en torno a lo establecido con la separación entre órganos políticos y órganos técnicos, según la cual, los órganos superiores, –como órganos netamente políticos, aunque titulares de una organización administrativa–, deben poder ser elegibles, mientras que los órganos directivos, –como órganos de naturaleza esencialmente técnica y garantes de la objetividad, permanencia y neutralidad al servicio de los intereses generales–, deben ser sujetos administrativos inelegibles.

Sin embargo, y pese a este planteamiento general, de indudable lógica por cuanto permite estructurar un marco jurídico coherente en el marco de las inelegibilidades electorales, sería necesario delimitarlo, –al igual que en el caso expuesto para el caso de los Directores de Gabinete ministeriales–, clarificando las inelegibilidades de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

Por ello, se presenta como conveniente, como ha apuntado algún autor³⁶, excluir del elenco del artículo 6.1 de la LOREG³⁷, –esto es, del marco general

8. *Los estatutos de los Organismos públicos determinarán sus respectivos órganos directivos.*

9. *Corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución.*

10. *Los Ministros y Secretarios de Estado son nombrados de acuerdo con lo establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.*

11. *Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, los titulares de los órganos superiores y directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones:*

a) *La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada.*

b) *La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.*

³⁵ **Artículo 6.1.k) de la LOREG:**

«Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial».

³⁶ Pablo Santolaya Machetti, «Artículo 70. de la Constitución: la inelegibilidad e incompatibilidad electoral», 1373.

³⁷ Esta inelegibilidad, al igual que la precedente, proviene del marco jurídico establecido en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, en la que, aun no existiendo entonces la figura de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, –se crearía en virtud del artículo 154 de la Constitución–, si se establecía la inelegibilidad para todos

de las inelegibilidades absolutas—, a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y situarlos en el marco de las inelegibilidades relativas establecido en el artículo 6.3 de la LOREG.

La razón, que posee toda la lógica jurídico-política, es doble y estriba, en primer lugar, en que la naturaleza de sus competencias le sitúan como un órgano con un acceso a información y una capacidad de influencia territorial que, en un proceso electoral, de resultar elegible por alguna de las circunscripciones en la que desempeña el cargo de Delegado, podría suponer una preeminencia en el proceso electoral con respecto al resto de actores elegibles, que carecen del acceso a los mismos recursos públicos que el Delegado del Gobierno.

Y, en segundo lugar, porque pese a su definición como órganos directivos, los titulares de estos órganos desempeñan una función de especial confianza política como nexo de conexión entre la Administración General del Estado en la comunidad autónoma correspondiente y la propia comunidad, como prueba el hecho de que, aun ejerciendo competencias de naturaleza eminentemente técnica³⁸, sus titulares suelen tener un marcado perfil político habiendo desempeñado, —o desempeñando—, roles de dirección en el partido

los cargos nombrados por Decreto del Consejo de Ministros. Con este marco, y previamente a la promulgación de la LOREG, la Junta Electoral Central adoptó en su sesión de 13 de abril de 1981 el Acuerdo 4/1981, el único Acuerdo en el que se ha manifestado en relación con la inelegibilidad de los Delegados del Gobierno. En él, señala que *«el cargo citado no está comprendido, por razón de la configuración y contenido del mismo en ninguna de las letras a) o c) y siguientes del apartado 1 ni tampoco en ninguna de las del apartado 2 del artículo 4.º del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, por lo que, tratándose de un cargo de nombramiento por Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, debe ser considerado inelegible a tenor de la regla general del apartado b) del art. 42, 1 del Real Decreto-Ley citado sin que, por tanto, le afecten las causas de incompatibilidad contempladas en los apartados 5 y 6 del repetido art. 44»*. El Acuerdo se había adoptado tras consulta del Gobierno en relación con la concurrencia de causa de inelegibilidad e incompatibilidad en el cargo de Delegado del Gobierno en el territorio de una comunidad autónoma.

³⁸ Así se desprende del artículo 22 de la LOFAGE:

«1. Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas representan al Gobierno en el territorio de aquéllas sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos presidentes. Ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio, en los términos de esta Ley.

Los Delegados del Gobierno dependen de la Presidencia del Gobierno, correspondiendo al Ministro de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio, y al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado, impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana. Todo ello se entiende sin perjuicio de la competencia de los demás Ministros para dictar las instrucciones relativas a sus respectivas áreas de responsabilidad.

