

DOSSIER DE PRENSA

ALTA
AUTORIDAD
PARA LA
TRANSPARENCIA
DE LA VIDA
PÚBLICA

INFORME
DE ACTIVIDAD
2016

PREFACIO



JEAN-LOUIS NADAL

PRESIDENTE DE LA ALTA AUTORIDAD PARA LA TRANSPARENCIA DE LA VIDA PÚBLICA

Después de tres años de existencia, la Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública publica su segundo informe de actividad. En él, relata los miles de declaraciones recibidas y controladas, e informa sobre los objetivos pretendidos, los medios aplicados, los resultados obtenidos y las dificultades planteadas. Es una enorme tarea que esperaba a la Alta Autoridad cuando se creó, con más de 8.000 personas en su campo. Tres años después, por el efecto de las leyes sucesivas, deben declarar cerca de 15.000 personas y se le han encomendado nuevas misiones relativas, en particular, a la transparencia de las actividades de lobbying.

Frente a la inmensidad de la tarea, nunca se ha planteado tratar los expedientes en cadena. Se presta una atención particular a cada situación, que siempre es única cuando se trata del patrimonio o de los intereses y, por tanto, de la historia personal de una persona. La Alta Autoridad ha pretendido llevar a cabo sus misiones, de una gran sensibilidad, a través del diálogo y el buen juicio.

Promover la transparencia no es una tarea sencilla ya que nunca ha formado parte de la cultura francesa. Frecuentemente, el interventor es considerado como un inquisidor, y la apertura al público como una amenaza para el buen funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, la transparencia es más necesaria que nunca, ya que los ciudadanos quieren comprender el funcionamiento de los poderes democráticos.

Así pues, hay que ayudar a las instituciones de la República Francesa, y a los que trabajan en ellas, a evolucionar hacia más transparencia y ejemplaridad. Es a esto a lo que se dedica la Alta Autoridad. Lo hace aconsejando, orientando hacia las buenas prácticas y tranquilizando a los responsables públicos. Acompaña a las instituciones y a las entidades territoriales que desean implantar cartas de deontología. También controla, como la ley le ha encomendado, los intereses y el patrimonio de los altos dirigentes públicos. A veces, esto conduce a poner en conocimiento de la justicia situaciones individuales cuando se han cometido infracciones penales.

Pero, incluso en este caso, el objetivo no es desestabilizar a las instituciones sino, por el contrario, reforzarlas haciéndolas ejemplares. Porque los hombres pasan, pero las instituciones permanecen. Ellas son la fuerza de la democracia.

EN 2016, LA ALTA AUTORIDAD PARA LA TRANSPARENCIA DE LA VIDA PÚBLICA REGISTRÓ **UN ALTO NIVEL DE ACTIVIDAD**, AL IGUAL QUE EN 2014 Y 2015.

CIFRAS CLAVE DE 2016

15.800

funciones sometidas a las obligaciones de declaración¹

23

reuniones del colegio

930.000

páginas visitadas en hatvp.fr

141

deliberaciones del colegio

280.000

visitantes únicos

33

opiniones deontológicas emitidas

6.006

declaraciones de patrimonio y de intereses recibidas

2.045

llamadas recibidas (asistencia a los declarantes)

16

delegaciones extranjeras recibidas

2.534

declaraciones de patrimonio y de intereses publicadas

64

requerimientos enviados

14

instituciones fundadoras de la red internacional para la integridad

12

expedientes transmitidos a la justicia

3.304

declaraciones de intereses controladas²

09

audiciones parlamentarias

4,3 Millones de €

presupuesto 2016

1.971

exámenes de variación de patrimonio realizados

60%

de las propuestas del informe de actividad 2015 aplicadas

40

agentes al 31 de diciembre de 2016

833

controles de declaraciones de situación patrimonial iniciados

37,7 años

edad media

¹_ Estimación, en ausencia de algunos textos de aplicación de la ley de 20 de abril de 2016

