

AS INCOMPATIBILIDADES DOS MEMBROS DA XUNTA E DEMÁIS ALTOS CARGOS

Xosé Antonio Sarmiento Méndez

Letrado do Parlamento de Galicia

Profesor de Dereito Constitucional

1. A fundamentación teórica e o obxecto da lexislación sobre incompatibilidades

Aproximar unha definición sobre o que sexan as incompatibilidades dos altos cargos prantexa a dificultade da ausencia de uniformidade doctrinal na delimitación acerca do que deba entenderse por alto cargo. Os autores que teñen apuntado alguha sorte de conceptualización parten do estudo inmediato de certas normas de dereito positivo para aportar as súas nocións (1)

Parece pois razoable, dende un punto de vista dogmático, tratar esta materia abordando a fundamentación que motiva unha normativa reguladora das incompatibilidades así como os obxetivos últimos da mesma.

Deixando de lado os antecedentes históricos (2) motivados por causas máis ou menos coxunturais e aqueles outros posicionamentos de carácter utópico (3) a normación actual das incompatibilidades tenta obviamente

-
- (1) Neste senso cabe citar a Blanca Ollas de Lima Gete que, con ocasión da lei de incompatibilidades de 1983 apunta a seguinte conceptualización: "Podemos definir el concepto de incompatibilidades de altos cargos como la imposibilidad legal para éstos de realizar otras actividades públicas o privadas que no sean las de su puesto". *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 40-41 Enero/Marzo 1984.Civitas.
 - (2) É habitual referir os antecedentes do Decreto-lei de 12 de outubro de 1923 e as leis de 8 de abril de 1933 e de 7 de nadal de 1934. Máis recentemente cabe citar o Decreto-lei de 13 de maio de 1955.
 - (3) Lembramos aquí as opinións sobre a natureza humana de F.M.Klinger: «O que pensa noble, desinteresada e xenerosamente é libre en todas partes; o que pensa baixa, egoística y vilmente é en todas partes servo. O home que se fixo no seu interior, xa non depende da

defender, como sinala para o caso francés Pierre Pactet (4), o interese xeral, entendido como o respecto as máximas de convivencia que os poderes públicos deben respetar para fundamento da paz política e a orde social. Estas máximas de convivencia se materializan na necesidade de que os cargos públicos (e especialmente os altos cargos) presten a adicación necesaria os seus postos e antepoñan o interese público a calquera outro, o que, como apunta Fausto Cuocolo, devendrá na maior imparcialidade da Administración Pública (5).

Estos fundamentos obxectivos do réxime de incompatibilidades dos altos cargos son certamente comúns en boa parte cos que rexen a normativa das incompatibilidades funcionariais (6). É común citar que o cumprimento dos deberes, a imparcialidade e a independencia son principios xerais que imbúen a lexislación reguladora das incompatibilidades do persoal ó servizo das administracións públicas (7). De igual modo o debate actual sobre o grado de profesionalización dos cargos representativos (especialmente os parlamentarios) apunta ós argumentos citados como causa dunha progresiva limitación dos campos permitidos para este tipo de persoal.

Neste punto, coma en outros que afectan ó conflito entre os intereses privados e os públicos é preciso manter un exquisito respecto ós principios de proporcionalidade e de racionalidade que deben presidir as limitacións legais ó exercicio dos dereitos fundamentais. Como sinalou Díaz Delgado a xurisprudencia do Tribunal Constitucional permite que o poder lexislativo module o status referente ás incompatibilidades dentro dunhas marxes de

forma externa: ten a súa propia Carta Magna, que ningunha potencia no mundo pode quitarlle» (Betrachtungen und Gedanken).

- (4) Vid. a súa obra: "Institutions politiques Droit constitutionnel" 12ª edición. Masson. 1993. Páxinas 405 a 408.
- (5) Poden consultarse as reflexións deste autor nas páxinas 427 e seguintes do seu tratado: "Istituzioni di Diritto Pubblico" Sesta edizione. Giuffrè Editore 1990.
- (6) Así Serrano Guirado presenta unha análise conxunta da problemática das incompatibilidades dos funcionarios e dos altos cargos, e mesmo do seu fundamento. Vid. "Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios". Revista de Administración Pública, nº 19 (1956), páxinas 59 a 158.
- (7) Neste sentido Luís Fernando Martín Pérez no seu traballo « Consideraciones sobre la actividad privada de los servidores públicos ante la Ley 53/1984. Análisis especial del artículo 16 de esta norma legal» no número 2 da revista La Ley de 1987.

razoabilidade e de respecto ó Estado de Dereito (8). A título incidental debemos deixar constancia das nosas prevencións acerca dos eventuais efectos positivos que a recente normativa de incompatibilidades dos parlamentarios galegos poda producir sobre a “mellora da clase parlamentaria” e o seu nivel de adicación a “res publica”.