2. Corresponde asimismo a los Delegados del Gobierno:

político en la comunidad autónoma en la que ejercen como Delegado del Gobierno.

Sin embargo, por estas mismas razones, no resulta comprensible una inelegibilidad de carácter absoluto que le impidiese concurrir por cualquier otra circunscripción que no fuese alguna de la comunidad autónoma en la que ejerce como Delegado del Gobierno, ya que carece de capacidad de influencia más allá de su territorio³⁹.

Por ello, dadas sus funciones y competencias, resulta jurídicamente comprensible que un Delegado del Gobierno se vea incurso en causa de inelegibilidad cuando desee concurrir por alguna de las circunscripciones de la comunidad autónoma en la que ejerce como Delegado del Gobierno, pero por ese mismo motivo, resulta de difícil comprensión el que resulte afectado por una inelegibilidad absoluta cuando desee concurrir por una circunscripción de otra comunidad autónoma en la que no haya ejercido su cargo y en la que, por lo tanto, carece de influencia real o capacidad política para poder interferir en el proceso electoral en condiciones que pudieran llegar a entorpecer en el libre ejercicio del sufragio activo.

a) *Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades locales.*

b) *Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.*

3. *Los Delegados del Gobierno serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno y tendrán su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, salvo que el Consejo de Ministros determine otra cosa y sin perjuicio de lo que disponga, expresamente, el Estatuto de Autonomía.*

4. *En caso de ausencia, vacante o enfermedad, el Delegado del Gobierno será suplido, temporalmente, por el Subdelegado del Gobierno de la provincia donde aquél tenga su sede, salvo que el Delegado designe a otro Subdelegado. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la suplencia corresponderá al titular del órgano responsable de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno».*

³⁹ No obstante, desde su creación, tan sólo se le ha presentado un caso a la Junta Electoral Central en este sentido, en 1981. En ese caso, la consulta planteada por el Gobierno pretendía resolver, tomando como referente el marco jurídico previo a la LOREG, esto es, el del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, sobre la inelegibilidad de un Delegado del Gobierno en el territorio de una Comunidad Autónoma. La Junta resolvió en su Acuerdo que «*el cargo citado no está comprendido, por razón de la configuración y contenido del mismo en ninguna de las letras a) o c) y siguientes del apartado 1 ni tampoco en ninguna de las del apartado 2 del art. 4º del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, por lo que, tratándose de un cargo de nombramiento por Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, debe ser considerado inelegible a tenor de la regla general del apartado b) del art. 42, 1 del Real Decreto-Ley citado sin que, por tanto, le afecten las causas de incompatibilidad contempladas en los apartados 5 y 6 del repetido art. 44*».

c) Las inelegibilidades de las entidades estatales autónomas

Por último, y por lo que respecta a las inelegibilidades establecidas en el apartado m) del artículo 6.1 de la LOREG⁴⁰, las relativas al personal directivo de las entidades estatales autónomas, presentan también una serie de disfuncionalidades derivadas de su falta de adecuación al marco jurídico actual, obsoleto desde el año 1988.

Así, las entidades estatales autónomas, creadas en 1958 en virtud de la Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas, pretendieron, como se explicaba en su exposición de motivos, adecuar la estructura del Estado *«a los distintos intereses públicos, más cada vez en número, intensidad y diversidad por los problemas sociales, económicos y técnicos que plantea la sociedad actual»*, lo que ha conllevado en *«todos los países modernos a la creación de diversas Entidades estatales que bien pueden denominarse autónomas, ya porque ha sido preciso dotarlas de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, ya porque, aun faltando esa personificación, requieren, no obstante, una cierta autonomía funcional y financiera, sin la cual los servicios que tienen encomendados no podrían atenderse o lo serían deficientemente»*.

La ley, en suma, clarificó el marco jurídico, hasta entonces inexistente, de la Administración Institucional del Estado, organizando el elenco de entidades estatales autónomas en torno a tres tipologías distintas, en función de su objeto y naturaleza: las empresas nacionales, los servicios administrativos sin personalidad jurídica y, por último, los organismos autónomos. Clasificación que, poco después, en 1962, y al amparo de la disposición transitoria quinta de la Ley de 1958, que establecía la creación de una Comisión clasificatoria de las entidades estatales, cobraría carta de naturaleza mediante el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, que aprobó la clasificación de todas las entidades estatales autónomas⁴¹.