²_ Del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2016

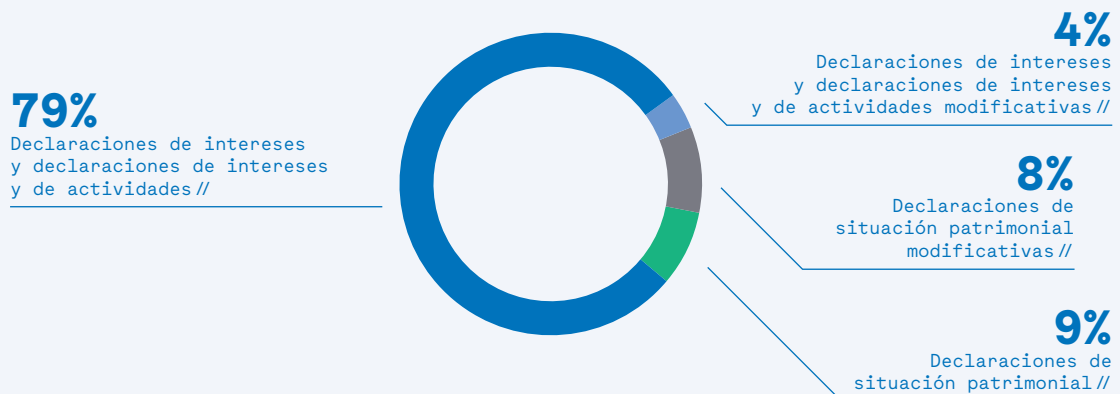
LA RECEPCIÓN Y LA PUBLICACIÓN DE LAS DECLARACIONES

- Los responsables públicos que entran en el campo de las leyes de 11 de octubre de 2013, cuyo número desde entonces se eleva a más de 15.000 le han enviado más de **6.000 declaraciones de intereses y de situación patrimonial**. El número de declaraciones publicadas en el sitio Web hatvp.fr aumentó cerca de un 20% llegando a 2.300 a finales del año. Por primera vez, la Alta Autoridad hizo públicas las declaraciones de intereses de los asesores departamentales elegidos en 2015 y de los tenientes de alcalde de los municipios de más de 100.000 habitantes.

Tipo de declaraciones recibidas por la Alta Autoridad



Tipo de declaraciones publicadas por la Alta Autoridad



Calendario de publicación de las declaraciones para el año 2016

Julio de 2016	Publicación de las declaraciones de intereses de los tenientes de alcalde	816 declaraciones
Octubre de 2016	Publicación de las declaraciones de intereses de los asesores departamentales	1.180 declaraciones
Diciembre de 2016	Publicación de las declaraciones de situación patrimonial de los senadores de la serie 2	297 declaraciones ¹⁸

- El año 2016 también ha estado marcado por **la completa desmaterialización del proceso de declaración** que permite, en particular, exigir el mismo nivel de precisión por parte de todos los declarantes. En efecto, desde el 15 de octubre de 2016, la teledeclaración es la única vía de transmisión de las declaraciones a la Alta Autoridad. Además, se trata de uno de los requisitos previos indispensables para la publicación en un formato libre y reutilizable (open data) de los elementos declarados por los responsables públicos con una obligación de publicidad. En 2017, **la Alta Autoridad podrá publicar en un formato abierto** (en formatos csv y xml) **las declaraciones de los miembros del Gobierno y del Parlamento surgidos de las próximas elecciones.**

Foco sobre la guía del declarante: Para que los declarantes puedan cumplir mejor sus obligaciones, la Alta Autoridad ha puesto a su disposición una "Guía del declarante". Esta guía precisa en particular las modalidades de inscripción en el servicio a distancia ADEL, los plazos de los que disponen para cumplir con sus obligaciones, la pericia dentológica que les puede ofrecer la Alta Autoridad, el contenido de las secciones de la declaración de situación patrimonial y de la declaración de intereses, las modalidades -llegado el caso- de la publicación de estas declaraciones, y la manera de indicar una evolución de su patrimonio o de sus intereses o de obtener ayuda para cumplimentar sus declaraciones.

- Haciendo un primer balance de las modalidades de publicación de las diferentes declaraciones instituidas en 2013, la Alta Autoridad comprobó que **los resultados del dispositivo particular de consulta de las declaraciones de situación patrimonial de los diputados y de los senadores en la prefectura eran moderados.** Teniendo en cuenta la situación particular y las prerrogativas de los miembros del Parlamento, parece que se pueda considerar un acercamiento de las modalidades de publicación de sus declaraciones de patrimonio con las de los miembros del Gobierno.

PROPUESTA

02

Publicar las declaraciones de situación patrimonial de los miembros del Parlamento y de los representantes franceses en el Parlamento Europeo en el sitio web de la Alta Autoridad.

Extracto del informe

“

22_ Informe de la comisión de leyes de la Asamblea nacional de 5 de junio de 2013 relativo a la transparencia de la vida pública.

23_ Desde 2014, las prefecturas han indicado al ministerio del interior muy pocos incidentes menores.

24_ Las pocas prefecturas con las que la Alta Autoridad ha podido intercambiar impresiones indicaron que sólo habían recibido una decena de solicitudes de consultas desde 2015.

25_ Además, en el artículo LO 135-1 del código electoral se contempla un delito castigado con una multa de 45.000 euros en caso de publicación o de divulgación, de la manera que fuere, de la totalidad o parte de las declaraciones de situación patrimonial, observaciones o apreciaciones.

El dispositivo particular de consulta de las declaraciones de situación patrimonial de los diputados y de los senadores en prefectura, elaborado en el examen en la Asamblea nacional de los proyectos de ley para *"conciliar el objetivo de publicidad pretendido por los proyectos de ley y el derecho al respeto de la vida privada de los declarantes y sus allegados"*,²² parece en cambio tener resultados más moderados.

Aunque el proceso administrativo de consulta por los electores que se dirigen a la prefectura se desarrolla generalmente sin dificultad²³, el número de declaraciones consultadas parece globalmente muy bajo²⁴ en particular debido a la imposibilidad de que un elector consulte el conjunto de las declaraciones de los diputados o de los senadores dirigiéndose a la prefectura de su departamento, lo que presenta una gran limitación a la publicidad tratándose de declaraciones de los representantes de la Nación y de las colectividades territoriales de la República Francesa²⁵.