Esta fundamentación que vimos de comentar maniféstase no eido normativo no contido das máis variadas regulacións. No mesmo Tratado da Unión Europea se contén (artigo 157) unha referencia á necesidade de que os membros da Comisión Europea exerzan as súas funcións con absoluta independencia e en interese xeral da comunidade, establecéndose unha absoluta interdicción da posible aceptación de instrucións de ningún goberno ou organismo. Deste xeito ó lado destes mandatos tendentes á súa imparcialidade se refiren importantes limitacións que afectan á imposibilidade do exercicio de actividades profesionais que no seu caso serían enxuzadas polo Tribunal de Xustiza a instancia do Consello ou da Comisión europea.

As motivacións que se adoitan aducir nos preámbulos das leis reguladoras das incompatibilidades son moi heteroxéneas e van dende as referencias á exemplaridade pública que deben mostra-los altos cargos, vinculada ós importantes obxectivos de eficacia que ten atribuídos a Administración pública (9) ata as altisonantes declaracións que vinculan estas normas co afianzamento do sistema democrático que se conteñen en disposicións moi recentes (10). Como é ben sabido non son, desgraciadamente, as exposicións de motivos das normas os lugares onde figuren nidiamente expresadas as razóns últimas do contido das mesmas, senón que comunmente o intérprete do Dereito debe atender a outras fontes coma son os debates parlamentarios ou o análise da actualidade política realizado polos medios conformadores da opinión pública.

(8) Vid. José Díaz Delgado no seu artigo “Es constitucional el sistema de incompatibilidades previsto en la ley 53/1984 de 26 de diciembre” publicado en la revista general de Derecho de diciembre de 1989.

(9) Así a Lei 6/1989 do 6 de outubro de incompatibilidades dos membros da Junta de Castilla y León e outros cargos da administración da Comunidade Autónoma.

(10) Así a Lei 14/1995 do 21 de abril de incompatibilidades de altos cargos da Comunidade Autónoma de Madrid.

Dende o punto de vista práctico presenta un especial interese a diferenciación, canto menos nominal entre as incompatibilidades de carácter retributivo e as incompatibilidades funcionais. As primeiras fan referencia ó impedimento legal para a percepción de varias retribucións con cargo ós presupostos públicos, namentras que a incompatibilidade funcional refire o impedimento, por mandato legal, do exercicio de actividades declaradas coma incompatibles. Recentemente a aprobación da Lei 12/1995 do 12 de maio de incompatibilidade dos membros do goberno da nación e dos altos cargos da Administración xeral do Estado escapa da clasificación que vimos de referir, ó tempo que evita unha explicitación concreta das motivacións e fins últimos da normativa en cuestión.

No ámbito galego o proxecto de lei de incompatibilidades dos membros da Xunta e altos cargos da Administración autonómica (11) (ó que nos referiremos repetidamente ó longo deste traballo) expresa de xeito nido a fonda vinculación entre o réxime de incompatibilidades e a posta en práctica do Estado social e democrático de Dereito, cunha declaración que non parece propia dunha exposición de motivos dun texto legal cun obxecto tan limitado coma o que remite o Executivo galego á Cámara parlamentaria.

Non cabe descoñecer que a tradición normativa desta materia na Comunidade Autónoma de Galicia arranca do previsto no artigo 12 da Lei reguladora da Xunta e do seu Presidente do 22 de febreiro de 1983, que desenvolve neste punto o previsto no artigo 16 do Estatuto de Autonomía (12). Nese precepto se prevé que o presidente da Xunta no poderá exercer ningunha función pública que non derive do seu cargo nin actividade mercantil ou profesional ou calquera outra que puidese menoscaba-la independencia e dignidade da súa función (13). Xa con anterioridade á aprobación deste texto

(11) Vid. Boletín Oficial do Parlamento de Galicia núm. 400 do 8 de febreiro de 1996.

(12) Para un comentario deste artigo pódense consultar as reflexións de José Antonio Portero Molina na obra colectiva dirixida por José Luis Carro Fernández-Valmayor : "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia". MAP. Colección Legislación y Jurisprudencia.

(13) Antonio Bar Cendón ten tratado de xeito detallado a figura do Presidente do Goberno e en concreto o problema das súas incompatibilidades. Así pode consultarse a súa obra: "El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política". Cuadernos Civitas 1983, páxinas 166 e seguintes.

legal a Comunidade Autónoma coñecía a regulación das incompatibilidades no ámbito da Administración pública de Galicia (14), pero non será ata o ano 1990 cando se regule por primeira vez a creación do rexistro de intereses dos altos cargos se ben cun ámbito e obxectivos pouco ambiciosos. A delimitación das funcións e estatuto dos altos cargos da Administración autonómica vai sufrir un profundo avance coa creación dos rexistros de altos cargos da Xunta de Galicia e a regulación do seu funcionamento, de tal xeito que despois dese fito e ata a actualidade soio se teñen producido sucesivas actualizacións desta normativa e implementacións orgánicas que posibilitan o seu funcionamento dun xeito máis efectivo (15).

