

DEDICACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS EN ANDALUCÍA

José María Pérez Monguió¹

I. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS ALTOS CARGOS EN ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 disponía que «el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros serán regulados por la Ley del Parlamento Andaluz, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna». En cumplimiento de este mandato estatutario se aprobó Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo articulado se regulaban las incompatibilidades del Presidente –art. 8– y de los Consejeros de la Junta de Andalucía, reproduciéndose literalmente el contenido del artículo 36 del Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, como se aprecia, quedó fuera de la norma el régimen de las incompatibilidades de los restantes altos cargos de la Administración andaluza; situación que dejaba un vacío significativo que necesitaba ser cubierto, y para ello se aprueba la Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de Andalucía², norma que sufriría dos modificaciones

¹ Profesor titular de Derecho administrativo. Universidad de Cádiz.

ORCID: 0000-0003-4102-3391

josemaria.monguió@uca.es

² Se optó por regular la materia a través de una Ley pero debemos recordar que el Estatuto de Autonomía exclusivamente contenía una previsión de reserva de Ley para la regulación del régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros, pero nada se establecía para el resto de altos cargos. La opción de regular por ley la materia resulta absolutamente plausible por las implicaciones que giran en torno a la misma pero resulta complejo de entender que la citada Ley careciera de régimen sancionador, circunstancia que hubiera podido explicar el porqué de la regulación al más alto nivel. Sin embargo esta misma fue la opción que siguió el legislador estatal en Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos.

significativas. La primera se produjo a través de la Ley 4/1990, de 23 de abril, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 5/1984 y que tenía tres finalidades principales: *a)* concretar las incompatibilidades del Presidente de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno, incluyéndolos en su ámbito de aplicación de la Ley, *b)* precisar los cargos para cuyo desempeño debe continuar la incompatibilidad una vez cese el ejercicio de la actividad que la motivó y *c)* incorporar un cuadro de infracciones (art. 11).

La segunda fue cuatro años más tarde mediante la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las Declaraciones Tributarias al Registro de Intereses y Bienes de Altos Cargos de la Junta de Andalucía en la que se modificaba el artículo 10 de la Ley 4/1984, precepto que precisamente había sido modificado por la Ley 4/1990, para incorporar las declaraciones del Impuesto de la Renta de la personas físicas y el impuesto sobre patrimonio al mismo y, todo ello, en virtud de una Resolución del Pleno del Parlamento de Andalucía relativa al estado de la Comunidad Autónoma de 1993.

Después de estas dos modificaciones habría que esperar hasta once años para que se publicara en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* una Ley fruto de un planteamiento global del estado de la cuestión. Y de esta manera aparece la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de altos Cargos y otros Cargos Públicos y poco después se publicaría la Ley estatal 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

La Ley Andalucía 3/2005 supuso ya una mejora significativa, un avance notable con respecto a la Ley 5/1984, que se observa desde el número de preceptos que pasa de diez a veintiocho. Los argumentos que justificaron el nuevo texto fueron, según la exposición de motivos, en primer lugar, la demanda de la sociedad, en términos generales, de «una mayor transparencia en la actividad pública y, por tanto, es preciso que se regulen medidas encaminadas a ese objetivo que afectos a los altos cargos de la Administración andaluza. Y en segundo lugar, porque resulta conveniente regular de modo estricto el régimen de incompatibilidades de los citados cargos a fin de reforzar su independencia, imparcialidad y dedicación exclusiva a los asuntos públicos, evitando cualquier interferencia en los intereses públicos de otros intereses», fruto de lo cual se articuló la transparencia de los registros de actividades, bienes e intereses. Sin embargo, el punto más sobresaliente en relación a la normativa anterior fue el diseño de un sistema sancionador.

La Ley Andalucía 3/2005, igual que su antecesora y al igual que la mayoría de las disposiciones autonómicas e incluso la estatal, opta por regular conjuntamente el

régimen e incompatibilidad de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración en un ejercicio de economía normativa cuando realmente son materias distintas que se sustentan en títulos competenciales diversos, por muchos puntos en común que existan³ y de hecho el Estatuto de Autonomía del 2007, en su artículo 121, solo se refiere al régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y al «estatuto de sus miembros que será regulado por ley del Parlamento de Andalucía, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos, disponiendo que el Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna».

Poco después de la publicación de la Ley se aprobaría su reglamento –Decreto 176/2005, de 26 de julio⁴– que desarrollaría, entre otros, aspectos las actividades incompatibles y exceptuadas, la declaración de posibles causas de incompatibilidad, las actividades, bienes e intereses, el contenido de la declaración, el plazo de presentación de las respectivas declaraciones, la dependencia y publicidad del Registro, la información y obligación de declarar, el examen, subsanación e inscripción de las declaraciones, la potestad sancionadora, las actuaciones previas, el procedimiento sancionador y los órganos competentes, la prescripción de infracciones y sanciones y la obligatoriedad de comunicación de los nombramientos, todo ello, según el preámbulo «con objeto de asegurar la dedicación y la eficacia, la moralización de la vida pública y la ejemplaridad y transparencia que el ejercicio de estas altas funciones conlleva».

Desde ese momento, tres leyes han procedido a efectuar modificaciones puntuales de la Ley Andalucía 3/2005, la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos

³ El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 159/1991, de 18 de julio, manifiesta que el régimen de incompatibilidad de los miembros del Gobierno es una manifestación de las competencias exclusivas autonómicas de autogobierno pero en el caso de los restantes altos cargos, donde el Estado podría llegar a dictar una ley básica en la materia.

⁴ Este Decreto fue modificado por el Decreto 231/2005, de 25 octubre con objeto de añadir un segundo párrafo al artículo 5 del Decreto 176/2005, de 26 de julio, por el que se desarrolla la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, dando lugar a la redacción siguiente: «Respecto a lo previsto en el artículo 8.5 de la Ley 3/2005, deberán ingresarse en la Tesorería de la Comunidad Autónoma las cantidades que se perciban correspondientes a las pensiones causadas por los Altos Cargos incluidos en el artículo 2.1 de dicha Ley».

y otros Cargos Públicos y, recientemente y, por último, la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante. Modificaciones que han introducido mejoras significativas, aunque en gran parte han sido puntuales, y que no han sido capaces, a mi juicio, de incorporar todos los avances que se han producido en la materia en los dieciséis años desde la aprobación de la Ley. Un contexto, el actual, muy diferente al de los años 2000, con cambios importantísimos en la concepción de la Administración Pública en un marco de nueva gobernanza bajo los principios de la buena administración y el buen gobierno. Un contexto y unos avances que se han visto reflejados entre otras muchas normas en leyes como la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, normas que han propiciado, incluso en algunos casos antes de la aprobación de las mismas, cambios sustanciales en materia de altos cargos en la normativa autonómica con nuevas leyes específicas de tercera o cuarta generación, con cuestiones de gran calado, como son la prevención y alerta temprana del conflicto de interés, la depuración del régimen sancionador, la perfección del régimen tras el cese y la cuestión de la puertas giratorias, entre otras muchas. Así, lo más adecuado sería una nueva ley de altos cargos para Andalucía pues, a mi juicio, la Ley Andalucía 5/2003, ya ha cumplido en gran medida su papel.

II. CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

La Ley Andalucía 5/1984, en su redacción originaria, consideraba altos cargos a todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad, y particularmente, los siguientes:

- Los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales de las Consejerías y asimilados.
- Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- Los Presidentes, Directores y asimilados de empresas públicas y sociedades con participación de la Junta de Andalucía superior al 50 %.
- Los Delegados del Consejo de Gobierno en las empresas aludidas en el párrafo anterior.
- Los Presidentes Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.

La redacción del artículo 2 dejaba abierta la posibilidad de existencia de otros altos cargos distintos a los contemplados en el precepto, al emplear el término especialmente. Sin embargo, eran numerosas las dudas que surgían en torno a

cómo debía producirse ese nombramiento y a través de que disposición debería hacerse.

Por este motivo la Ley Andalucía 4/1990 incluyó, junto con la incorporación al listado de los Delegados provinciales de las Consejerías, Directores provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, o asimilados, una cláusula de cierre que incluía a «los demás altos cargos de libre designación que reglamentariamente sean calificados como tales».

La Ley Andalucía 3/2005, sigue en gran medida la estela del artículo 2 de la Ley del 84, incorporando a los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía, al Presidente, a los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y al Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía⁵, igualmente se incluyen los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas.

Por tanto, a la luz del artículo 2 de la Ley Andalucía 3/2005 son altos cargos⁶:

- El Presidente de la Junta de Andalucía, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Consejeros y todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes:
- Los Viceconsejeros, Secretarios Generales, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías y asimilados.
- Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía.
- El Presidente, los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y el Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía.
- Los Presidentes, Consejeros Delegados y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes

⁵ El artículo 14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía dispone que «El Presidente del Consejo Consultivo, los Consejeros electivos a tiempo completo y el Secretario General estarán sometidos al régimen propio de las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía».

⁶ El artículo 17.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía dispone que «Las personas titulares de los órganos superiores y directivos tendrán la consideración de altos cargos».

de la Administración de la Junta de Andalucía, o de las sociedades mercantiles con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos, superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de dichas entidades y sociedades.

- Los Delegados del Consejo de Gobierno en las entidades y sociedades aludidas en el párrafo anterior.
- Los Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.
- Los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas.
- Los Delegados Provinciales de las Consejerías, Directores Provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía o asimilados.
- La persona titular de la Dirección de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción⁷.

La Ley Andalucía 3/2005 emplea dos fórmulas de cierre: *a)* cualquier cargo nombrado por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno con rango igual o superior a Director General y *b)* los demás altos cargos de libre designación que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento⁸.

⁷ Esta referencia fue incluida por la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

⁸ Recordemos que la Ley del 84 sólo se refería a los cargos de libre designación que reglamentariamente fuesen calificados como tales, sin hacer referencia alguna a la Ley pero esta referencia no es necesaria pues, como no cabe duda, una Ley puede atribuir la condición de alto cargo sin que exista problema y con independencia de que así lo prevea la Ley 3/2005.

*Altos cargos establecidos por ley o reglamento en Andalucía
(listado no exhaustivo)⁹*

Presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía	1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía
Persona titular de la Agencia pública empresarial de Radio y Televisión de Andalucía	Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA):
Persona titular de la Dirección de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 10.3.)
Persona que desempeñe la Presidencia del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento.	Ley 8/2005, de 9 de mayo, del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento (art. 6)
Persona titular de la Dirección del Instituto	Decreto 277/2009, de 16 de junio de 2009, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública (art. 11.2)
Persona titular de la Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía	Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (art. 11)
Persona al frente del Comisionado del Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y de Relaciones Laborales de Andalucía	Decreto 59/2020, de 29 de abril, por el que se crea y regula el comisionado del Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales de Andalucía (art. 3.1)
Persona titular de la Dirección del Consejo de Transparencia y Protección de Datos.	Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (art. 9).