El artículo 1 de la orden de 28 de mayo de 2014 que establece las modalidades de consulta de los elementos de las declaraciones de situación patrimonial de los miembros del Parlamento prevé, además, modalidades particularmente exigentes para los electores. La orden precisa así que *"los elementos de las declaraciones de situación patrimonial mantenidos a disposición de los electores en aplicación del artículo LO 135-2 del código electoral pueden consultarse durante las horas de apertura de los servicios con cita previa en los servicios del representante del Estado. La consulta tiene lugar en presencia de un agente de estos servicios."*

26_ En su considerado 44, el GRECO "lamenta que las dos asambleas no hayan tomado ninguna medida para que tuviera efecto la recomendación". Recuerda el objetivo de transparencia y de control social, que condujo a muchos legisladores extranjeros a optar por una publicación de las declaraciones de patrimonio de los parlamentarios, por su propia iniciativa o en respuesta a las recomendaciones del GRECO. En efecto, se trata de una posición constante del GRECO, que considera que las obligaciones de transparencia que se imponen a los cargos electos, debido a su posición pública, deben ser superiores a las de los simples ciudadanos. El control de las declaraciones de patrimonio, así como la publicación de las declaraciones de intereses y de actividades, que, por supuesto, también son necesarias, no pueden paliar totalmente la ausencia de transparencia de las declaraciones de patrimonio."

27_ Estudio de impacto del 23 de abril de 2013 de los proyectos de ley relativos a la transparencia de la vida pública, Elementos de derecho comparado.

28_ Consejo Constitucional 2013-676 DC, cons. 19.

En un informe publicado el 3 de junio de 2016, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa también establecía un balance crítico a este respecto a la luz de las anteriores recomendaciones formuladas a Francia en materia de lucha contra la corrupción. El Consejo de Europa recordaba que su recomendación que tenía como objetivo *"hacer que las declaraciones de patrimonio de los diputados y senadores fueran fácilmente accesibles al conjunto del público"*²⁶ no se había aplicado pese a los avances de la legislación en 2013. En efecto, muchos países vecinos organizan una auténtica publicidad de las declaraciones de patrimonio de los parlamentarios. Es el caso de Alemania, España, los Países Bajos, Suiza o en Italia²⁷, por ejemplo.

Teniendo en cuenta la situación particular y las prerrogativas de los miembros del Parlamento, parece que la pertinencia del sistema de publicidad propio a esta categoría de declaraciones podría modificarse mientras que el Consejo constitucional señalaba precisamente que la publicidad de las declaraciones es un elemento fundamental de prevención de los conflictos de intereses, en particular *"el legislador ha convenido permitir que cada ciudadano se encargue personalmente de la aplicación de las garantías de honestidad y de integridad de estos cargos electos, de prevención de los conflictos de intereses y de lucha contra estos últimos"*²⁸.

EL CONTROL DE LAS DECLARACIONES

Tres años después de la entrada en vigor de las leyes relativas a la transparencia de la vida pública, parece asegurado **el conocimiento y la apropiación por los declarantes de las nuevas obligaciones derivadas de las leyes de 2013**. En base a las enseñanzas de los diferentes ciclos de control que había realizado hasta entonces, en 2016 la Alta Autoridad hizo evolucionar en consecuencia algunos elementos de su doctrina, particularmente sobre la evaluación de los bienes inmuebles, en el sentido de una mayor firmeza respecto a los incumplimientos comprobados.

- El control de las declaraciones de situación patrimonial de los diputados de la XIV legislatura y de los senadores elegidos en 2011 y 2014 ya ha finalizado. **Menos del 3,5% del millar de declaraciones controladas ha sido objeto de una apreciación o de una transmisión al Ministerio fiscal**. Las faltas más graves -omisión de haberes o de bienes poseídos en el extranjero, omisiones o subevaluaciones sustanciales de patrimonio- que pudieran constituir infracciones penales afectan únicamente al 1% de los declarantes controlados. La Alta Autoridad ha consultado al Ministerio fiscal en doce ocasiones.

Balance de las decisiones adoptadas relativas a las declaraciones de situación patrimonial de los diputados de la XIV legislatura y de los senadores elegidos en 2011 y 2014

	NÚMERO	PORCENTAJE
Sin tramitación	706	67,4%
Declaraciones modificativas	306	29,2%
Apreciaciones	23	2,2%
Ministerio fiscal	12	1,2%
TOTAL	1.048	100%

Detalle de los motivos que han conducido la Alta Autoridad a consultar al Ministerio fiscal

MOTIVO	NÚMERO
Omisión de haberes o de bienes poseídos en el extranjero	5
Omisión de haberes poseídos en el extranjero, subevaluaciones y omisiones	2
Omisiones y subevaluaciones sustanciales del patrimonio	1
Omisión de una parte sustancial del patrimonio	2
Subevaluación del patrimonio	1
No declaración de ingresos	1

- En el examen de las declaraciones de situación patrimonial de fin de funciones de los parlamentarios, **la Alta Autoridad ha podido comprobar que la gratificación representativa de los gastos de mandato (IRFM) debía tenerse en cuenta regularmente para explicar las variaciones de la situación patrimonial de los declarantes**. En efecto, la falta de control, por las asambleas parlamentarias, de la utilización de esta gratificación por sus miembros ha podido conducir a parte de ellos a utilizarla para adquirir bienes inmuebles o instrumentos financieros que aumentaron el valor de su patrimonio. En línea con las normativas adoptadas durante los últimos años en las asambleas, la utilización de la IRFM debería hacerse más transparente.