⁴⁰ Artículo 6.1 m) de la LOREG:

«Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas».

⁴¹ Este Decreto que, en puridad, se puede considerar una auténtica reforma administrativa, racionalizó el número de entidades estatales hasta entonces existentes, fruto de la fusión, modificación o supresión de muchas de ellas. Un proceso que dio como resultado, como se explica en la propia exposición de motivos, que la Comisión que efectuó dicha clasificación tras examinar *«las características de más de mil seiscientos de ellas, se llegó a una propuesta de clasificación que alcanzaba a trescientos cincuenta y dos, quedando las restantes fusionadas económicamente con otras de las que se declaraban subsistentes, siendo suprimido cierto número de ellas e incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado los fondos de algunas otras»*.

Sin embargo, la aprobación del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, derogó, en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria segunda, la hasta entonces vigente Ley sobre régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas, aunque sólo en las materias relativas a la Hacienda Pública, lo que conllevó la modificación de la clasificación y tipologías contenidas en la Ley.

Una modificación que afectó a los organismos autónomos, —que pasaron a ser desglosados en función de su objeto, entre organismos autónomos administrativos y organismos autónomos de carácter comercial—, y a las sociedades estatales, —que se dividieron, a su vez, entre sociedades mercantiles de participación mayoritaria del Estado y entidades de derecho público, con personalidad jurídica, cuyas actividades requieran el ordenamiento jurídico privado—.

Esta nueva clasificación, nada baladí, incidió de forma notable en la concepción de las inelegibilidades de las entidades estatales autónomas, dado que la definición unívoca establecida en la LOREG al amparo de la ley de 1958 había quedado desfasada y obsoleta, al haberse ampliado el número y tipologías de entes y organismos que, bajo el prisma de entidades estatales autónomas, podían entenderse como tales.

Una problemática que se acentuó con el paso del tiempo, —dado el sucesivo incremento y la multiplicidad de entes de la organización administrativa—, y finalmente, con la promulgación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, —LOFAGE—, que en su disposición derogatoria única establecía la derogación expresa de la Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas, al englobar la Ley 6/1997, bajo la denominación de organismos públicos, a todas las entidades con dependencia de la Administración General del Estado.

La LOFAGE introdujo un cambio sustancial ya que simplificó aún más, en un esfuerzo de racionalización, el marco establecido por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, agrupando a todas las entidades de la Administración General del Estado con la denominación de «Organismos Públicos»⁴², subdivididos, a su vez, en organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

⁴² Como exponía la propia LOFAGE en su exposición de motivos, «*resulta inaplazable racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada 'Administración Institucional del Estado'. Se opta, en primer lugar por una denominación genérica, 'Organismos Públicos', que agrupa todas las Entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado. Partiendo del concepto general, se distinguen después dos modelos básicos: Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales. Los primeros realizan actividades fundamentalmente*

Posteriormente, una última vuelta de tuerca normativa contribuyó definitivamente a situar el marco jurídico en el actual vigente, dado que el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, fue derogado en 2003, con la aprobación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

La Ley General Presupuestaria de 2003 mantuvo inicialmente la misma clasificación, aunque amplió el concepto de Sector Público Estatal a la propia Administración General del Estado, a los organismos autónomos dependientes de ella, a las entidades públicas empresariales, a las entidades gestoras de la Seguridad Social, a las sociedades mercantiles estatales, a las fundaciones del sector público estatal, a las entidades estatales de derecho público y, por último, a los consorcios adscritos a la Administración Pública estatal.

Un elenco de entes y organismos que, finalmente, y con la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha sido refundido en uno solo, aunando el establecido en la LOFAGE y en la Ley General Presupuestaria, desglosándolo entre sector público estatal y sector público administrativo, empresarial y fundacional⁴³.

En suma, la ampliación, desde la Ley de Entidades Estatales de 1958, del marco jurídico de la Administración Institucional del Estado, ha conllevado la teórica multiplicación de las inelegibilidades parlamentarias de los titulares de dichos organismos, empresas y entes, generando una notable confusión. Confusión que ha servido para declarar inelegibles a responsables de organismos que, en puridad, pudieran resultar elegibles.

Por ello, y como ya ha apuntado algún otro autor⁴⁴, resulta imprescindible modificar el apartado m) del artículo 6.1, toda vez que se encuentra desfasado y

administrativas y se someten plenamente al Derecho público; en tanto que los segundos realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento».