⁹ Véase <https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/rdac-pt/publico/buscarAltosCargosActivos.html?method=search&orden=null&columna=null>

Por último, la Ley, a los efectos exclusivamente de la aplicación del régimen de declaración de actividades, bienes, intereses y retribuciones, previstos en esta Ley, se consideran otros cargos públicos:

- a) Los Consejeros electivos del Consejo Consultivo de Andalucía que desempeñen sus funciones sin exclusividad.
- b) El Presidente del Consejo Económico y Social de Andalucía.
- c) Los representantes de la Junta de Andalucía en las Cajas de Ahorro y demás entidades de carácter financiero, siempre que desempeñen funciones ejecutivas.

III. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS

III.1. Dedicación exclusiva

Los altos cargos, en virtud de la especial actividad que desarrollan, están sujetos a un régimen de dedicación exclusiva¹⁰. Una exigencia que tiene un contenido muy preciso para evitar cualquier posible fuga o resquicio que permitiese burlar la previsión¹¹. Así en primer lugar se establece en positivo la obligación del ejercicio por parte de los altos cargos en régimen de dedicación exclusiva –art. 3.1 Ley 3/2005– que en sí mismo sería suficientemente claro, pero seguidamente se dispone esta vez en negativo, la prohibición que tienen a aquellos de compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad mercantil, profesional o industrial, ya sea de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena¹². De esta manera, el objetivo del Legislador ha sido, como ya manifestó Meseger Yebra (2007: 112) en relación a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los

¹⁰ Para realizar el sentido de la dedicación exclusiva, siguiendo el ejemplo de la Ley estatal Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (art. 13), la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, modificó, al margen de otras cuestiones del artículo 3 de la Ley 3/2005, su rúbrica que pasaba de *Régimen de dedicación a Dedicación exclusiva*.

¹¹ Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno recoge, entre los principios de actuación para los altos cargos, que: «Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses» –art. 26.2.b).2º–. Véase Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2014: 326-336.

¹² Esta redacción es fruto de la modificación operada en la disp. final segunda de la Ley 3/2005 por la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante. Inicialmente el artículo 3.1 tenía la siguiente redacción: «El ejercicio de un alto cargo deberá desarrollarse en régimen de dedicación absoluta y exclusiva, siendo incompatible con el desarrollo por sí o mediante sustitución de cualquier otro cargo, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, participación o cualquier otra forma especial, incluida la docencia y los cargos electivos de representación popular en colegios, cámaras o entidades que tengan atribuidas funciones públicas.»

conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, «agotar todas las posibilidades imaginables de segundas actividades al margen del cargo público, por razón de la modalidad (puesto, cargo, representación, profesión o actividad), naturaleza (pública o privada) y autonomía (por cuenta propia o ajena)». Este mismo autor continúa manifestando que «es obvio que si alguna hipótesis se le escapa al dictado legal no ha sido esa la intención del legislador, y por ello cualquier interpretación debe ser restrictiva, como resulta también la norma general en la labor de hermenéutica del régimen de incompatibilidades». Sin embargo, entendemos que con la redacción actual no hay posibilidad de que exista o se produzca vacío alguno en la medida que el artículo 3.1 comienza manifestando que «las personas que ocupan puestos de alto cargo (...) ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva...», si a ello unimos que existe un listado de actividades privadas y públicas compatibles, *in sensu contrario* todas aquellas no incluidas y que afecten al régimen de dedicación exclusiva no estarían permitidas por la Ley.

La exigencia de dedicación exclusiva por parte de los altos cargos no tiene una única causa o motivación. Es cierto, como mantienen algunos autores, que uno de los fundamentos es el de la eficacia del alto cargo en el ejercicio de sus funciones. Fundamento con el que podemos estar conformes. Sin embargo, la eficacia no necesariamente está vinculada a la dedicación exclusiva¹³. Un alto cargo puede ser muy eficaz en el ejercicio de todos sus cometidos públicos y desempeñar otras actividades sin que interfieran en ese elemento¹⁴. Tampoco puede entenderse que el fundamento se encuentra en la prevención de futuros conflictos de intereses, pues para evitarlos ya existen otros instrumentos en la Ley.

Por tanto, es necesaria la búsqueda de otro elemento que permita fijar los pilares de la dedicación exclusiva. Unos pilares que podemos extraer de la normativa estatal de altos cargos. Así el artículo 3, *Ejercicio del alto cargo*, de la Ley 3/2015, en el cual se recogen una serie de principios que los altos cargos deberán observar como son el interés general, la integridad, la objetividad, la transparencia, la responsabilidad y la austeridad, tampoco permiten hallar un punto de anclaje. Sin embargo, el propio artículo 3, establece que el ejercicio del alto cargo queda sometido a la observancia de las disposiciones de buen gobierno recogidas en la Ley 19/2013.

¹³ Como manifiesta Cerrillo Martínez: «Como ha destacado tradicionalmente la doctrina, la incompatibilidad persigue la defensa del interés público, la dedicación al cargo y sus exigencias, así como los principios de objetividad, neutralidad, eficacia y economía». Sin embargo, como el mismo autor apunta citando a Jiménez Asensio «la pretensión de estos sistemas de incompatibilidades no es otra que garantizar la imparcialidad, la independencia, la transparencia y la eficacia en el ejercicio de sus funciones por los altos cargos», aunque acto seguido recuerda que «estos objetivos son de imposible cumplimiento si no se complementa esta medida con otros elementos», (Cerrillo I Martínez, 2014:45).

¹⁴ De hecho, por ejemplo, el propio artículo 3.3 Ley 3/2005 permite la compatibilidad con la actividad docente universitaria siempre que no «suponga detrimento de su dedicación».

En este sentido, el artículo 26 de esta última norma, dedicado a los principios de buen gobierno, podemos extraer un principio general que exige que los altos cargos ejerzan «sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios» –art. 26.2.a).2º– y un principio de actuación que le impone el desempeño de su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses» –art. 26.2.b).1.º–. De estos principios podemos extraer la clave de la dedicación exclusiva, que se hallaría o residiría en exigir el desempeño de su actividad con «plena dedicación». El propósito o fin último sería crear un ambiente en el que el alto cargo pueda desarrollar sus funciones, sin distracciones, con una plena concentración en la actividad que desarrolla¹⁵, sin perjuicio, de que puede evitar en algunos casos situaciones de conflicto de interés, aunque no sea su fin principal pues para esto último se encuentra el régimen previsto en el artículo 11 de la Ley 3/2015.

Sin embargo, pese a la importancia y necesidad de la exigencia de la dedicación exclusiva, la legislación sobre el régimen de los altos cargos, desde sus comienzos fue consciente de que no podía tener un carácter absoluto o rígido –aunque el artículo 3 de la Ley Andalucía 3/2005 en su redacción originaria exigía dedicación absoluta y exclusiva–. Por ello, junto con la consagración del citado principio se contempló y se contemplan, como tendremos ocasión de analizar en los próximos epígrafes, una serie de excepciones que permiten compatibilizar la actividad del alto cargo tanto con actividades públicas, que logran hacer más versátil al mismo, como privadas, evitando lo que se ha denominado la «muerte civil» del alto cargo. Todo ello, sin perjuicio de que la regla general, como hemos visto, sea la incompatibilidad de toda actividad pública o privada ajena al cargo, pese a la existencia de excepciones¹⁶.

III.2. Principio de retribución única

Junto con el régimen de dedicación exclusiva se establece el principio de incompatibilidad económica o de retribución única que les impide percibir más de una remuneración¹⁷.

¹⁵ Como manifiesta Fernández Valmayor «El sistema de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas constituye también, como se comprende, una parte importante de la garantía de una actuación administrativa basada en los principios de ética pública», (Carro Fernández-Valmayor, 2010: 23).

¹⁶ Véanse los artículos 4, 5 y 6.d) y f) de la Ley Andalucía 3/2005 y 4 del Decreto Andalucía 176/2005.

¹⁷ En este sentido es interesante observar que la Ley Andalucía 3/2005 inicialmente en su objeto –art. 1– regulaba el régimen de incompatibilidades, así como la declaración de actividades, bienes e intereses y fue la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de

Esta regla tiene sus excepciones en las actividades privadas compatibles, pero en el caso de actividades públicas compatibles, la cuestión es diversa. Así, se prevén tres supuestos:

- a) Los altos cargos ostenten la condición de parlamentario en el Parlamento de Andalucía –expresamente previsto en el art. 3.2 Ley Andalucía 3/2005– en ningún caso podrán percibir ni retribución ni percepción alguna por cualquier concepto que pudiera corresponderles por su condición de diputados.
- b) Los altos cargos que ocupen, con la autorización del Gobierno, un segundo cargo en el sector público, por razones de especial interés público¹⁸ –art. 3.4 Ley Andalucía 3/2005– en cuyo caso les estará prohibido recibir más de una retribución.
- c) Los altos cargos que formen parte en órganos colegiados o de otra naturaleza de la Administraciones Públicas cuando les correspondan con carácter institucional o para los que fuesen designados en función del cargo, así como en los supuestos que pudieran representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos de gobierno o consejos de administración de empresas con capital público. En estos supuestos, la Ley 3/2005 –art. 4– prevé que las cantidades que se devenguen por cualquier concepto, incluidas la indemnizaciones por asistencia, serán ingresadas directamente por el organismo o empresa en la Tesorería de la Comunidad Autónoma (art. 5 Decreto Andalucía 176/2005).

Como puede apreciarse, en los supuestos de que compatibilicen el cargo con la condición de diputado existe una prohibición absoluta de percibir cualquier concepto –ni retribución ni percepción alguna– al igual que sucede con aquellos altos cargos que formen parte en órganos colegiados o de otra naturaleza de la Administraciones Públicas cuando les correspondan con carácter institucional ..., en los que el resultado es el mismo que el anterior pero con la diferencia de que todas las cantidades que se devenguen deberán ser ingresadas directamente por el organismo o empresa en la Tesorería de la Comunidad Autónoma (arts. 4.3 Ley Andalucía 3/2005 y 5 Decreto Andalucía 176/2005).

Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, la que incluyó también el concepto retribuciones.

¹⁸ La redacción de la Ley hasta la modificación efectuada por la Ley Andalucía 2/2001, prohibía recibir «más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas, ni de los organismos, entidades y empresas de ellos dependientes o con cargo a los órganos constitucionales» –art. 3.3–.

Distinto es el supuesto de que ocupen un segundo cargo con los requisitos exigidos, al menos eso parece, cuando prohíbe la percepción de una segunda retribución pero quizá en ese concepto no entren las indemnizaciones por asistencia u otros conceptos que en los casos anteriores parecen absolutamente prohibidos.

En la teoría resulta lógico y plausible que a un alto cargo, en el desarrollo de las actividades públicas compatibles, le sean reembolsados los gastos que le origine el desempeño de sus funciones. El problema, como han puesto de manifiesto Mir y Cruz¹⁹, es que aunque el dirigente desempeñe dos labores y que esté prohibido que perciba dos salarios, no sucede lo mismo con las dietas por transporte, manutención, etc., que adquieren por ambas tareas²⁰.