78_ Desde hace unos años, la Asamblea nacional y el Senado han eliminado los préstamos inmobiliarios a tipos de interés preferentes destinados a los parlamentarios.

Así, con motivo del estudio de la variación de patrimonio de algunos parlamentarios, se han identificado varias situaciones en las que la IRFM había contribuido a un incremento considerable del patrimonio de los declarantes. Además de los casos en los que algunos parlamentarios han adquirido su permanencia mediante reembolsos de empréstito procedente de su IRFM, práctica en lo sucesivo explícitamente prohibida por las dos asambleas⁷⁸, esta gratificación a veces ha podido financiar bienes inmuebles privados, ser invertida en instrumentos financieros (inversión de la totalidad de la IRFM en Sociedades de Inversión con Capital Variable (SICAV) que quedan en el patrimonio del parlamentario al término del mandato), servir para abonar gastos sin relación con el mandato, como vacaciones personales, o simplemente ha sido ingresada directamente en cuentas personales, sin que sea posible distinguir en qué medida ha contribuido al enriquecimiento del interesado. Esta situación aún más problemática puesto que la IRFM no está sometida al impuesto sobre la renta y ha podido permitir que los parlamentarios se beneficien de importantes deducciones fiscales, por ejemplo cuando se utiliza para pagar cuotas a un partido político.

PROPUESTA 05

Mejorar la transparencia del empleo de la IRFM



TRANSPARENCIA DE LA UTILIZACIÓN DE LAS GRATIFICACIONES EN ESTADOS UNIDOS Y EN GRAN BRETAÑA

En algunos parlamentos extranjeros, se ha realizado un importante trabajo para hacer una lista de los recursos necesarios para el cumplimiento del mandato por principales tipos de gasto (estancia, desplazamientos, comunicación, gastos de representación, etc.) para calibrar con la mayor precisión posible el nivel de la gratificación específica y, llegado el caso, modularla entre parlamentarios.

Los gastos cubiertos de este modo son objeto de un control posterior y, sobre todo, se hacen públicos regularmente.

Este control puede realizarse en el marco de un sistema de notas de gastos con reembolso previa presentación de justificantes, y, llegado el caso, una forma de publicidad que contribuye a disipar las sospechas. Este es el caso en Gran Bretaña, donde una agencia independiente, la *Independent Parliamentary Standards Authority*, se encarga de establecer la lista de los gastos que pueden ser asumidos para los miembros del parlamento (MP's) y proceder a su reembolso después de que hayan sido pagados por los interesados, previa presentación de justificantes. A continuación, la IPSA publica en su sitio web el conjunto de los gastos que han sido objeto de un reembolso para cada MP, y los presenta por categorías⁷⁶.

Este control también puede ser efectuado *a posteriori*, tomando como base el modelo de la Cámara de representantes en Estados Unidos, donde todos los representantes deben enviar cada trimestre a la administración de la Cámara un informe detallado de la utilización de su *Members' Representational Allowance (MRA)*, que agrupa a la vez la IRFM y el crédito destinado a la contratación de los colaboradores parlamentarios⁷⁷. Este informe contiene la totalidad de los gastos que ha asumido el representante durante el trimestre transcurrido. La Cámara controla que los gastos realizados por los representantes corresponden a las categorías autorizadas y publica la totalidad de los informes trimestrales en su sitio web, al igual que los demás gastos de la Cámara.

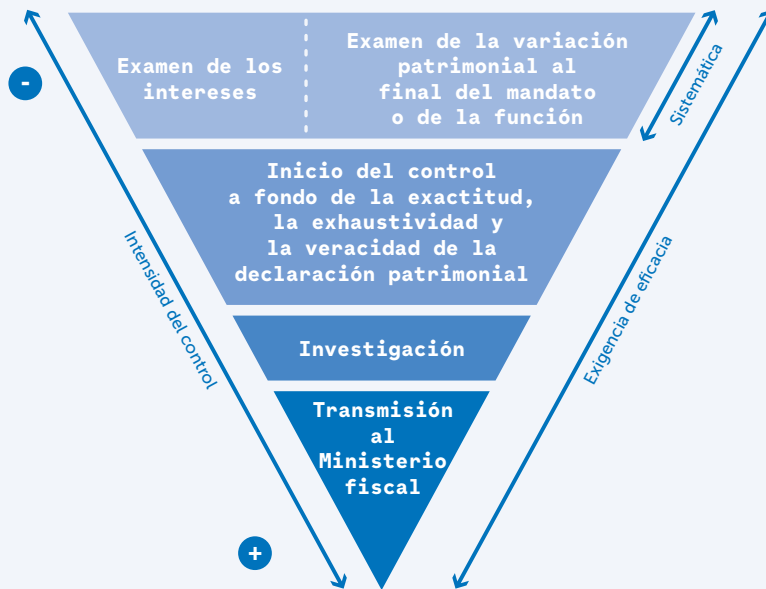
76_ Disponible aquí: <http://bit.ly/2nob0Z5>