⁴³ La propia Ley 40/2015 explica, en su exposición de motivos, la razón de ser de esta reforma, que no es otra que la reducción de la complejidad normativa en aras de la claridad interpretativa. Así, y en el caso concreto de la Administración Institucional del Estado, «*La permanente necesidad de adaptación de la Administración Institucional se aprecia con el mero análisis de la regulación jurídica de los entes que la componen. Un panorama en el que se han aprobado de forma sucesiva diferentes leyes que desde distintas perspectivas han diseñado el marco normativo de los entes auxiliares de que el Estado dispone*».

⁴⁴ Como clarifica Pascua a propósito del artículo 6.1 m), «*ha quedado completamente desfasada con la clasificación de organismos integrantes de la Administración institucional hoy contenida en la LOFAGE y la Ley General Presupuestaria. En las escasas ocasiones en que la Junta Electoral Central ha tenido que enfrentarse a esta cuestión ha acudido a una interpretación histórica, de modo que ha considerado como entidades estatales autónomas a aquellos organismos públicos que podían encajar en el concepto utilizado por*

obsoleto, por lo que su transformación resulta más que necesaria hoy, ya que deja en el aire la inelegibilidad de determinados órganos de indudable relevancia en un proceso electoral, mientras que permite incluir otros que carecen de ella.

En ese sentido, el parámetro jurídico para dilucidar si el personal directivo de un ente u organismo público debe ser sujeto de inelegibilidad resulta a todas luces confuso. Tanto que la propia Junta Electoral Central ha considerado inelegibles, al amparo del artículo 6.1.m) de la LOREG, al Presidente de FEVE⁴⁵, al Director General de SEPES⁴⁶ o al Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro⁴⁷. Cargos cuya influencia en un eventual proceso electoral en un territorio es, cuanto menos, muy limitada.

la Ley de 1958, vigente en el momento de aprobarse la LOREG. (...) Lo cierto es que la clasificación de la Ley de 1958 ya resultaba anticuada incluso en 1985, fecha en la que estaba en vigor la Ley General Presupuestaria de 1977, que contenía una clasificación de organismos más cercana a la hoy vigente. (...). Piénsese, por ejemplo, en la falta de sentido de no reconocer como inelegible al Presidente de la Agencia Tributaria por no tener esta entidad naturaleza de organismo público o, peor aún, al Presidente de la Sociedad estatal Correos y Telégrafos, que al ser sociedad pública quedaría fuera con toda seguridad del concepto de organismo manejado en este precepto». Fabio Pascua Mateo, «Artículo 6», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, ed. Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (Madrid: Editorial La Ley, 2014), 123.

⁴⁵ FEVE, Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha, fue una entidad pública empresarial nacida en 1965 y suprimida a 31 de diciembre de 2012, mediante el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios, integrándose en ADIF y RENFE-Operadora. Su presencia territorial se circunscribía al norte de España, concretamente a las provincias de Asturias, Cantabria, La Coruña, León, Murcia, Palencia y Vizcaya. La consulta a la Junta Electoral Central, formulada en 2004, versaba sobre la incompatibilidad de los cargos de concejal y Presidente de FEVE. Dado que FEVE era considerada entidad pública empresarial, quedaba englobada, en virtud de la LOFAGE y la Ley General Presupuestaria, bajo el concepto de entidad estatal autónoma y, por lo tanto, su titular sujeto a inelegibilidad.

⁴⁶ SEPES, Entidad Pública Empresarial del Suelo, es una entidad pública empresarial, con presencia en todo el territorio nacional, dedicada a la promoción, adquisición y preparación de suelo para asentamientos residenciales, industriales, terciarios y de servicios, elaborando para ello proyectos de urbanización y la ejecución de las infraestructuras urbanísticas. Creada en 1981, su marco jurídico se regula en el Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo. La consulta formulada a la Junta Electoral Central planteaba la incompatibilidad del cargo de Director General de SEPES con la con la condición de concejal. La Junta, mediante Acuerdo en su sesión de 27 de abril de 2005, resolvió declarando que SEPES es inequívocamente una entidad estatal autónoma, a tenor de lo dispuesto en los artículos 41 y siguientes de la LOFAGE, y que el cargo de Director General debía entenderse como «*cargo asimilado al de Presidente y Director de entidad estatal autónoma previsto en el apartado m) del artículo 6.1*».