III.3.3. Incompatibilidades de los altos cargos

La Ley obliga a los altos cargos de declarar sobre las casusas de posible incompatibilidad en el plazo que se establezca reglamentariamente –art. 10–, es decir, en el plazo de dos meses desde la fecha del nombramiento (art. 7.2 Decreto Andalucía 176/2005). En este sentido, la regulación resulta enormemente pobre y carece de la agilidad necesaria para detectar las posibles incompatibilidades pues, como mínimo, el alto cargo estará dos meses en esta situación de incompatibilidad sin que fuese detectado por la Administración. Por este motivo, entendemos que la fórmula empleada por la normativa andaluza no es operativa. Para intentar solventar esta situación proponemos de *lege ferenda* que fuese obligatorio, por parte de los altos cargos, presentar una comunicación, previa al nombramiento, de las posibles causas de incompatibilidad pues, a diferencia de las declaraciones de actividades, bienes e intereses que responden a un principio de transparencia y de publicidad sin que afecten a la eficacia o imparcialidad, las declaraciones de incompatibilidad pueden tener efectos sobre el propio nombramiento como veremos más adelante y, por ello, no resulta razonable se establezca el mismo plazo

¹⁹ S. Mir y G. Cruz, *Mamá, quiero ser político*, La Esfera de los libros, 2013. Véase la reseña del mismo en el artículo ¿Cuántos sueldos puede cobrar un político?, en ABC, de 9 de diciembre de 2013, <http://www.abc.es/espana/20131209/abci-cuanto-cobran-sueldo-cargos-201312041749.html> (consultado el 22 de marzo de 2021).

²⁰ Así, en el diario *El Mundo*, del 9 de marzo de 2013, bajo el titular «La presidenta de Navarra pide perdón por el cobro de dietas de hasta 5.000 euros», se manifestaba que «En una carta publicada por el 'Diario de Navarra' y titulada "No puedo cambiar el pasado, pero sí el futuro", la presidenta señala que el cobro de dietas, que podían superar en una jornada más de 5.000 euros, fue una práctica habitual durante décadas en la Comunidad Foral», <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/03/09/espana/1362825837.html> (consultado el 24 de julio de 2021). Como ejemplo, también puede verse la noticia publicada en el *Diario Expansión*, el 3 de junio de 2021, «Los altos cargos de la Generalitat podrán seguir cobrando dietas», en la que se señalaba que «Según Rodríguez, la vicepresidenta del Govern, Joana Ortega, ha cobrado 6.000 euros en dietas por asistir a 11 reuniones de un órgano del que participa por su cargo en el Govern; el conseller de Empresa Felip Puig, y el de Territori, Santi Vila, han cobrado 11.000 euros por acudir a 26 reuniones y el secretario del Govern, Jordi Baiget, percibió 24.000 por reunirse en 46 ocasiones», <http://www.expansion.com/catalunya/2015/06/03/556f4bb6e2704e7c538b4595.html> (consultado el 24 de julio de 2021).

para la presentación de una y otra. Sólo de esta manera, el futuro alto cargo podría adecuar su situación al régimen de incompatibilidades, sin incurrir en ninguna infracción de las contempladas en la Ley, en la medida que aún no habría sido designado.

III.3.2 Causas de incompatibilidad y sus consecuencias

Los altos cargos son incompatibles, como dispone el artículo 6 de la Ley Andalucía 3/2005, como una consecuencia necesaria de la dedicación exclusiva prevista en el artículo 3 del mismo texto legal, entre sí y en particular, con una serie de previsiones que se ha visto ampliada notablemente por la modificación operada por la disp., final 2.4 de la Ley Andalucía 2/2021. Una modificación que ha incluido a los nueve supuestos recogidos originariamente otros siete (de la letra j a la letra o). Unas causas de incompatibilidad que, al margen de las posibles consecuencias sancionadoras, se derivan unas consecuencias directas previstas en el artículo 8 de la Ley Andalucía 5/2005.

Las causas de incompatibilidad y sus consecuencias se pueden observar en el siguiente cuadro:

Consecuencias de la falta de compatibilidad

Incompatibilidad	Consecuencias
Con todo otro cargo que figure al servicio o en los presupuestos de las administraciones, organismos o empresas públicas, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de las mismas, así como las funciones públicas retribuidas mediante arancel, participación o cualquier otra forma especial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3.3. [art. 6.a)]	Pase a la situación administrativa que en cada caso proceda (art. 8.1)
Con el desempeño por sí o por persona interpuesta de cargos de todo orden, funciones de dirección o de representación, así como de asesoramiento y mediación de empresas o sociedades concesionarias, empresas inmobiliarias, contratistas de obras, servicios o suministros, o con participación o ayudas del sector público cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas, con la excepción prevista en el artículo 5.1. [art. 6.b)]	(Art. 8.2) Suspensión en el ejercicio de los cargos. + Prohibición de obtenerlos mientras ejerzan los que son causa de incompatibilidad y durante dos años después de su cese siempre que los asuntos y las entidades guarden relación directa con las funciones que ejercía. <i>Excepciones:</i> Cuando fueren designados para los mismos en representación de las Administraciones Públicas. Cuando los estuvieren ejerciendo y hubieren cesado por razón de su nombramiento.

Con el ejercicio de cargos, por sí o por persona interpuesta, que lleven anejas funciones de dirección, representación o asesoramiento de toda clase de compañías, sociedades mercantiles y civiles, y consorcios de fin lucrativo, aunque unas y otros no realicen fines o servicios públicos ni tengan relaciones contractuales con las administraciones, organismos o empresas públicas [art. 6.c)]	Suspenderán también toda actuación o actividad propia de los cargos comprendidos en el mismo, por todo el tiempo que sirvan los que dan causa a la incompatibilidad, durante cuyo término de servicio tampoco podrán obtener nuevos cargos; si bien al cesar en aquéllos podrán reintegrarse al ejercicio de éstos, sin restricción alguna de plazo. (art. 8.3)
Con el ejercicio por sí o por persona interpuesta o mediante sustitución de la profesión a la que por razón de sus títulos o aptitudes pudiera dedicarse, salvo que se trate de actividades científicas no retribuidas y sin dedicación horaria obligatoria, y siempre que no suponga detrimento de su dedicación [art. 6.d)] ²¹	Cese en el ejercicio profesional activo mediante sustitución, mientras sirvan el cargo (art. 8.4)
Con la percepción de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio [art. 6.e)]	Las pensiones que se perciban, se ingresarán en la Tesorería de la Comunidad Autónoma (art. 8.5)
Con la gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares ajenos, cuando por la índole de las operaciones de los asuntos competa a las administraciones públicas resolverlos o quede implicado en ellos la realización de algún fin o servicio público [art. 6.g)].	Prohibición de las actividades referidas durante el ejercicio del cargo y, con el alcance y en términos previstos en el art. 7.2 –igualmente se abstendrán de desarrollar actividades privadas directamente relacionadas con expedientes sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese en el desempeño de dicho alto cargo– hasta dos años después de su cese (art. 8.6)

²¹ En la redacción vigente hasta la aprobación de la Ley Andalucía 2/2021 la redacción de esta causa de incompatibilidad era: «Con el ejercicio por sí o por persona interpuesta o mediante sustitución de la profesión a la que por razón de sus títulos o aptitudes pudiera dedicarse, salvo que se trate de actividades culturales o científicas efectuadas de forma no continuada.».

Con ser encausados judicialmente por delitos de falsedades, contra la libertad, contra el patrimonio y el orden socioeconómico, contra la Constitución, contra la Administración de Justicia, contra la Administración Pública, contra la Comunidad Internacional, de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional, contra el orden público, de financiación ilegal de los partidos políticos, contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, o por cualesquiera otros delitos dolosos castigados con penas graves o que conlleven inhabilitación especial para empleo o cargo público o suspensión de empleo o cargo público, desde que sea firme la resolución que acuerde la apertura del juicio oral o el procesamiento y hasta que finalice la causa por todos sus trámites, incidentes y recursos, o bien hasta que se acuerde el sobreseimiento provisional o definitivo de la causa [art. 6.j)].	Cese en el nombramiento de alto cargo (art. 8.7)
Con ser condenados por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedades, contra la libertad, contra el patrimonio y el orden socioeconómico, contra la Constitución, contra la Administración de Justicia, contra la Administración Pública, contra la Comunidad Internacional; de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional; contra el orden público, de financiación ilegal de los partidos políticos, contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, o por cualesquiera otros delitos dolosos castigados con penas graves o que conlleven inhabilitación especial para empleo o cargo público o suspensión de empleo o cargo público, hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados [art. 6.k)].	
Con ser condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, por delitos distintos a los indicados en el párrafo k), hasta que se haya cumplido la condena [art. 6.l)].	
Con ser inhabilitados para empleo o cargo público o suspendidos de empleo o cargo público, por sentencia o resolución administrativa firme, por el tiempo que dure la condena o sanción, en los términos previstos en la legislación penal o administrativa [art. 6.m)].	
Con ser inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, mientras no haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia firme de calificación del concurso [art. 6.n)].	
Con ser titulares o autorizados de cuentas bancarias o de otros activos financieros en países o territorios calificados reglamentariamente como paraísos fiscales, en los términos previstos en el artículo 5.2, hasta que se demuestre de modo fehaciente la cancelación de la cuenta o del correspondiente activo financiero, o bien dejen de ser titulares o autorizados de esas cuentas bancarias u otros activos financieros [art. 6.ñ)].	
Con ser sancionados mediante resolución administrativa firme, por la comisión de infracciones administrativas tipificadas en la Ley de lucha contra el fraude y la corrupción y protección de la persona denunciante, hasta la finalización del plazo de prescripción de la sanción y con independencia de que la misma haya sido ejecutada y cumplida [art. 6.n)].	

III.3.3. Actividades compatibles

III.3.3.1. Actividades privadas compatibles

La Ley Andalucía 3/2005 no contiene ningún precepto específico dedicado a la compatibilidad del cargo público con las actividades privadas, como el caso de numerosas Comunidades Autónomas como es el caso de Cantabria, Cataluña, La Rioja o Galicia, entre otras, o de la anterior ley estatal de altos cargos²². Así, la Ley andaluza únicamente contempla un precepto –art. 5– que recoge el régimen de la compatibilidad con la administración del patrimonio personal o familiar y el resto de la actividades privadas compatibles se encuentran en el artículo dedicado al régimen general de incompatibilidades –prohibiendo la compatibilidad y después estableciendo una excepción– y también, tras la reforma efectuada por la Ley Andalucía 2/2021 –disp. final 2.2– en el artículo 3, bajo la rúbrica *dedicación exclusiva*.

Por su parte el Decreto Andalucía 176/2005, en el artículo 4, bajo la rúbrica *Actividades exceptuadas*, recoge las actividades exceptuadas del régimen de dedicación absoluta y exclusiva, entre las que se encuentran las públicas, en el apartado primero, y las privadas en el segundo.

La falta de sistemática es significativa ya que produce una ausencia de armonía en el texto de la Ley que no ha sido subsanado en las distintas reformas efectuadas pero aún más importante era el hecho de que se permitía la compatibilidad sin limitación alguna en los supuestos permitidos. Es decir no quedaba condicionada a que no comprometiese la imparcialidad o independencia o a que supusiese un menoscabo al ejercicio del cargo pese a que pudiera, de alguna manera y haciéndose una interpretación finalista, entenderse que va implícito. Esta cuestión si ha sido subsanada y ahora para el desarrollo distintas actividades, con la salvedad de la administración del patrimonio personal y familiar, se requiere que no supongan un detrimento en el ejercicio de su dedicación²³.