77_ Los informes están disponibles en: <http://bit.ly/2nzcvcJ>



El control de las declaraciones de los otros responsables públicos se aceleró en 2016. Para estas declaraciones, **la Alta Autoridad se enfrenta a la conciliación necesaria entre la igualdad de trato de los declarantes y la concentración de medios de control limitados sobre un número relativamente pequeño de declaraciones.** En consecuencia, el plan de control aplicado sobre el año mezcló el examen sistemático de las declaraciones de intereses en el momento de la toma de posesión de los declarantes y el control específico de las declaraciones de situación patrimonial en función de criterios predefinidos.

Plan de control de los declarantes del artículo 11 adoptado por el colegio de la Alta Autoridad en 2015 y aplicado en 2016



Cerca de 650 controles a fondo iniciados en 2016 relativos a los declarantes del artículo 11

	TOTAL
Opiniones sobre las declaraciones solicitadas a la Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP)	642
Opiniones recibidas de la DGFIP al 31 de diciembre de 2016	519
Solicitudes de información enviadas a la DGFIP	276
Respuestas recibidas de la DGFIP al 31 de diciembre de 2016	172
Solicitudes de información enviadas a los declarantes	128
Respuestas recibidas de los declarantes al 31 de diciembre de 2016	107
Expedientes cerrados	162

Correos enviados después de examinar las declaraciones de intereses

DECLARANTES	NÚMERO DE CORREOS ENVIADOS
Miembros del Gobierno	2 ⁹³
Miembros del Parlamento Europeo	6
Cargos electos regionales	3
Cargos electos departamentales	32
Cargos electos municipales y miembros de Instituciones Públicas de Cooperación Intermunicipal (EPCI)	70
Miembros de gabinete	10
Miembros de autoridades administrativas independientes	3
Funciones dirigentes en el sector público	5
TOTAL	131

- ⊗ La ley de 9 de diciembre de 2016 relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica (ley denominada Sapin II), ha atribuido a la Alta Autoridad nuevas herramientas de control, como el acceso a las bases de datos de la administración tributaria. Sin embargo, **estos progresos todavía pueden completarse para simplificar el ejercicio de declaración, mejorar la eficacia de los controles realizados y reducir los plazos de publicación de declaraciones.** Esto conduce la Alta Autoridad a formular una serie de propuestas que, si se aplican, permitirán perfeccionar el dispositivo de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses elaborado por el legislador en 2013.

PROPUESTA
01

Ampliar a un año el plazo durante el cual un declarante está dispensado de enviar a la Alta Autoridad una nueva declaración de situación patrimonial.



Extracto del informe

Tal como la Alta Autoridad tuvo la ocasión de recomendarlo en su informe de actividad del año 2015, este plazo de dispensa podría prolongarse a un año, para evitar multiplicar los ejercicios de declaración en un mismo año. Así, las personas elegidas en las elecciones departamentales de marzo de 2015 y, después, en las elecciones regionales de diciembre de 2015 debieron, a partir del momento en que eran titulares de una delegación de firma en cada entidad territorial, enviar dos declaraciones a la Alta Autoridad con unos meses de intervalo, aun cuando su patrimonio no había evolucionado sustancialmente en la inmensa mayoría de los casos.

PROPUESTA
04

Precisar por decreto la lista de las instituciones y empresas públicas que entran en el campo de competencia de la Alta Autoridad y, dentro de ellos, la lista de las funciones dirigentes afectadas por las obligaciones de declaración.



Extracto del informe

La identificación de las filiales de las grandes empresas públicas y de las instituciones públicas del Estado de carácter industrial y comercial (EPIC) es particularmente delicada teniendo en cuenta el criterio adoptado (*“más de la mitad del capital social está en poder, directa o indirectamente, por separado o conjuntamente”* por empresas públicas o EPIC del Estado).

La aplicación de este criterio es sumamente compleja en la medida en que implica, para cada filial, sumar el conjunto de las participaciones que posee directa o indirectamente una empresa pública o una EPIC, para verificar si más de la mitad del capital social del organismo en cuestión está compuesto efectivamente por capitales públicos.

Las funciones dirigentes cuyos titulares están sometidos a las obligaciones de declaración dependen, por otra parte, del tipo de organización de las sociedades en cuestión y no corresponden siempre a la denominación *“Presidente y Director General”* adoptada por la ley de 11 de octubre de 2013. Este es en particular el caso en las sociedades con consejo de vigilancia y comité ejecutivo o en las sociedades de responsabilidad limitada.

Permitir que la Alta Autoridad obtenga directamente comunicación, de los profesionales y de las administraciones, de las informaciones necesarias para el ejercicio de su misión de control.



Extracto del informe

No obstante, persisten algunas dificultades de coordinación de la Alta Autoridad y de la DGFIP y, a veces, se realizan controles paralelos. Actualmente, la Alta Autoridad todavía debe solicitar a la administración tributaria que aplique, en su nombre, el derecho de comunicación que posee en aplicación del libro de procedimientos fiscales.