⁴⁷ Las Confederaciones Hidrográficas, como organismos de cuenca, son organismos autónomos con una larga tradición histórica, ya que fueron constituidos en 1926, mediante Real Decreto. Su marco jurídico, la Ley de Aguas de 1985, fue posteriormente modificado

Por otro lado, pero con este mismo planteamiento, debiera modificarse también el artículo 6.3 de la LOREG⁴⁸, ya que plantea una problemática similar a la del artículo 6.1, con una variante relevante y es que, frente a la inelegibilidad absoluta establecida en aquél, –para todo el territorio nacional–, en este caso es relativa, –es decir, circunscrita a una circunscripción en concreto–.

Una cuestión que, por ello, presenta un cariz distinto, en una doble vertiente. En primer lugar, por su carácter exclusivamente territorial, –sea este ámbito el de una provincia o las provincias de una comunidad autónoma–, y, en segundo lugar, porque ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 6.3 posee la condición de alto cargo, sino personal directivo ministerial.

La problemática, en este caso, radica en que, dadas las frecuentes modificaciones en la configuración de la Administración Institucional⁴⁹ antes

mediante el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Sus funciones se circunscriben a la gestión de los recursos de dominio público hidráulico, la preservación de los recursos y la calidad del agua y la planificación hidrológica, entre otras. La consulta a la Junta Electoral Central pretendía resolver si existía causa de inelegibilidad para presentarse a las elecciones municipales del Presidente de una Confederación Hidrográfica, del Ebro, concretamente. La Junta, en su sesión de 22 de enero de 2015, acordó que existía causa de inelegibilidad, en este caso parcial, y no podía concurrir en el ámbito territorial de la Confederación, derivado de las atribuciones que el Real Decreto Legislativo 1/2001 confiere a la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas.

⁴⁸ Artículo 6.3 de la LOREG:

«Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción:

a) Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal.

b) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.

c) Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.

d) Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social».

e) Los Secretarios generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

f) Los Delegados provinciales de la Oficina del Censo Electoral».

⁴⁹ De conformidad con lo establecido en el artículo 84.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Administración Institucional se compone de:

«a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

1.º Organismos autónomos.

2.º Entidades Públicas Empresariales.

b) Las autoridades administrativas independientes.

c) Las sociedades mercantiles estatales.

d) Los consorcios.

e) Las fundaciones del sector público.

expuesta, se han generado no pocos problemas en el ámbito de las inelegibilidades, al incluir, entre otros muchos, los supuestos de los Delegados de Economía y Hacienda en cada una de las provincias, los Delegados de la Agencia Tributaria o los Delegados provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, entre otros.

Perfiles de naturaleza absolutamente técnica, pero que son considerados por la LOREG como supuestos de inelegibilidad en el ámbito territorial en el que ejercen su cargo y que, si bien puede resultar comprensible en el caso de los Delegados de Hacienda, –por el acceso a información de carácter muy sensible y especialmente protegida–, no se puede equiparar, por ejemplo, con los directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Supuestos complejos que, derivado del análisis del marco jurídico de una entidad u órgano del Sector Público concreto, puede conllevar el considerar inelegibles los casos de cargos que, en puridad, carecen de influencia real como para poder subvertir el principio de igualdad del sufragio pasivo al concurrir en un proceso electoral, como los de Presidente de una Autoridad Portuaria⁵⁰ o el de Director comarcal del INEM⁵¹, como expuso la Junta Electoral Central.

Supuestos que, no obstante, sí resultan comprensibles en el caso de los Delegados de los medios públicos de comunicación, dada la relevancia de su función en una campaña electoral y el eventual uso partidista que podían

f) *Los fondos sin personalidad jurídica.*

g) *Las universidades públicas no transferidas».*

⁵⁰ En este caso, destaca el caso del Presidente de la Autoridad Portuaria de Melilla, cuya causa de inelegibilidad fue objeto de consulta a la Junta Electoral Central en diciembre de 2015, consulta que fue resuelta, mediante dos Acuerdos, –el segundo aclaratorio del primero–, en las sesiones de 15 de diciembre de 2015 y 4 de enero de 2016. En ellos, la Junta recuerda que, del tenor del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, «*la Autoridad Portuaria debe considerarse como una entidad estatal de Derecho Público*» y «*no como sociedades estatales como sucedía en 1999, y por ello cabe considerarlas incluidas dentro del supuesto previsto en el artículo 6.3 b) de la LOREG*». A todas luces resulta evidente que la influencia del Presidente de la Autoridad Portuaria de Melilla en un proceso electoral subsiguiente, como el de unas elecciones generales, es prácticamente nula, por lo que su elegibilidad no hubiese afectado al proceso electoral.