III.3.3.1.1. Administración del patrimonio personal o familiar

Resulta razonable, como ha puesto de manifiesto Sarmiento Méndez, que la persona que accede a la condición de alto cargo pueda continuar con la administración de su patrimonio pues no sería lógico que se le impidiese la supervisión de sus

²² Art. 10 Ley 5/2006. La vigente Ley estatal –Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado– elimina la sistemática de la Ley 5/2006 y establece las compatibilidades a lo largo del articulado pero, sin embargo, dedica un artículo a las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese –art. 15–.

²³ Véanse los artículos 3.3; 6.d) y f) Ley Andalucía 3/2005.

intereses económicos (Sarmiento Méndez, 1996:345)²⁴. De este modo, la Ley Andalucía 5/1984 ya disponía, en su artículo 4, que las actividades derivadas de *la mera administración el patrimonio personal o familiar* no están sujetas al régimen de incompatibilidad. Esta redacción original del artículo 5 de la Ley Andaluza 3/2005. Una redacción que no resulta muy afortunada, aunque sea la misma que se recoge en la legislación estatal y la mayoría de las disposiciones autonómicas, pues, como bien ha puesto de manifiesto (Meseguer Yedra 2007: 193), el término «mera» debe entenderse como una restricción del alcance de lo que es, en efecto, una pura excepción que es calificada por Sánchez Blanco como una expresión poco afortunada (Jiménez Blanco, 1996: 226)²⁵.

La Ley Andalucía 3/2005 en su redacción original recogía una excepción al régimen de compatibilidad para la administración del patrimonio personal o familiar, en los supuestos de «participación superior al diez por ciento entre el titular del alto cargo, su cónyuge, pareja de hecho inscrita en el correspondiente Registro, hijos menores y personas titulares en sociedades que tengan conciertos, contratos o concesiones de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local». Una previsión similar ya se encontraba en la Ley del 84, sin embargo la redacción mejoraba notablemente la anterior en la medida que la primera no contemplaba a las parejas de hecho y personas tuteladas y sólo se producía la incompatibilidad en los supuestos en que la participación fuera superior al diez por ciento en las sociedades que tuviesen conciertos de obras, servicios o suministros, cualquiera sea su naturaleza, exclusivamente cuando aquéllos fueran con la entidad pública en la que desempeñase su cargo, mientras que con la ley versión de 2005 esta limitación fue eliminada, ampliándose a todo el sector público estatal, autonómico o local.

²⁴ En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 2014 manifiesta que «De entenderse que cualquier relación entre la función pública a la que se pretende acceder y la profesión que se ejerce, es por sí solo determinante de incompatibilidad, resultaría que sólo los ciudadanos con nulo pasado profesional, pueden acceder a un cargo público. O lo que es lo mismo: sólo pueden acceder los profesionales de la política. La interpretación de la norma ha de permitir el acceso a la vida pública a profesionales de la actividad privada porque ello redundaría en beneficio de la sociedad, que se vería privada de poder tener gestores y dirigentes altamente cualificados en su distintos campos profesionales, y además, un ente tras una interpretación tan restrictiva y constrictora, constituiría una interpretación disuasoria para aquéllos, porque en su caso acceder a la vida pública les comportaría un quebranto absoluto en su vida, de forma que al fin se traduciría en una discriminación intolerable e incompatible con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución».

²⁵ Algunos autores han criticado el empleo del verbo administrar por entender que en el orden jurídico civil se contraponen a disponer y, por tanto, se podría llegar al absurdo de que un ministro no pudiera vender un inmueble de su propiedad. Desde nuestra posición esta interpretación debe ser rechazada pues administrar, en la tercera acepción del Real Diccionario de la Lengua Española, se define como «Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes» y, por tanto, entendemos que la administración también lleva implícito la disposición de los bienes que integran el patrimonio. Véase. Meseguer Yedra, 2007: 193-194.

La Ley Andalucía 2/2021 ha llevado algunas a cabo algunas modificaciones en esta cuestión, esto es cuando se trata de la participación superior al 10% del capital de sociedades. Así siguiendo el ejemplo de la Ley estatal 3/2015, elimina toda referencia al cónyuge, pareja de hecho, hijos menores, para referirse a la participación directa o por persona interpuesta –se considera persona interpuesta la persona física o jurídica que actúa por cuenta del alto cargo–, y extiende la prohibición para las sociedades que tuviesen conciertos, contratos pero también concesiones de cualquier naturaleza con el sector público, estatal, autonómico o local, pero también se aplica a aquellas que reciban subvenciones de cualquier administración pública²⁶.

Un límite del 10% que no se aplica en los supuestos en los que el capital suscrito por el alto cargo sea superior a 600.000 euros y sus participaciones supongan una posición en la sociedad que pueda condicionar de forma relevante su actuación.

Esta cautela se vio reforzada, en cierta medida, con la obligación que se impone, en el artículo 9 de la Ley Andalucía 3/2005 –una reproducción del artículo 8 de la Ley Andalucía 5/1984–, a las empresas, entidades o sociedades que tomen parte en licitaciones públicas, contraten o hayan de encargarse de la gestión de cualquier servicio público, ya sea prestado directamente por la Administración de la Junta

²⁶ En el informe del Consejo de Estado al proyecto de ley estatal se plantearon numerosas cuestiones relativas a esta cuestión que son extrapolables a la Ley Andaluza 3/2005 pues la redacción es idéntica. La primera cuestión que sobresale, como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 1435/2013, de 6 de febrero de 2014, es que el ámbito subjetivo del régimen de limitación patrimonial en participaciones societarias es más limitado, en tanto que la redacción proscribía la tenencia de participaciones al alto cargo «por sí o por persona interpuesta», expresión que ha sustituido a la referencia que el artículo 6.1 de la Ley 5/2006 contenía al alto cargo «por sí o junto con su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas». Continúa el Consejo de Estado manifestando que «Se dice que parece ser más limitado porque se aprecia cierta ambigüedad en la redacción del precepto en la medida en que la referencia anterior “junto con cónyuge”, sea cual sea el régimen económico matrimonial, persona que conviva en análoga relación de afectividad, hijos dependientes y personas tuteladas se aludía a un criterio para computar el volumen de la participación mientras que la referencia a la persona interpuesta es una precisión relativa al concepto de tenencia». De esta manera, el órgano consultivo recomendaba aclarar si la expresión “persona interpuesta” debe entenderse referida al “tercero independiente” al que se refiere el artículo 14.3, o a la entidad financiera encargada de la gestión y administración de las acciones y participaciones del alto cargo prevista en el artículo 18.1 del por entonces anteproyecto. Lo cierto es que no queda especialmente clara esta cuestión, pues el artículo 14.3 cuando se refiere al tercero independiente, entiende «como tal a un sujeto en el que no concurren las circunstancias contempladas en el apartado 1». Por último, el Consejo de Estado instaba al Gobierno a precisar si el volumen de participación previsto en el apartado 1 del artículo 14 —esto es, el diez por ciento— debía calcularse sumando automáticamente a las participaciones propias las del cónyuge e hijos dependientes o solo cuando éstos puedan ser considerados persona interpuesta, si es que así fuera. En este sentido, la redacción del precepto parece que no ofrece duda alguna, pues se dispone que “los altos cargos no podrán tener, por sí o por persona interpuesta, participaciones...”, y, en consecuencia estimamos que solo podrán sumarse los porcentajes cuando pueda demostrarse que aquellas tienen la condición de personas interpuestas. En este sentido, consideramos más acertada la fórmula de la Ley 5/2006, que partía de la premisa de que las participaciones del cónyuge en sentido amplio, hijos dependientes y personas tuteladas se incluían directamente en el porcentaje del alto cargo. La opción de la Ley 5/2006 tampoco era perfecta pues en ella eran excluidas todas aquellas personas interpuestas que no fueran las anteriores. Por ello, entendemos que debería haberse mantenido la formulación anterior que funcionaba como una presunción iure et de iure, e incluir la figura de la persona interpuesta, que puede incluir incluso personas jurídicas o físicas, pero en este caso tendría que demostrarse el carácter interpuesto.

de Andalucía o a través de sus entes instrumentales, de acreditar, mediante, que no forma parte de los órganos de gobierno o administración persona alguna de los que tienen la condición de alto cargo con arreglo a la Ley Andalucía 3/2005. Una acreditación que en la redacción original del artículo 9, requería la oportuna certificación expedida por su órgano de dirección o representación competente y tras las modificación operada por la Ley Andalucía 2/2021, resulta admisible una declaración responsable por parte de la personas que presente la respectiva oferta.

La falta de la certificación o de la declaración responsable supondrá el rechazo de las proposiciones que no acompañen dicha certificación o declaración responsable, junto a los documentos requeridos en cada caso.

Por último, la disposición final 2.3 de la Ley Andalucía 2/2021 incluyó un punto segundo al artículo 5 de la Ley Andalucía 3/2005 para impedir a los altos cargos que puedan «ser titulares o autorizados de cuentas bancarias o de otros activos financieros en países o territorios calificados reglamentariamente como paraísos fiscales, ya sea directamente o a través de sociedades en las que posean una participación superior al cinco por ciento». En estos casos, la participación podrá ser directa o indirecta, a diferencia del resto participaciones contempladas en el primer apartado del artículo citado, a través de cónyuges o parejas de hecho inscritas en el correspondiente registro, y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad y nada prevé en relación a otras personas interpuestas.

III.3.3.1.2. Producción y creación literaria, artística, científica y técnica

Resultan compatibles, como manifiesta el artículo 4.2.a) del Decreto Andalucía 176/2005 «las actividades de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas podrán efectuarse de forma no habitual y siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios».

La creatividad es una manifestación del principio de libertad de expresión, un medio de desarrollo de la personalidad y un derecho reconocido en el artículo 20.1.b) de la Constitución que reconoce el derecho a la «producción y creación literaria, artística, científica y técnica». Y, en consecuencia, no puede ser cercenado por ninguna norma de incompatibilidad, sin embargo, ello no es obstáculo para que se establezca la limitación o la salvedad que introduce el precepto que prohíbe las publicaciones derivadas de aquéllas de forma habitual y que sean consecuencia de una relación de empleo o de una prestación de empleo, pues, en estos supuestos, al existir una relación permanente y habitual se produciría la existencia de vínculo laboral que no sería aceptable. Por tanto, no queda limitada, como es lógico, la creación literaria, artística... que pertenecen a la esfera del individuo sino que

exclusivamente se limita la publicación de las mismas cuando derive de una relación de empleo o prestación de servicios²⁷. El concepto publicación debe entenderse en un sentido amplio pues existen creaciones que no se publican como por ejemplo, esculturas, pinturas y, por tanto, el término debe entenderse en un sentido finalista.

III.3.3.1.3. Colaboración y participación en congresos, seminarios, conferencias, jornadas

El artículo 4.2.b) del Decreto Andalucía 176/2005 excluye del régimen de incompatibilidades la colaboración y participación de altos cargos en congresos, seminarios, conferencias, jornadas, coloquios o cursos. Pero para que se produzca esta compatibilidad se requieren dos requisitos: a) el carácter esporádico y ocasional de la actividad y b) que no estén financiados específicamente por la Administración de la Junta de Andalucía.