Dotar a la Alta Autoridad de un derecho de comunicación propio permitiría solucionarlo. Así, podría, tal como hace la administración tributaria, obtener directamente comunicación de los documentos necesarios para el ejercicio de su misión de control, como estatutos de sociedad, escrituras notariales, extractos catastrales o la consulta de los saldos de cuentas bancarias. Este derecho de comunicación se efectuaría bajo el control del juez administrativo, al igual que las solicitudes efectuadas por la administración tributaria en aplicación de los artículos L. 81 y siguientes del libro de procedimientos fiscales.

Esta evolución sería, por una parte, una garantía de eficacia y reduciría considerablemente los plazos de los procedimientos de control. Por otra parte, la atribución de un derecho de comunicación propio podría limitar la redundancia de los procedimientos patrimoniales y fiscales que, a veces, suscitan la incomprensión de los declarantes que se enfrentan a solicitudes sucesivas sobre elementos similares.

CONTROL DEONTOLÓGICO

En 2016, la Alta Autoridad, consolidó el papel que desempeña en la prevención de los riesgos deontológicos y la difusión de una cultura de la integridad. **Las crecientes solicitudes de instituciones públicas que desean implantar dispositivos deontológicos internos demuestran la gran progresión de su actividad de asesoramiento** y del reconocimiento del que goza a partir de ahora.

Opiniones emitidas en virtud del artículo 20

	2014	2015	2016
NÚMERO DE OPINIONES			
Número de solicitudes recibidas	8	15	22
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE SOLICITUD			
Solicitudes realizadas a título individual	5	11	15
Solicitudes realizadas por cuenta de una institución	2	3	4
Solicitud realizada por cuenta de terceros	1	1	3

Opiniones emitidas por la Alta Autoridad sobre la compatibilidad entre antiguas funciones ejecutivas locales o nacionales y el ejercicio de una actividad privada entre 2014 y 2016

	2014	2015	2016
Inadmisibilidad	0	3	1
Opinión de compatibilidad	0	0	0
Opinión de compatibilidad bajo reserva	1	5	10
Opinión de incompatibilidad	0	0	0
TOTAL	1	8	11

- ⊙ Dado que estas solicitudes de opinión tenderían a multiplicarse, la intervención de la Alta Autoridad podría normalizarse mediante la creación de un marco de referencia común que deberían respetar las diferentes instituciones, en el que podría basarse una certificación de calidad de los dispositivos pertinentes.

PROPUESTA

08

Prever un mecanismo de certificación, por la Alta Autoridad, de los dispositivos deontológicos aplicados en las instituciones públicas.

- Pero el año también ha estado marcado por la adopción de varios textos para los que el legislador ha confirmado su voluntad de completar el marco instituido por las leyes relativas a la transparencia de la vida pública. Así, varias leyes han definido los principios deontológicos comunes aplicables a diferentes categorías de responsables públicos -ya sean cargos electos o no- y han armonizado las reglas derivadas de estos principios, respetando las especificidades propias de cada categoría de actores. No obstante, este ejercicio de armonización y de aclaración podría completarse mediante la aplicación de dos propuestas suplementarias del informe de actividad de la Alta Autoridad:

PROPUESTA
03

Aclarar la normativa aplicable a las diferentes categorías de colaboradores de los responsables políticos (asesores en gabinetes ministeriales y colaboradores de los cargos electos locales).



Extracto del informe

47_ Cabe destacar que, en 2015, 16 asesores "extraoficiales" enviaron declaraciones a la Alta Autoridad y de nuevo 16 en 2016.

48_ Ley n° 84-53 de 26 de enero de 1984 sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial.

49_ Decreto n° 87-1004 de 16 de diciembre de 1987 relativo a los colaboradores de gabinete de las autoridades territoriales. Estas disposiciones reglamentarias establecen así un límite al número de colaboradores autorizados para cada tipo de entidad territorial en función del número de habitantes, determinan los diferentes componentes y el importe máximo de su remuneración, cuyo importe global debe someterse a la decisión del órgano legislativo, y precisan que estas funciones son incompatibles con otro cargo permanente dentro de una entidad territorial o una institución pública vinculada.

50_ A este respecto, el artículo 110 de la ley de 26 de enero de 1984 citada anteriormente se limita a recordar que las autoridades territoriales son libres de contratar a sus colaboradores y que, cuando no se trata de funcionarios, el nombramiento para este cargo no les confiere ningún derecho de ser titularizado en un grado de la función pública territorial.

51_ Artículo 5 del decreto de 16 de diciembre de 1987 citado anteriormente.

La Alta Autoridad no dispone de ningún medio para conocer la identidad de estos asesores extraoficiales, así como la fecha de su nombramiento o del fin de sus funciones, elementos indispensables para activar las obligaciones de declaración. Frente a esta constatación, la Alta Autoridad, en su estado actual, está forzada a limitar su control exclusivamente a los asesores nombrados por orden publicada en el *Diario Oficial del Estado*⁴⁷.