⁵¹ Este supuesto, quizá el más paradigmático de la problemática expuesta en torno al sentido de las inelegibilidades del artículo 6.3.b), fue objeto de consulta en 1995, y resuelto en sesión de 22 de junio de 1995 recordando la Junta Electoral Central que el INEM ostentaba la naturaleza jurídica de una entidad estatal autónoma, por lo que, en su ámbito territorial, sus Directores y cargos asimilados son inelegibles. La cuestión es obvia: ¿Cómo puede un Director comarcal del INEM alterar el curso de un proceso electoral en beneficio propio tal que su cargo le facilite la obtención del cargo electo? En suma, resulta difícilmente comprensible que determinados cargos administrativos puedan llegar a determinar el resultado de unas elecciones en beneficio de un determinado candidato.

hacer de él, influyendo de modo desmedido y vulnerando, así, la igualdad de oportunidades de los diversos candidatos de los partidos políticos.

2.3. *Praxis política, consecuencias y posible solución*

La problemática planteada ha sido tradicionalmente resuelta por los partidos políticos de la forma más sencilla posible: mediante el cese del titular del cargo afectado por la causa de inelegibilidad.

Un cese que, forzosamente voluntario, no pretende sino sustraer la contienda electoral de la dirección político-administrativa de la Administración Pública, que debe ser siempre neutral y profesionalmente objetiva, pero en la que resulta perjudicada ésta, toda vez que los altos cargos y personal directivo cesan en sus cargos para poder dedicarse en plenitud a la campaña electoral, dejando vacante, normalmente, el cargo que hasta ese momento ocupaban.

Estos ceses que, si bien en circunstancias normales serían resueltos con nuevos nombramientos que supliesen el vacío de poder, en estos casos no suelen ser cubiertos, resolviéndose la problemática de la vacante con una atribución temporal de competencias, –normalmente, por el titular del órgano superior–, pero que dejan en un *impasse* administrativo, de cierta inacción y parálisis, a los centros directivos de los diversos Departamentos ministeriales.

Cierto resulta, no obstante, que normalmente estos ceses forzosos, –normalmente para concurrir en las candidaturas al Congreso de los Diputados o del Senado–, se producen en momentos cercanos a la propia convocatoria electoral, cuando el Gobierno se encuentra en periodo electoral⁵², no en funciones⁵³.

⁵² A tenor de lo dispuesto en el punto 1.2 de la Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, *sobre interpretación del artículo 50 de la LOREG en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral*, se puede entender como periodo electoral y, por lo tanto, la acción de Gobierno circunscrita a este periodo, como el que se comprende entre la publicación de la convocatoria electoral y el mismo día de las elecciones. Esta Instrucción, dictada para clarificar los límites materiales de la acción del Gobierno antes del inicio de la campaña electoral, pretendía que los principios de igualdad, objetividad y transparencia no se vieses vulnerados por campañas institucionales de logros o inauguraciones, entre otras. Por el contrario, la delimitación del Gobierno en funciones, que es cuando el Ejecutivo se encuentra verdaderamente limitado, se recoge en el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Artículo 21 de la Ley 50/1997, del Gobierno:

«1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley».

⁵³ El periodo habitual en el que se mantiene un Gobierno en funciones, es decir, entre la fecha de las elecciones y la investidura, es de alrededor de un mes. Así, en nuestra his-

Momentos que, naturalmente, limitan la acción política del Ejecutivo por tratarse de fines de legislatura y cuya actividad, limitada, se suele dirigir a gestionar asuntos de tramitación ordinaria, aunque de cierta relevancia y trascendencia real.

Sin embargo, frente a este tipo de prácticas y las respuestas que tradicionalmente se han dado, se presentan otras posibles soluciones que sirvan para adaptar, a la actual dinámica político-administrativa, el marco jurídico de las inelegibilidades de altos cargos y personal directivo, sin que ello suponga un vacío administrativo de poder en ciertos niveles del Ejecutivo, aunque el Gobierno se halle en periodo electoral o en funciones.