Una aplicación estricta del precepto llevaría pensar que los altos cargos no podrían participar ni colaborar, en modo alguno, cuando la actividad se encuentre financiada por la Junta de Andalucía, sin embargo, esta interpretación literal debe ser abandonada o desechada pues debemos entender que el precepto se refiere exclusivamente a las actividades de esta naturaleza ajenas al cargo. No tendría sentido que un Consejero no pudiese pronunciar una conferencia en un congreso financiado por su propia Consejería cuando su intervención se deba precisamente al cargo que ocupa, lo que no podría es percibir ingreso alguno en virtud de su intervención.

La participación de los altos cargos en el resto de actividades, según algunos autores, puede resultar peligrosa en orden a preservar la imparcialidad de los mismos pues es frecuente que las retribuciones sean cuantiosas y, en numerosas ocasiones, están organizados y/o promovidos por colectivos interesados. Sin embargo, y pese a

²⁷ En este sentido el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 2 de noviembre de 1989 (RTC 1989\178), analiza la posible inconstitucionalidad de la limitación –va referida a la Ley estatal de 1984 pero el contenido es el mismo que el de la Ley Andalucía 3/2005– al considerar los recurrentes que la salvedad establecida condicionaba el ejercicio de la libertad de expresión. El Alto Tribunal manifestó que «no hay tal condicionamiento, sin embargo, si se tiene en cuenta la finalidad que persigue el precepto, que es, precisamente, excluir del régimen de incompatibilidades –con todas sus consecuencias, incluidas, claro es, las de naturaleza económica– la producción y creación literaria, artística y científica. Que se haga la salvedad de la producción realizada como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios para nada afecta a dicha libertad, sino exclusivamente a la titularidad de la referida producción, que, por recaer en el ente público de que se trate, ningún sentido tiene que se exceptúe ese supuesto del régimen de incompatibilidades. Los demandantes reprochan también la limitación a la ocasionalidad, contenida en los apartados g) y h) del repetido precepto, que consideran que infringe, simultáneamente, los arts. 20 y 27 de la Constitución. La limitación en cuestión es, sin embargo, perfectamente razonable y coherente con el sistema de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, ya que de no existir esa limitación el ejercicio habitual, reiterado y constante de las actividades a que se refieren los apartados g) y h) del art. 19 de la Ley impugnada podría entrar en contradicción con la dedicación al puesto de trabajo en la Administración, con menoscabo de la eficacia de la actividad del correspondiente ente público» (F. J. undécimo).

ello, ninguna de las leyes autonómicas ha prohibido la percepción de cantidades (García Mexía, 2001:198).

En cuanto al requisito de la ocasionalidad, como ha dejado de manifiesto, Meseguer Yedra «es perfectamente razonable y coherente con el sistema de incompatibilidades ya que de no existir esa limitación el ejercicio habitual, reiterado y constante de la actividad (...) podría entrar en contradicción con la dedicación al puesto de trabajo en la Administración, con menoscabo de la eficacia de la actividad del correspondiente Organismo o Ente público» (Meseguer Yedra, 2007: 197); es decir, podría colisionar con el principio de dedicación exclusiva.

La reforma operada por la Ley Andalucía 2/2021 en la Ley Andalucía 5/2005 ha incorporado en esta materia algunas cuestiones interesantes.

Así, el artículo 3.3 de la Ley Andalucía 3/2005, permite, de manera retribuida o no y con el límite de setenta y cinco horas, que los altos cargos «puedan participar en seminarios, jornadas o conferencias organizadas por centros oficiales destinados a formación del personal de las administraciones públicas, siempre y cuando no tenga carácter permanente y participen en los mismos por razón del cargo, de su especialidad profesional o de la posición que ocupen en la organización administrativa del sector público.». En estos casos, entendemos que cuando participen por razón del cargo o en virtud de la posición que ocupan en la Administración no podrán ser retribuidos por la intervención.

Igualmente se incluye, por primera vez, la posibilidad de que los altos cargos puedan impartir docencia universitaria, retribuida o no, con el límite no superior a las setenta y cinco horas anuales o su equivalencia con el régimen de dedicación del profesorado expresado en créditos ECTS²⁸.

²⁸ Alguna Comunidad Autónoma ha previsto, al margen de esta participación ocasional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, la compatibilidad con la docencia universitaria. Este es el caso, p.e., del art. 6. *Compatibilidad con actividades privadas*, de Ley Navarra 19/1996 cuando dispone que: «El ejercicio de un puesto de alto cargo será compatible con las siguientes actividades privadas, siempre que con su ejercicio no se comprometa la imparcialidad o independencia del alto cargo en el ejercicio de su función: d) La docencia en centros universitarios, siempre que se realice en régimen de dedicación a tiempo parcial, con una duración determinada y que no suponga menoscabo en el ejercicio del cargo público» o el art. 7 Ley Canarias 3/1997, *Compatibilidad con la función docente*, cuando manifiesta que: «1. Los altos cargos podrán compatibilizar sus actividades propias con funciones universitarias en régimen de dedicación a tiempo parcial, previa autorización expresa del Gobierno de Canarias, en la que se fijarán los límites retributivos máximos a percibir, así como el número máximo de horas de ejercicio de la actividad compatible». La Ley Galicia 1/2016 es amplia en este sentido en cuanto que se refiere al ejercicio de funciones docentes, de carácter reglado, cuando en su artículo 41, *Compatibilidad con el ejercicio de la docencia*, dispone que: «1. Se podrá compatibilizar, cumplidas las restantes exigencias de la presente ley, el ejercicio de funciones docentes, de carácter reglado, siempre que no supongan menoscabo de la dedicación en el ejercicio del cargo público y se realice en régimen de dedicación a tiempo parcial. 2. El desarrollo de esta actividad no podrá suponer en ningún caso incremento alguno sobre las cantidades que por cualquier concepto corresponda percibir por el ejercicio del cargo público, con excepción de las indemnizaciones por gastos de viajes, estancias y traslados que les correspondan de acuerdo con la normativa vigente en el área docente, y dándoles idéntico destino a

La Ley Andalucía 3/2005 exige que en el caso de los seminarios, congresos, jornadas...no tenga un carácter permanente mientras que en la docencia universitaria exclusivamente se requiere que no suponga un detrimento de su dedicación, hecho que permitiría que fuera compatible con un contrato de profesor asociado o la docencia en master, doctorado o grado de forma mediante alguna fórmula contractual.

III.3.3.1.4 Participación en actividades de instituciones culturales o benéficas

La Ley Andalucía 3/2005 incluía, en su redacción originaria, entre las incompatibilidades, «... toda clase de actividades en instituciones culturales o benéficas, salvo autorización del órgano que los nombró o que fueran anejas al cargo» –art. 6.f)–, y posteriormente el Decreto Andalucía 176/2005 le daba y le da –no se ha modificado el precepto desde su publicación– una redacción positiva a esta incompatibilidad permitiéndola cuando sean autorizadas o sean ajenas al cargo –art. 4.2.b)–.

Entrando en el contenido material del precepto, en su momento afirmábamos que del régimen vigente en el momento de la aprobación de la Ley, los altos cargos podían desempeñar toda clase de actividades en instituciones culturales o benéficas cuando fueran anejas al cargo y en los demás supuestos requerirá autorización.

Con todo, lo cierto era que la redacción de la excepción era parca por dos motivos (Perez Monguió 2011: 238-239).

a) No se precisaba a qué tipo de actividades se refería, pues parecía que no había excepción, cualquier tipo o modalidad de participación requerirá la autorización salvo que fuese ajena al cargo. En sentido, proponíamos de *lege ferenda* que se condicionase la participación a que no comprometiese la imparcialidad o la independencia del cargo.

los derechos económicos que, en su caso, pudiesen devengarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 40.2.3. Para el ejercicio de las funciones docentes se requerirá la autorización expresa de la persona titular de la consejería competente en materia de función pública. 4. Los altos cargos comprendidos en el ámbito de aplicación de este capítulo podrán participar en las actividades a cargo de los centros oficiales de formación y perfeccionamiento del personal empleado público mediante la impartición de conferencias y cursos, siempre que dicha colaboración se produzca con carácter excepcional, así como en los congresos, seminarios y actividades análogas, teniendo derecho a la percepción de las indemnizaciones previstas reglamentariamente. Los centros de formación dependientes de la Administración general de la Comunidad Autónoma y de los entes instrumentales del sector público autonómico comunicarán trimestralmente a las consejerías competentes en materia de presupuestos y de función pública el desglose de las cantidades satisfechas por los conceptos indicados.». En el caso de la Ley País Vasco 1/2014 se prevé, en relación a la declaración de actividades, que «la declaración relativa al ejercicio de las actividades docentes que vinieran desempeñando o que estuvieran comprometidas con anterioridad al inicio de la relación de servicio como cargo público se realizará antes de esta, quedando en suspenso la toma de posesión hasta que el Consejo de Gobierno se pronuncie sobre la compatibilidad» –art. 20.3–

b) No se concretaba qué características deben tener las instituciones culturales o benéficas, ¿pueden tener ánimo de lucro? ¿Delimitación de su ámbito territorial?...

Ante esta situación, proponíamos una modificación sustancial del precepto con objeto de dotarlo de la entidad suficiente para aclarar esos extremos y aportar seguridad jurídica y transparencia a la cuestión.

La redacción del precepto fue modificada por la disp. final 2.4 de la Ley Andalucía 2/2021, en la que se recogen parte de las observaciones realizadas en el año 2011. Así, al margen de ampliar la incompatibilidad de toda clase de actividades en entidades de cualquier tipo, excepciona la participación, siempre que sean ajenas al cargo –en ese caso no habría ningún problema al entenderse vinculadas al ejercicio del mismo– en fundaciones, asociaciones y demás entidades sin ánimo de lucro, despejando la duda si podían tener las mismas ánimo de lucro y también se solventa la incógnita del ámbito territorial pues se observa que no existe límite en ese sentido. Igualmente se requiere que no exista retribución alguna, exigiendo que sean de interés social o cultural.

La modificación del precepto elimina la obligación de autorización previa del órgano que lo nombró para participar en este tipo de actividades cuando fueran ajenas al cargo pero, sin embargo, no es la realidad pues el Decreto Andalucía 176/2005 requiere esa autorización en esos casos –art. 4.2.b–.

Por último, la modificación no ha incluido la propuesta de *lege ferenda* de que se condicionase la participación a que no comprometiese la imparcialidad o la independencia del cargo pero, sin embargo, si exige que no suponga un detrimento de su dedicación.

III.3.3.2. Actividades públicas compatibles

En la Ley se distinguen dos ámbitos públicos de compatibilidad: uno representativo, de carácter personal y de una legitimación directa como es el de parlamentario y otro de carácter representativo, institucional y de legitimación indirecta, vinculados o no a la condición de alto cargo, que les permite formar parte de los órganos colegiados o de otra naturaleza de las Administraciones Públicas cuando les corresponda con carácter institucional o para los que fuesen designados en función del cargo y de representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos de gobierno o consejos de administración de empresas con capital público –art. 3.2 y 4 Ley Andalucía 3/2005–.