La inadaptación y la elusión de las disposiciones del decreto de 1948 conducen a una incertidumbre para los asesores en cuestión en cuanto a sus obligaciones. La Alta Autoridad expresa su deseo de que se abra una reflexión más general sobre el marco jurídico aplicable a los asesores de los ministros.

Más allá de los asesores en gabinete ministerial, se plantean dificultades de identificación a la Alta Autoridad para las demás categorías de colaboradores de los responsables políticos. Este es el caso de los colaboradores de los cargos electos locales que, a partir de ahora, están en parte sometidos a las obligaciones de declaración previstas por las leyes relativas a la transparencia de la vida pública. Los textos que rigen su actividad, a saber principalmente la ley de 26 de enero de 1984⁴⁸ relativa al estatus de la función pública territorial y su decreto de aplicación⁴⁹, contienen pocas disposiciones relativas a las condiciones y a las modalidades de su nombramiento⁵⁰. Tratándose de su nombramiento, el decreto dispone únicamente que la decisión de la autoridad territorial debe precisar las funciones que ejerce el interesado y el importe de su remuneración, así como los elementos que sirven para determinarla⁵¹, sin que la forma o las modalidades de esta decisión estén fijadas con precisión.

Esta imprecisión de los textos plantea serias dificultades a la Alta Autoridad. En efecto, aunque el apartado 8° del artículo 11 de la ley de 11 de octubre de 2013 prevé que se le deben enviar las órdenes de nombramiento de estas personas, en la práctica, sólo una parte de estos nombramientos da lugar a la promulgación de un decreto por parte del presidente del ejecutivo. Así, se han recibido órdenes de nombramiento pero también órdenes de destino de funcionarios de una entidad territorial a un cargo de gabinete, contratos de trabajo firmados con agentes contractuales o incluso simples correos electrónicos que confirman el nombramiento de una persona para un cargo de gabinete. Además, las categorías de "director, director adjunto y jefe de gabinete", previstas por la ley de 11 de octubre de 2013 no se encuentran necesariamente en los nombramientos de los interesados y, más aún, no corresponden a la realidad de cada entidad territorial, en particular cuando la autoridad territorial sólo dispone de uno o dos colaboradores.

Así pues, esta falta de armonización de las modalidades de nombramiento de los colaboradores locales constituye un auténtico obstáculo para la aplicación de la ley y además crea una gran incertidumbre en los principales interesados: a menudo, ningún acto jurídico preciso permite certificar efectivamente su nombramiento, aun cuando éste constituye el punto de partida de una obligación legal cuyo desconocimiento está sancionado penalmente.

Ampliar a los cargos por decisión del Gobierno y a los cargos que deben ser cubiertos en aplicación del quinto apartado del artículo 13 de la Constitución la obligación de establecer una declaración de intereses antes del nombramiento.

Extracto del informe



Por otra parte, puede sorprendernos de que sólo los agentes públicos sometidos a las nuevas obligaciones previstas por la ley de 20 de abril de 2016 deban enviar una declaración de intereses a la autoridad de nombramiento antes de entrar en funciones, dado que esta obligación no está prevista por la ley de 11 de octubre de 2013 para las personas titulares de un cargo por decisión del Gobierno, que envían su declaración de intereses en un plazo de dos meses a partir de su nombramiento. Esta diferencia, entre agentes públicos para los que los riesgos deontológicos parecen sin embargo comparables, podría corregirse ampliando el procedimiento de declaración de intereses previo a los cargos por decisión del Gobierno y a los miembros de los organismos públicos mencionados en el apartado 6º de la sección I del artículo 11 de la ley de 11 de octubre de 2013 citada anteriormente. En esta hipótesis, cualquier persona cuyo nombramiento para un cargo por decisión del Gobierno fuera considerada por el Consejo de ministros debería enviar previamente al ministro competente una declaración de intereses destinada a cerciorarse de que no posee ningún interés que pudiera impedir este nombramiento. Esta declaración se transmitiría a la Alta Autoridad una vez efectuado el nombramiento.

Este procedimiento también podría ser traspuesto, *mutatis mutandis*, a los cargos que deben ser cubiertos en aplicación del quinto apartado del artículo 13 de la Constitución. Para estos últimos, se podría transmitir una declaración de intereses a las comisiones parlamentarias competentes antes de la audición del candidato.

RETOS DE 2017

Así, en 2017 la Alta Autoridad comienza una nueva etapa en su funcionamiento.

El crecimiento significativo de los responsables públicos sometidos a obligaciones de declaración interviene en el momento en el que las principales elecciones van a afectar a su actividad. En el espacio de cinco meses, de abril a septiembre de 2017, las elecciones presidenciales, legislativas -de las que resultará la constitución de un nuevo Gobierno- y senatoriales implicarán la transmisión de más de 7.000 declaraciones.