En ese sentido, una posible solución podría consistir en el mejor acotamiento de las inelegibilidades, –concretamente, en los artículos 6.1. f) y k), m) y 6.3. b) y d)–, adaptando su sentido y naturaleza como instrumentos jurídicos que tratan de asegurar y reforzar el libre ejercicio del derecho de sufragio activo, –y también el pasivo–, excluyendo de ellas algunos cargos, toda vez que su presencia resulta de difícil explicación actual.

3. CONCLUSIONES

Las inelegibilidades de altos cargos y personal directivo del Estado, en su formulación actual, presentan varias disfuncionalidades que hacen perder eficacia a las inelegibilidades como instituto jurídico destinado a mejorar la calidad democrática desde el fortalecimiento de la libertad del elector en su ejercicio del derecho de sufragio activo.

La primera de ellas radica en la inclusión de una serie de figuras, como los Directores de Gabinete de los Ministros y de los Secretarios de Estado, que se ven ante la inexplicable paradoja de renunciar a sus cargos para poder concurrir en una determinada candidatura electoral cuando no sólo los titulares de los órganos de quienes dependen, –Ministros o Secretarios de Estado–, no tienen que hacerlo, sino tampoco el resto de los miembros del gabinete, con independencia de su nivel administrativo.

La razón estriba en que si, como hemos expuesto, las inelegibilidades electorales no afectan a los titulares de los órganos superiores de la Administración General del Estado, tampoco debieran afectar a quienes ejercen

toria democrática, en las diez legislaturas transcurridas, sólo en la IV Legislatura (1989-1993), –cinco semanas, ya que las Elecciones Generales tuvieron lugar el 29 de octubre y la investidura el 5 de diciembre–, la VI (1996-2000), –en la que las negociaciones para la investidura se prorrogaron por espacio de dos meses, dado que las elecciones fueron el 3 de marzo y la investidura el 4 de mayo–, y la VII Legislatura (2000-2004), –seis semanas, entre el 12 de marzo, fecha de las Elecciones, y el 26 de abril, fecha de la investidura–, la investidura se extendió por encima de los treinta días.

funciones calificadas como de asesoramiento directo o de especial confianza política, ya que, de lo establecido en la Ley del Gobierno, se deduce con claridad que constituyen órganos de apoyo sin capacidad ejecutiva y, por lo tanto, con escasa capacidad de interferir, sobre todo, si se tiene en cuenta que el sentido de su actuación no es sino actuar conforme a las directrices del órgano superior al que asisten.

Una paradoja que, sin embargo, no se plantea en otros niveles de Gobierno, como en el caso de los titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado, –Subsecretarios, Secretarios generales, Secretarios generales técnicos, Directores generales y subdirectores generales–, donde concurre el mismo supuesto de hecho que el relativo a los Directores de Gabinete, –por lo que, como establece el artículo 6.1.f) de la LOREG, deben renunciar a su cargo–, pero que, en estos casos, resulta perfectamente comprensible dados los perfiles profesionales de los cargos que desempeñan.

En efecto, estos puestos poseen un perfil netamente técnico dada la naturaleza del cargo y las características de su nombramiento, –personal exclusivamente funcionario, salvo que se aplicase la excepcionalidad prevista en el artículo 18.2 de la LOFAGE para algunos nombramientos de Directores generales, y de los Cuerpos superiores de las diversas Administraciones Públicas–, y cuyas funciones, de gestión ordinaria, jefatura de personal y dirección de servicios comunes, entre otras, los sitúan en una posición de eminente neutralidad y asepsia política, pese a la naturaleza esencialmente política de su nombramiento.

Por ello, la lógica de las inelegibilidades de los órganos directivos ministeriales radica en que sus funciones que, en suma, se sintetizan en garantizar el buen funcionamiento de la Administración del Estado, deben estar libres de toda controversia partidista y, por lo tanto, sus titulares ajenos a un posible uso indebido de sus competencias en beneficio de un determinado partido político.

La paradoja, en cualquier caso, quizá sí resultase comprensible en el entorno y contexto en el que nació la propia LOREG, marcado por una novel democracia que empezaba a andar y temía al uso indebido de la Administración Pública por el poder político, pero no hoy que, transcurridos cerca de cuarenta años de periodo democrático, la normalidad en la alternancia política y en los procesos electorales se constituyen en vectores que aseguran el buen funcionamiento del sistema.