Actividades públicas compatibles

Actividad	Requisitos específicos	Requisitos comunes
Formar parte de los órganos colegiados o de otra naturaleza de las Administraciones Públicas	Exclusivamente cuando les corresponda con carácter institucional o para los que fuesen designados en función del cargo	Las cantidades que devenguen por cualquier concepto, incluidas las indemnizaciones por asistencia, serán ingresadas directamente por el organismo o empresa en la Tesorería de la Comunidad Autónoma.
Representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos de gobierno o consejos de administración de empresas con capital público ²⁹ .		
Parlamentarios en el Parlamento de Andalucía	En ningún caso podrán percibir retribución o percepción de cantidad alguna que por cualquier concepto pudiera corresponderles por su condición de diputados (art. 3.2 Ley Andalucía 3/2005)	

²⁹ La presencia de altos cargos en representación de la Administración General del Estado, sirva de ejemplo para evidenciar el debate existente, en los órganos colegiados, directivos o Consejos de Administración de organismos o empresas con capital público o de entidades de Derecho Público ha sido cuestionada desde hace años (Carro Valmayor, 2010:30). De esta manera, Meseger Yebra 2007:178y ss) entiende que «Esa pertenencia hacía inevitable pensar que las entidades públicas empresariales en cuyo Consejo de Administración participasen altos cargos gozarían de una posición privilegiada en el sector de mercado en el que operasen, por cuanto gozarían de una posición privilegiada en el sector de mercado en el que operasen, por cuanto gozaban de una información estratégica privilegiada sobre la evolución coyuntural y futura del mercado en el que aquellas competirían con otros sujetos». Véase Sabam Godoy, 1991: 29 y ss). González Pérez (2014) considera que la presencia de altos cargos en Consejos de Administración de empresas de capital público constituye una grave corruptela administrativa y un atentado contra las reglas de la economía de mercado. Como muestra de la tensión en esta materia resulta bastante ilustrativo el debate que se produjo en el Congreso, en la VI Legislatura, entre el Diputado Hernández Moltó, del Grupo Parlamentario Socialista y el Ministro de Administraciones Públicas, Rajoy Brey. Así, el Diputado Socialista manifestaba «Fíjense ustedes si se habrán convencido de los criterios de utilidad de los cargos públicos que antes sólo podían ocupar dos Consejos de Administración de empresas públicas, que ahora ustedes pretenden elevarlo a cuatro. En cualquier caso, y al margen de esto, formulaba la pregunta también para que sirviera de recuerdo de lo que han sido sus posiciones —no sé si sirve de algo que ustedes recuerden su propia historia— en esta Cámara en la que hace tan sólo un año —no mucho más— ustedes hacían propuestas de proyectos de ley de bases de la empresa pública en las que, explícitamente, pensaban que había que llevar la prohibición a los altos cargos de la Administración pública para que no pudieran desempeñar al mismo tiempo el papel de reguladores y regulados, impidiendo su pertenencia a los Consejos de Administración de las empresas públicas. No satisfechos con esa prohibición, decían que esos consejos tenían que ser elegidos entre profesionales o expertos de reconocido prestigio técnico y, al mismo tiempo, había que reforzar los criterios de la función gestora de esos Consejos de Administración con ejecutivos que fueran conocedores reales de los asuntos de la empresa pública. No quiero recordarles su compromiso del programa electoral en el que los criterios de selección para los Consejos de Administración de las empresas públicas se basaban en primar la profesionalidad. Supongo que aquellos que, entre otros muchos, puede

IV. DECLARACIÓN DE ACTIVIDADES, BIENES, INTERESES Y RETRIBUCIONES

La Ley Andalucía 5/1984, en su artículo décimo, establecía la obligación de los altos cargos de formular declaración sobre las causas de incompatibilidad en la que debería constar la referencia a las actividades lucrativas profesionales, laborales, mercantiles o industriales³⁰. Sin embargo, la Ley no exigía la declaración de los bienes patrimoniales que quedaban fuera de control y esta situación persistiría hasta la aprobación de la Ley 4/1990, de 23 de abril, por la que modifican determinados artículos de la Ley 5/1984, por la que se añade un punto tercero al artículo 10 en el que se dispone que «los Altos Cargos a que hace referencia esta Ley formularán además declaración de bienes patrimoniales». Posteriormente, este precepto sufriría una nueva modificación por la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las declaraciones tributarias al Registro de intereses y bienes de los altos cargos de la Junta de Andalucía, dando la redacción definitiva hasta la derogación de la Ley Andalucía 5/1984 por la Ley Andalucía 3/2005, manifestando que «Los titulares de cargos a que hace referencia esta Ley formularán declaración sobre las causas de posible incompatibilidad con arreglo al modelo que aprobará la Consejería de Gobernación. En dicho modelo deberá constar la referencia a las actividades lucrativas, profesionales, laborales, mercantiles o industriales de quienes accedan a los Altos Cargos, así como declaración de bienes patrimoniales, con expresión de su situación y valor a la fecha de la declaración, incorporando copia de la declaración-liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la del Impuesto sobre el Patrimonio, en caso de estar obligado a ello» (art. 10.1).

desempeñar el propio Secretario de Estado y Comunicación, que nos han sorprendido al ver la profundidad de sus conocimientos energéticos y petroleros, al comprobar que desempeña cargos en la empresa Repsol o, en el caso de Iberia, su presidente, o tantos otros sobre los que tendremos ocasión de ir preguntándoles uno a uno». Ante lo que el Ministro de Administraciones Públicas le respondió que «Por tanto, si ahora están de acuerdo, lo que tienen que hacer es decir: señores del Gobierno, estoy de acuerdo con ustedes y me alegro mucho la forma de gobernar que tienen ustedes. Por último, señor Hernández Moltó, quiero decirle que no es verdad que se suban de dos a cuatro; no es verdad, a pesar de que –y en eso sí que tengo que reconocer que hay una gran coherencia en el Grupo Socialista; a lo mejor hay que hacerlo, pero no lo vamos a hacer– hay algunos consejeros nombrados por el anterior Gobierno socialista que, ante el estupor general, se niegan a dimitir de altos cargos en los Consejos de Administración de empresas públicas (yo creo que por una malentendida coherencia con lo que eran los planteamientos del Gobierno socialista anterior). Aprovecho esta oportunidad para que les diga usted a esos consejeros nombrados por el anterior Gobierno socialista que presenten su dimisión de inmediato, porque estamos en una situación muy contraria a lo que dice su propio partido», véase DSCD núm. 46, de 27 de noviembre de 1996, p. 2288.

³⁰ Como manifiesta Mesguer Yebra (2007: 213) «muchos países, entre ellos la mayoría de los incluidos en los estudios del Comité de Administración Pública (PUMA), constituido en el seno de la OCDE, como es el caso de Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Australia, poseen instrumentos semejantes al regulado en este precepto, esto es, una declaración de bienes y patrimonio que en algunos sistemas, incluso, se aplica no sólo a altos cargos y miembros del Gobierno, sino también a determinados funcionarios públicos de alto nivel». Con la Ley estatal 5/2006 «se logra extender la obligación de efectuar declaración patrimonial para todo el ámbito subjetivo de aplicación del régimen de incompatibilidades de altos cargos, dado que con la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sólo debían formularla los miembros del Gobierno, secretarios de Estado, subsecretarios y asimilados».

Para el cumplimiento de esta obligación el artículo 10 de la Ley Andalucía 5/1984 manifestaba que la declaración por parte de los altos cargos se realizaría con arreglo a un modelo que aprobaría la Consejería de la Presidencia, sin que se estableciese plazo para ello. Posteriormente se atribuiría esta obligación a la Consejería de Gobernación, mediante la Ley 3/1994, de 5 de abril, por el que se determina la incorporación de las declaraciones tributarias al Registro de intereses y bienes de los altos cargos de la Junta de Andalucía y en el Decreto 140/1992, de 28 de julio, se asignó a la Inspección General de Servicios. Esta competencia pasaría, por Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre la reestructuración de Consejerías, a la Consejería de Justicia y Administración Pública al atribuirle las competencias que tenía la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección de Servicios para pasar a la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, que pasó a denominarse Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios por el Decreto 305/2008, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública y que fue suprimida en el organigrama de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (Decreto 133/2010). Actualmente, la competencia la ostenta la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e interior.

Es significativo que después de todo este periplo no fuese hasta el 2004 cuando, a través de Resolución de 7 de enero, de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, se aprobase el modelo de declaración de actividades y bienes patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

La Ley Andalucía 3/2005, a diferencia de su antecesora con todas las modificaciones que sufrió, en esta materia era mucho más parca ya que se limitaba a recoger la obligación de los altos cargos de formular declaración de sus actividades, bienes e intereses, conforme se estableciese reglamentariamente y exigir la presentación de copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, del Impuesto sobre Patrimonio de cada ejercicio económico –art. 11–³¹.

Una redacción que se fue implementada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, que incorporó la obligación de formular declaración de las distintas retribuciones

³¹ Por el contrario el Reglamento, Decreto Andalucía 176/2005 resultaba muy preciso.

y extendió la declaración, conforme a lo que determinase el reglamento, «a las relaciones en materia de contratación con todas las Administraciones públicas y entes participados de los miembros de la unidad familiar de los altos cargos y otros cargos públicos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.».

IV.1. Obligación de declarar

La Ley Andalucía 3/2005, en su artículo 11, recoge la obligación de los altos cargos y otros cargos públicos de formular la declaración de sus actividades, bienes e intereses y retribuciones conforme a lo que se establezca reglamentariamente, es decir, conforme al capítulo II del Decreto Andalucía 176/2005 que, en cuanto a la obligación, reproduce, en su artículo 8.1, el contenido del precepto de la Ley. En este sentido resulta obligado señalar que la normativa andaluza, al igual que el resto, establece la obligación de declarar, el contenido, el plazo y otras cuestiones pero no determina el momento de partida de esa declaración y, por tanto se entiende que debe versar sobre las actividades, bienes e intereses existentes en el momento del nombramiento y del cese. Sin embargo, si el fin teleológico de esta medida es la transparencia del patrimonio de los altos cargos a lo largo del desarrollo de su función con objeto de eliminar toda duda sobre posibles enriquecimientos durante el mismo, de *lege ferenda* proponemos que la declaración debe abarcar las actividades, bienes, intereses y retribuciones con una anterioridad al nombramiento de un año. Sólo de esta manera puede evitarse que se puedan realizar operaciones de maquillaje justo antes del acceso al cargo³².

IV.2. La obligación de informar a los altos cargos de sus obligaciones en materia de incompatibilidad

La normativa andaluza articula un cauce información, en el artículo 16 del Decreto Andalucía 176/2005, bajo la rúbrica, *información en materia de incompatibilidades*, para que los nuevos cargos conozcan las obligaciones que se derivan de su nombramiento. De esta manera se impone, de forma genérica, a la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios³³, la obligación de divulgación

³² En el caso, entre otras, de la Comunidad de Madrid exige, aunque se refiera exclusivamente a las actividades, la obligación de efectuar declaración de todas las actividades desempeñadas por sí o mediante sustitución o apoderamiento, durante al menos el último año anterior a la toma de posesión (art. 9 Ley 14/1995).