Número de declaraciones recibidas o esperadas por la Alta Autoridad

	2016	2017*	2018*
Número de declaraciones recibidas o esperadas	6.006	~ 7.100	~ 1.700
de las cuales declaraciones de situación patrimonial	3.481	~ 5.000	~ 900

*estimaciones

- A pesar de los nuevos medios de los que dispone, la Alta Autoridad llama la atención sobre el hecho de que no estará en condiciones de respetar los plazos de publicación de estas declaraciones, tal como establece la ley, teniendo en cuenta los plazos que no pueden reducirse inherentes al control de una declaración de situación patrimonial: dos meses y medio para un expediente simple (por ejemplo una solicitud de comunicación y un único intercambio con el declarante) y al menos seis meses para un expediente complejo (por ejemplo varias solicitudes a la Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP) y varios intercambios con el declarante) a partir de la recepción de la opinión de la administración tributaria. Así pues, con motivo de una próxima evolución legislativa será indispensable un ajuste de estos plazos legales.

Calendario legal de publicación de las declaraciones

TIPO DE DECLARACIÓN	FECHA LÍMITE DE PRESENTACIÓN	RECEPCIÓN DE LA ÚLTIMA OPINIÓN DE LA DGFIP	FECHA LÍMITE PARA LA PUBLICACIÓN	RETIRADA DE LAS DECLARACIONES
Diputados salientes	20 de diciembre de 2016	20 de enero de 2017	20 de abril de 2017	20 de diciembre de 2017
Senadores salientes	1 de abril de 2017	1 de mayo de 2017	1 de agosto de 2017	1 de abril de 2018
Gobierno saliente	10 de julio de 2017 ⁴³⁷	10 de agosto de 2017	10 de noviembre de 2017	10 de noviembre de 2017
Gobierno entrante	15 de julio de 2017 ⁴³⁸	15 de agosto de 2017	15 de noviembre de 2017	-
Diputados entrantes	20 de agosto de 2017	20 de septiembre de 2017	20 de diciembre de 2017	20 de junio de 2022
Senadores entrantes	1 de diciembre de 2017	1 de enero de 2017	1 de abril de 2018	1 de octubre de 2023

PROPUESTA 09

Adelantar la fecha de presentación de las declaraciones de fin de mandato de los parlamentarios y alargar los plazos concedidos por la ley a la Alta Autoridad para proceder al control de las declaraciones de situación patrimonial que debe hacer públicas.

- En un contexto de gran movilización de sus recursos, por fin se requiere a la Alta Autoridad para que cumpla una misión inédita. En efecto, el legislador le ha confiado la creación y puesta en marcha de un repertorio digital que informe a los ciudadanos sobre las relaciones entre los representantes de intereses y los poderes públicos. **La brevedad de los plazos concedidos por la ley para desarrollar el registro, así como como la amplitud sin equivalentes de su campo, constituyen en 2017 un reto de gran envergadura para la Alta Autoridad.**

Entrada en vigor de las disposiciones de la ley Sapin II relativas a la transparencia de las relaciones entre los representantes de intereses y los poderes públicos

FECHA DE ENTRADA EN VIGOR	1 DE JULIO DE 2017	1 DE ENERO DE 2018	1 DE JULIO DE 2018
Disposiciones	Obligaciones de declaración en el registro de los representantes de intereses y obligaciones deontológicas <i>IV-1º art. 25 de la ley de 9 de diciembre de 2016</i>	Procedimiento de intimación y régimen de sanciones en caso de desconocimiento de las obligaciones de declaración y deontológicas <i>IV-2º a) art. 25 de la ley de 9 de diciembre de 2016</i>	Obligaciones de declaración en el registro de los representantes de intereses que se comunican con los responsables públicos locales y los altos funcionarios <i>IV-2 º b) art. 25 de la ley de 9 de diciembre de 2016</i>

LISTA DE LAS PROPUESTAS

- PROPUESTA 01** | Ampliar a un año el plazo durante el cual un declarante está dispensado de enviar a la Alta Autoridad una nueva declaración de situación patrimonial.
- PROPUESTA 02** | Publicar las declaraciones de situación patrimonial de los miembros del Parlamento y de los representantes franceses en el Parlamento Europeo en el sitio web de la Alta Autoridad.
- PROPUESTA 03** | Aclarar la normativa aplicable a las diferentes categorías de colaboradores de los responsables políticos (asesores en gabinetes ministeriales y colaboradores de los cargos electos locales).
- PROPUESTA 04** | Precisar por decreto la lista de las instituciones y empresas públicas que entran en el campo de competencia de la Alta Autoridad y, dentro de ellos, la lista de las funciones dirigentes afectadas por las obligaciones de declaración.
- PROPUESTA 05** | Mejorar la transparencia del empleo de la IRFM
- PROPUESTA 06** | Permitir que la Alta Autoridad obtenga directamente comunicación, de los profesionales y las administraciones, de las informaciones necesarias para el ejercicio de su misión de control.
- PROPUESTA 07** | Ampliar a los cargos por decisión del Gobierno y a los cargos que deben ser cubiertos en aplicación del quinto apartado del artículo 13 de la Constitución la obligación de establecer una declaración de intereses antes del nombramiento.
- PROPUESTA 08** | Prever un mecanismo de certificación, por la Alta Autoridad, de los dispositivos deontológicos aplicados en las instituciones públicas.
- PROPUESTA 09** | Adelantar la fecha de presentación de las declaraciones de fin de mandato de los parlamentarios y ampliar los plazos concedidos por la ley a la Alta Autoridad para proceder al control de las declaraciones de situación patrimonial que debe hacer públicas.