Por ello, resulta hoy un lastre que, además, limita en cierto sentido la conformación de las listas electorales para los partidos políticos, dado que se ven en la tesitura de plantear la inclusión de determinadas personas que, necesariamente, se verán obligadas a renunciar a sus cargos ministeriales para poder concurrir a las elecciones en una determinada candidatura electoral. Cargos que, en algunas ocasiones, no resulta conveniente abandonar y

situar en un marco de interinidad funcional, por muy breve que este sea, por lo que se torna conveniente modificar el artículo 6.1 f) de la LOREG, excluyendo de las inelegibilidades del personal directivo ministerial a los Directores de Gabinete.

La misma problemática se predica también en lo relativo a las inelegibilidades de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Cargos de indudable calado que, aun poseedores de unas funciones y competencias de naturaleza eminentemente técnica, gozan de un muy marcado carácter político que, combinado, puede producir notables desequilibrios en una convocatoria electoral, lo que justifica el sentido de su inelegibilidad por su influencia y acceso a información pero que, del mismo modo, los sitúa como actores políticamente neutros en otra comunidad autónoma. Razón que justificaría que su inelegibilidad pasase de absoluta a relativa, es decir, del artículo 6.1 al 6.3 de la LOREG.

Asimismo, las inelegibilidades establecidas para las entidades estatales autónomas exigen de una revisión en profundidad, para lo cual también resulta imprescindible modificar el artículo 6.1 m) de la LOREG, relativo a los cargos de las entidades estatales autónomas, toda vez que su redacción, confusa ya en 1985, genera a día de hoy importantes problemas que desvirtúan el sentido de las inelegibilidades, ya que el sucesivo crecimiento de la Administración Institucional del Estado, —especialmente después de la Transición—, unido a la constante modificación de su marco jurídico, vía Ley General Presupuestaria, ha producido una multiplicación innecesaria de las inelegibilidades a titulares de órganos que, en puridad, pueden resultar elegibles dado su cargo y funciones.

Una cuestión que, por el mismo motivo que el precedente, aunque circunscrita a un ámbito territorial determinado, también se requiere en el caso del artículo 6.3 de la LOREG, quizá con una justificación aún mayor, dado que las inelegibilidades establecidas para determinadas entidades de naturaleza territorial carecen, en muchos casos, de explicación actual.

La segunda de las disfuncionalidades, que deriva de las anteriores, conlleva el que estos ceses resten eficacia a la acción del Ejecutivo en sus distintos Departamentos ministeriales ya que, aunque se produzcan al final de la legislatura, aproximadamente un mes antes de la convocatoria electoral, obligan, bien a no cubrir las vacantes asumiendo sus competencias los titulares de los órganos de quienes dependen, o bien a cubrirlas con personas que no son las más idóneas para el cargo.

Una cuestión que, además, se complica porque esta suerte de «interinidades» pueden acabar resultando, si la duración del Gobierno en funciones se amplía más allá de lo habitual, mucho más extensas, prolongando así una situación que en nada contribuye a la eficacia administrativa, dado que resulta lógico pensar que no se propone un nombramiento de la misma

manera si se piensa que sus funciones se van a prolongar más o menos en el tiempo.

En conclusión, ambas disfuncionalidades, directamente conectadas, exigen de una revisión en profundidad del marco jurídico vigente de las inelegibilidades de los altos cargos y personal directivo del Estado, al objeto de no desvirtuar su sentido y naturaleza y contribuir, así, a fortalecer la independencia en el ejercicio del derecho al sufragio.

TITLE: Parliamentary inelegibilities of senior officers and state management staff: the need for reform

RESUMEN: El objetivo de este trabajo consiste en analizar las inelegibilidades establecidas en la LOREG, concretamente las establecidas con carácter absoluto o parcial para determinados altos cargos del Estado y el personal directivo, proponiendo una modificación de la norma que resuelva las disfuncionalidades existentes en algunas de ellas.

PALABRAS CLAVE: inelegibilidades, alto cargo, personal directivo, elecciones.

ABSTRACT: The objective of this paper is to analyze the ineligibilities established in the LOREG [electoral legislation], namely those established with absolute or partial character for certain senior officers of the State and the managerial staff, proposing a modification of the norm that resolves the dysfunctions existing in some of them.

KEY WORDS: ineligibilities, senior officers, managerial staff, elections.

RECIBIDO: 03.04.2017
ACEPTADO: 17.05.2017