³³ Decreto 601/2019, de 3 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía.

de las obligaciones en materia de incompatibilidades pero esta medida se complementa, a su vez, con la obligación de información a los altos cargos de sus deberes en materia de incompatibilidades en dos supuestos. El primero de ellos requiere un comportamiento activo y previo por parte de la Dirección General pues esta obligación surgirá cuando ésta tenga conocimiento del nombramiento o cese de un alto cargo como consecuencia de su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. El segundo supuesto, el conocimiento de la Dirección General del nombramiento del alto cargo es consecuencia de la obligación impuesta a las Consejerías, Organismos Autónomos, entidades de Derecho público, empresas públicas, fundaciones y consorcios con participación directa de la Junta de Andalucía superior al 50 por 100, de comunicar a la *Dirección General de Inspección y Evaluación*, en el plazo de un mes, los nombramientos y ceses que efectúen siempre que correspondan a cargos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 de la Ley 3/2005³⁴. Todo ello sin perjuicio de la obligación que se impone a las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de divulgar las obligaciones que se derivan de la Ley Andalucía 3/2005 entre todos los altos cargos y otros cargos públicos de las mismas, organismos autónomos, entes, empresas públicas, fundaciones y consorcios dependientes de ellas.

IV.3. Contenido de las declaraciones de actividades, bienes, intereses y retribuciones

La Ley no concreta, como tampoco hacía su antecesora, las actividades, bienes e intereses que deben ser declarados por los altos cargos, remitiendo a un ulterior desarrollo reglamentario. En este caso, en el Decreto Andalucía 176/2005 se ha realizado un ejercicio plausible consistente en precisar explícitamente el contenido aportando seguridad jurídica a la materia pues durante la vigencia de la Ley anterior era una Resolución, concretamente por la que se aprobaba el modelo de declaración de actividades y bienes patrimoniales de los Altos Cargos, de 7 de enero de 2004, la que precisaba estos aspectos.

El artículo 9 del Decreto Andalucía 176/2005 dispone que la declaración reflejará, al menos, por tanto fija unos requisitos de mínimos, los siguientes aspectos:

- Cargos y actividades públicas para los que ha sido designado y aquéllos que le corresponden con carácter institucional.
- Pensiones de derechos pasivos o de la Seguridad Social.
- Actividades públicas y privadas que desempeñen por cuenta propia o ajena.
- Bienes inmuebles urbanos y rústicos.

³⁴ Véase el artículo 14 Decreto Andalucía 176/2005.

- Saldo en cuentas bancarias a la fecha de nombramiento y cese.
- Acciones y participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios, a la fecha de nombramiento y cese y con el deber de actualizarlos a 31 de diciembre de cada año.
- Objeto social de las sociedades de cualquier clase en las que tengan intereses.
- Bienes muebles y otros bienes y derechos de cualquier clase o naturaleza que posean, cuyo valor supere los 6.000 euros.
- Seguros de vida cuya indemnización supere la cifra de 30.000 euros.
- Créditos, préstamos o deudas que integren el pasivo.

Sin embargo, para salvaguardar la privacidad y la seguridad de los altos cargos se establecen una serie de cautelas en cuanto a determinados bienes e intereses; concretamente bienes inmuebles, cuentas bancarias y valores mobiliarios y vehículos y embarcaciones. Y así de bienes inmuebles se omitirán los datos referentes a su localización, incluyéndose exclusivamente sus características, provincia en que se hallen y el valor catastral; de las cuentas bancarias y valores mobiliarios sólo se detallará el saldo existente a la fecha de nombramiento y cese, sin olvidar que se deben actualizar a 31 de diciembre de cada año, y, por último en lo que respecta a vehículos y embarcaciones sólo se especificará marca, modelo y valor, determinándose su valor en base a los precios medios de venta que anualmente aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda para la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. En cuanto a los restantes bienes, se empleará el criterio de valoración del Impuesto sobre el Patrimonio³⁵.

En el supuesto de bienes y derechos indivisos, se indicará el valor que corresponda según el porcentaje de participación del declarante en el bien o derecho correspondiente.

IV.4. Presentación de las declaraciones

El artículo 10 del Decreto Andalucía 176/2005 establece que las declaraciones podrán presentarse en el Registro de la Consejería de Justicia y Administración Pública –actualmente Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior–, dirigido a la Secretaría General para la Administración Pública, en

³⁵ La Ley 19/1991, de 6 de junio, sobre el Impuesto de Patrimonio se ha visto afectada por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, en la medida que el impuesto ya no se devenga pero la Ley continúa vigente y, por tanto, los criterios a los que alude el precepto también.

el modelo normalizado se encuentra en el anexo del Decreto³⁶ y que se puede descargar en la siguiente dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/001100-A00-V05-00.pdf>. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

También se podrá cumplimentar y presentar telemáticamente en la web del Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos³⁷, siendo necesario que se encuentren en disposición de certificado digital o DNI electrónico.

Una vez recibidas las declaraciones en el Registro se examinará la documentación presentada. En los supuestos, como dispone el artículo 17 del Decreto Andalucía 176/2005, en que se apreciaren carencias documentales o deficiencias formales en la declaración³⁸, se requerirá a la persona interesada para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos; teniendo presente que si por la documentación presentada, denuncia u otros medios, se tuviese conocimiento que la persona interesada pudiese estar incurriendo en alguna de las causas de incompatibilidad se pondrá en conocimiento de quien ostente la titularidad de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior para el ejercicio de las acciones pertinentes que procedan según el caso.

IV.5. Plazo de presentación de la declaración

La Ley Andalucía 3/2005 disponía que «la declaración se efectuará en el momento de la toma de posesión, cese o modificación de las circunstancias de hecho...», pero el precepto continuaba manifestando que debía hacerse en el plazo que se determinase reglamentariamente. Esta redacción no resultaba afortunada en la medida que parecía que los altos cargos tenían obligación de presentar la declaración en el momento de la toma de posesión, cese..., pero sin embargo después se remitía a un plazo a determinar por un reglamento. La única solución interpretativa posible, en aquéllos momentos, era entender que la toma de posesión, cese... servían para determinar el *dies a quo* y correspondía al reglamento fijar el *dies ad quem*

³⁶ Este anexo del Decreto Andalucía 176/2005 supone que la derogación implícita de la Resolución de 7 de enero de 2004, de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, por la que se aprueba el modelo de declaración de actividades y bienes patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

³⁷ <https://www.juntadeandalucia.es/rdac/inicio.html>

³⁸ El artículo 17.3 del Decreto considera deficiencias formales: a) Omisión de cualquiera de los datos identificativos de la persona declarante; b) Confusión, error o imprecisión en las declaraciones de actividades, bienes e intereses; c) La existencia, en las declaraciones, de palabras tachadas, enmendadas o entre renglones, que no estuvieran salvadas por la persona declarante con su firma y d) Falta de firma de la persona interesada.

y únicamente de esta manera se lograba dar coherencia a la previsión contenida en el precepto y esta es precisamente la vía que ha seguido el artículo 8.2 del Decreto Andalucía 176/2005³⁹. Una opción que finalmente ha solventado la propia Ley Andalucía 3/2005, tras la modificación operada por la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, que establece que «la declaración a que se refiere el presente capítulo se efectuará en el plazo de dos meses desde la fecha de la toma de posesión, cese o modificación de las circunstancias del hecho» –art. 12.1–.

³⁹ Este último precepto fija el plazo en dos meses desde la toma de posesión, cese o modificación de las circunstancias para la presentar las declaraciones ; salvo en el caso de las cuentas bancarias que sólo deberán declararse el saldo a la fecha de toma de posesión y al momento del cese y, como hemos indicado anteriormente para los valores mobiliarios, es decir, acciones, participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios, que deberán declararse a fecha del nombramiento y del cese; debiéndose actualizar a 31 de diciembre de cada año.

<i>Dies ad quem</i>	Documentos	Plazos	Particularidades
Desde el momento de la toma de posesión	Declaración de sus actividades, bienes, intereses y retribuciones.	Dos meses	Accesible a través de la siguiente dirección: https://www.juntadeandalucia.es/rdac/publico/consultaPublica.html
Cese			
Modificación de las circunstancias de hecho	Las autoliquidaciones tributarias íntegras del último ejercicio económico declarado correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, al Impuesto sobre el Patrimonio.	Antes del 1 de agosto de cada año natural	Serán objeto de publicidad en el Portal de la Junta de Andalucía, salvo en aquellos extremos que afecten al derecho a la intimidad de las personas que figuren en las mismas o de terceros, así como a los datos protegidos por la normativa vigente, en cuyo caso la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los datos a ella referidos, con expresa referencia a tal circunstancia.
Con carácter ordinario, durante el tiempo que esté en el cargo.	Las autoliquidaciones tributarias íntegras del último ejercicio económico declarado correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas		
Momento de nombramiento y cese	Acciones y participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios.	Momento puntual de nombramiento y cese	Deber de actualizarlo cada 31 de diciembre de cada año.
	Saldo en cuantas bancarias		

IV. 6. Publicidad

La Ley Andalucía 3/2005 dispone, en su artículo 14, que el *Registro de Actividades, Bienes, Intereses y retribuciones* será público y a su vez manifiesta que el contenido de las declaraciones inscritas se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y estarán disponibles en Internet; concretamente en la página web de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior –art. 14.2–⁴⁰. Por parte las autoliquidaciones de las declaraciones del impuesto de la renta –art. 12.2 Ley Andalucía 3/2005 y 14.3 Decreto Andalucía 176/2005– estaban exceptuadas de publicidad. Un régimen que cambio con la modificación operada por la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, como veremos en el epígrafe correspondiente.

La transparencia, por tanto, se erigía como un valor fundamental de la legislación andaluza de altos cargos que conducía a Andalucía a situarse en primera línea y en un ejemplo a seguir⁴¹. Esta cuestión no es baladí pues como diría el Senado americano con la publicidad de las declaraciones se produce: *a)* aumento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones; *b)* la constatación de altos niveles de integridad en la gran mayoría de los cargos o funcionarios; *c)* la evitación del surgimiento de conflictos de intereses; *d)* la disuasión frente a la ocupación de funciones y cargos públicos por parte de personas de suficiente integridad y *e)* una más satisfactoria capacitación de los ciudadanos para juzgar el rendimiento de sus cargos y funcionarios (García Mexía, 2001: 195) y, en último caso la publicidad permite dejar al descubierto los propios principios éticos que se recogen el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno., es decir, credibilidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad y honradez. Sin embargo, la publicidad del patrimonio del alto cargo puede plantear algunas dudas pues es muy distinto la obligación de declararlo, cuya oportunidad y necesidad resultan evidentes e incuestionables, que la publicidad del mismo en la medida que se podría poner en riesgo al alto cargo al hacer público su patrimonio y, no sólo el suyo, sino el de su cónyuge que implícitamente queda reflejado por ejemplo con los bienes inmuebles, y lo más llamativo es que al publicarse también en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* muchos años después de su cese cualquiera podría conocer el patrimonio del ex alto cargo en aquél momento produciéndose un atentado

⁴⁰ Concretamente la página es la siguiente: <https://www.juntadeandalucia.es/rdac/inicio.html>

⁴¹ De esta manera si accedemos a las declaraciones de cualquier alto cargo andaluz podemos apreciar, en primer lugar la declaración de actividades, la declaración de bienes patrimoniales –bienes inmuebles, saldo total de las cuentas bancarias, planes de pensiones, automóviles...– y las deudas o créditos existentes.

contra el principio de proporcionalidad. Es cierto que se prevé en la normativa que, transcurrido dos años desde el cese, quien ostente la persona que ostente la titularidad de la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios procederá a la cancelación de los datos obrantes en el Registro pero, como hemos visto, no evitará o cancelará los datos publicados en el *Boletín Oficial*.

Por último, la Instrucción Conjunta 1/2017, de 20 de diciembre, de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática y de la Secretaria General para la Administración Pública, para la aplicación del artículo 12 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, encomienda a las Unidades de Transparencia, coordinadas por la Secretaria de Transparencia, la publicación en la Sección de Transparencia del Portal de La Junta de Andalucía www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/altos-cargos.html los formularios correspondiente a los altos cargos y su cónyuge o pareja de hecho debidamente inscrita, quienes publicarán los formularios en un plazo de cinco días desde la recepción de los mismos previa disociación, en su caso, de los datos que, en su caso, identifiquen DNI, NIE o Pasaporte, la firma manuscrita o el código de verificación de la firma electrónica (Cuarta).

IV.7. Consecuencias jurídicas de la falta de presentación de las declaraciones

El Decreto Andalucía 176/2005 prevé, en el caso de que el alto cargo no haya cumplido con su obligación de presentar sus declaraciones en el Registro de actividades, bienes e intereses en el plazo de dos meses, previsto en artículo 8.2 de esta misma norma, que la *Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios* le requiera para presentarlas en el plazo de diez días⁴². Transcurrido el plazo para realizar las declaraciones y efectuado el requerimiento, la Dirección General pondrá los hechos en conocimientos de quien ostente la titularidad de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior para, entendemos, se proceda a la apertura del correspondiente expediente sancionador (art. 16.5 Decreto Andalucía 176/2005).

Esta fórmula no resulta aceptable ya que parece que hace depender de un requerimiento previo de una obligación en mora, el inicio de un posible expediente sancionador. Estas posiciones se ven confirmadas con la lectura de los tipos

⁴² No debemos confundir este requerimiento con la subsanación prevista en el artículo 17 del Decreto Andalucía 176/2005, abordada en el epígrafe correspondiente a la presentación de las solicitudes, pues en este caso se ha cumplido la obligación de presentación de la declaración en plazo con independencia de los defectos formales o carencias documentales que pudiera tener mientras que en el requerimiento se parte de la premisa de la falta de cumplimiento de la obligación prevista.

contemplados en el artículo 15 de la Ley Andalucía 3/2005. Así, en primer lugar, el artículo 15.2.c) de la Ley Andalucía 3/2005 califica como infracción grave «la no declaración de actividades, bienes, intereses y retribuciones, en el correspondiente Registro, tras el requerimiento para ello» y, en segundo lugar, el artículo 15.3 del mismo texto tipifica como infracción leve «la no declaración de actividades, bienes e intereses en el correspondiente Registro, dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento que se formule al efecto».

De esta manera, y en ambos casos, el requerimiento se convierte en un elemento del tipo sin el cual no será posible apreciar la existencia de la infracción. De esta circunstancia deriva en una situación de «favor» que carece de justificación alguna pues, como hemos expuesto anteriormente, existe la obligación de la Dirección General y de las Secretarías Generales Técnicas de informar a los altos cargos de sus obligaciones en materia de incompatibilidad. Incluso en el hipotético caso de que no se hubiera procedido a informar a los mismos no es un argumento para el incumpliendo de los deberes impuestos y aún menos para que no sea perseguible la omisión pues en el primer caso parece que lo que se sanciona en la Ley no es el incumplimiento de la obligación impuesta sino la falta de atención al requerimiento y en el segundo el retraso en el cumplimiento una vez detectado. Es por ello que no nos parece de recibo condicionar la apertura de un posible expediente sancionador a un previo requerimiento proponiendo, por tanto, de *lege ferenda* la supresión de este requisito del tipo del artículo 15.2.d) de la Ley Andalucía y la eliminación del mismo del artículo 16.3, 4 y 5 del Decreto Andalucía 176/2005.

IV. 9. Declaraciones tributarias

Al margen de las declaraciones de actividades, bienes e intereses, la Ley Andalucía 3/2005, en su artículo 12.2, exigía la presentación de la copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso del Impuesto de Patrimonio de cada ejercicio económico, impuesto que, desde la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, ya no se devenga aunque la Ley 19/1991 continúe vigente (Meseguer Yedra 2001:219 y ss). Unas autoliquidaciones que estaban excluidas de publicidad conforme al artículo 12 de la Ley Andalucía 3/2005 hasta que la modificación operada por Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, que estableció la obligación de publicidad en el Portal de la Junta de Andalucía, salvo en aquellos extremos que afecten al derecho a la intimidad de las personas que figuren en las mismas o de terceros, así como a los datos protegidos por la normativa vigente, en cuyo caso la publicidad

solo se llevará a cabo previa disociación de los datos a ella referidos, con expresa referencia a tal circunstancia –art. 12.2 *in fine*–.

Igualmente resultaba significativa la previsión de algunas Comunidades Autónomas –también en la ley estatal– de la posibilidad del alto cargo de presentar la copia de las citadas declaraciones del cónyuge o persona con la que conviva en análoga relación de afectividad. Para que se produzca esta posibilidad se requiere el consentimiento del cónyuge o persona vinculada pues de otra manera se podrían ver afectados derechos de terceros y por ello en algunas normas expresamente el consentimiento, exigiéndose incluso, como por ejemplo en La Rioja, que sea por escrito⁴³.

Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, modificó el artículo 12, para incluir entre otras cuestiones, una previsión relativa a los cónyuges y parejas de hecho debidamente inscritas. Así se prevé que los altos cargos puedan aportar las autoliquidaciones tributarias de aquellos, siempre de forma potestativa, y aunque estarán disponibles únicamente en el Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones, no serán objeto de la publicidad establecida en el artículo 14 de la presente Ley.

En este sentido, la publicidad de estas declaraciones en el Portal de la Junta de Andalucía solo podrá realizarse si se cuenta con el consentimiento expreso del cónyuge o pareja, salvando siempre aquellos extremos que afecten al derecho a la intimidad de las personas que figuren en las mismas o de terceros, así como a los datos protegidos por la normativa vigente, en cuyo caso la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los datos a ella referidos, con expresa referencia a tal circunstancia⁴⁴.

En estos casos, tanto cuando nos encontremos ante el supuesto de una declaración conjunta como individual del cónyuge o pareja de hecho debidamente inscrita, se deberá hacer contar expresamente su consentimiento a efectos de la presentación de la declaración así como de su publicación, salvando, como es lógico, los datos protegidos por la normativa vigente, en cuyo caso la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los datos a ella referidos, con expresa referencia a tal circunstancia –art. 12.4 *in fine* Ley Andalucía 3/2005–.

⁴³ Crf. artículo 10 Decreto La Rioja 30/2004.

⁴⁴ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/altos-cargos/declaraciones-irpf.html>

Con la Instrucción Conjunta 1/2017, de 20 de diciembre, de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática y de la Secretaria General para la Administración Pública, para la aplicación del artículo 12 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, se establece los formularios en los anexos pero exclusivamente estarán a disposición de los altos cargos de manera telemática en <http://lajunta.es/rdac>⁴⁵.

Documentación	Preceptiva	Opcional
Autoliquidaciones tributarias integras del último ejercicio económico.	Para los altos cargos: Renta Patrimonio	Cónyuge o pareja de hecho debidamente inscrita en el Registro de Parejas de hecho: Renta Patrimonio

⁴⁵ Anexo IA (referido a la información de declaración tributaria individual del IRPF de la persona Alto Cargo y otros Cargos Públicos); Anexo IB (referido a la información de declaración tributaria individual del IRPF del cónyuge o pareja de hecho debidamente inscrita, así como al consentimiento); Anexo II (referido a la información de declaración tributaria conjunta del IRPF, así como al consentimiento del cónyuge o pareja de hecho debidamente inscrita); Anexo IIIA (referido a la información de declaración tributaria del Impuesto sobre el Patrimonio de la persona Alto Cargo y otros Cargos Públicos); y Anexo IIIB (referido a la información de declaración tributaria del Impuesto sobre el Patrimonio del cónyuge o pareja de hecho debidamente inscrita, así como al consentimiento).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÁMARA DEL PORTILLO, D. (2008), *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (2010), «Ética Pública y normativa administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 181. p. 9-37.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2014), *El principio de integridad en la contratación pública*, Aranzadi.

GARCÍA MEXÍA, P. (2001), *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*, Aranzadi.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2014), *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid.

JIMÉNEZ BLANCO, A. (1996) «Estatuto de los miembros del Gobierno: deberes, derechos e incompatibilidades», en A.A. VV. (Coord. L. Parejo Alfonso), *Estudios sobre el Gobierno*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid.

MESEGUER YEDRA, J. (2007), *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración*, Bosch, Barcelona.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a y FERNÁNDEZ RAMOS, S.,(2016) *Estatuto de los altos cargos*, en Thomson-Aranzadi.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a. (2011), «Régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía», en AA.VV. *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, Sevilla, pp. 238-239.

- (2017) «Actividades privadas compatibles de los altos cargos en la Administración general del Estado», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, pp. 189-223.

SABÁN GODY, A. (2001), *El marco jurídico de la corrupción*, Civitas.

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (1996), «As incompatibilidades dos membros da Xunta e demais altos cargos», en *Revista Xurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, núm. 1.

ESTATUTO DEL ALTO CARGO TRAS EL CESE

Manuela Mora Ruiz¹

I. FUNDAMENTO ÉTICO-PRÁCTICO PARA LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTATUTO DEL ALTO CARGO TRAS SU CESE Y RÉGIMEN JURÍDICO

I.1. Fundamento ético-práctico del Estatuto del alto cargo tras su cese

El presente Capítulo constituye una parte esencial del Bloque temático previsto en esta Obra sobre Altos Cargos e Integridad en Andalucía, procurando una visión completa del Estatuto del alto cargo, una vez que el Capítulo anterior escrito por el Prof. PÉREZ MONGUIÓ ha examinado el régimen jurídico del alto cargo durante su ejercicio en Andalucía.

Desde esta perspectiva, la primera cuestión que debe plantearse es la fundamentación o justificación de la relevancia que quiere otorgarse al momento posterior al cese del alto cargo y al hecho de reconocer un estatuto al respecto, en tanto en cuanto se dota, como se verá, de un régimen jurídico propio, aunque conectado con el previo del ejercicio. En este sentido, el punto de partida de toda esta ordenación debe situarse, en mi opinión, en la consideración especial que merece el alto cargo como servidor público, en tanto en cuanto ocupa un lugar en la Administración preeminente desde un punto de vista organizativo y las funciones encomendadas tienen una relevancia incuestionable que se proyecta sobre el alto nivel de responsabilidad que éste asume. Por tanto, y ello es lo que se quiere destacar, parece más que razonable que se demande de los altos cargos una dedicación

¹ Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva. Sus principales líneas de investigación se sitúan en el ámbito del Derecho Administrativo Ambiental, Contratos del Sector Público, Derecho Económico y simplificación administrativa, así como el Derecho Antidiscriminatorio de género. Es miembro del Grupo de Investigación SEJ-575, Derecho Público para la Gobernanza.

ORCID: 0000-0002-5056-0204
manuela@uhu.es