2. O ámbito de aplicación

Sen dúbida atopámonos ante un dos aspectos principais da lexislación reguladora das incompatibilidades: os seus destinatarios subxectivos. A trascendencia xurídica, e incluso política desta normativa dependerá en boa medida, ó carón das prácticas prohibidas, dos ámbitos subxectivos ós cales afecte.

Apunta T. Martines que no caso italiano, é tradicional a consideración da total incompatibilidade do Presidente do Executivo (16), o que consagra o máis alto nivel a trascendencia desta materia no ámbito da Constitución. No ordenamento español López Guerra tense encargado de recordar como a

(14) Reguladas polo decreto 8/1983, do 20 de xaneiro e pola orde de 25 de xaneiro de 1983 pola que se determinan os modelos de declaración previstas na Lei de incompatibilidades no sector público. Posteriormente modificados pola orde de 22 de febreiro de 1985.

(15) A normativa á que nos estamos a referir é a composta polo decreto 120/1994 do 13 de maio pola que se crean os rexistros de altos cargos da Xunta de Galicia e se regula o seu funcionamento, a orde de 14 de maio de 1994 pola que se aproban os modelos de declaracións de actividades e intereses e de bens patrimoniais dos altos cargos da Xunta de Galicia, o decreto 169/1995 do 16 de xuño polo que se regulan os rexistros de altos cargos da Xunta de Galicia, o decreto 121/1992 do 14 de maio polo que se regula a estrutura orgánica e as funcións da inspección xeral de servizos da Consellería de Presidencia e Administración Pública e o recente decreto 213/1995 do 20 de xullo polo que se reestrutura orgánica e funcionalmente a inspección xeral de servizos da Consellería da Presidencia e Administración Pública.

(16) Lembra a norma do artigo 84, comma II, do texto constitucional daquel país: "L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica". Vid. páxina 524 e ss. da súa obra: "Diritto Costituzionale". Giuffrè Editore. 1990.

configuración constitucional da incompatibilidade dos membros do Executivo foi modificada pola lexislación de desenvolvemento, nun sentido claramente expansivo (17), debéndose atender pois á normativa do Dereito autonómico comparado para apreciar a realidade actual desta materia.

Nesta liña podemos distinguir catro grandes grupos de leis ós efectos de atender ó ámbito subxetivo das incompatibilidades.

Unha primeira tendencia, fortemente respaldada, inclúe dentro da lexislación de incompatibilidades a todos aqueles que tradicionalmente veñen sendo tidos por altos cargos, e aporta tamén a presenza de aqueles representantes da Administración nos consellos de administración das empresas públicas (18), de xeito distinto ó que como veremos, se fai na lexislación maioritaria que adoita vincularlos organismos e empresas públicas coa presenza de membros dos executivos (19). Neste mesmo grupo resultan de singular interese aquelas normativas que incorporan nas incompatibilidades de altos cargos ó persoal eventual, que como é ben sabido constitúe unha tipoloxía creada pola lexislación de función pública e que só forzosamente cabe equiparar ós altos cargos políticos (20). Esta última categoría debe, ó

(17) Vid. o seu manual "Dereito constitucional". vol.II páxinas 152 e ss. Ed. tirant lo blanch. Valencia 1992.

(18) O proxecto de lei autonómica contempla no apartado c) do seu artigo 2º unha referencia os "delegados e representantes do Goberno galego nos entes con personalidade xurídica propia" que evita aludir de forma concreta á previsión estatutaria do artigo 55 do Estatuto de Autonomía no que se prevé a designación de representantes nos organismos económicos, as institucións financieras e as empresas públicas do Estado que teñan competencia dentro do territorio galego.

(19) Nesta liña o artigo 2 da Lei 5/1984 de 23 de abril de incompatibilidades de altos cargos da administración andaluza inclúe no seu apartado d) ós delegados do consello de goberno nas empresas públicas e sociedades con participación da Junta de Andalucía con participación superior ó 50%. Esta lei foi modificada posteriormente o 23 de abril de 1990 nun senso aínda máis extensivo ó incorporar no seu artigo 2 os demais altos cargos de libre designación que regulamentariamente sexan calificados como tales

(20) Nesta liña a Lei 1/1985 de 22 de xaneiro de incompatibilidades de altos cargos da Comunidade Autónoma de La Rioja inclúe dentro do seu concepto de altos cargos a todo aqueles titulares de postos de libre designación que con carácter eventual presten servizo na Administración pública de La Rioja, se ben un decreto do 15 de agosto de 1995 matiza a consideración deste persoal eventual nos supostos de que exerzan funcións expresamente calificadas de asesoramento nos órganos de apoio directo e institucional do presidente.

Un paso máis adiante nesta concepción ampla ven constituído polo artigo 2 da Lei de incompatibilidades de Castilla y León (Lei 6/1989 do 6 de outubro) que chega a considerar neste ámbito ó persoal eventual con categoría de xefe de servizo ou superior.

noso xuicio, recibir un tratamento independente do dos altos cargos pois a “ratio” do seu réxime xurídico e sensiblemente distinto ó dos altos cargos de natureza “política”.

Unha segunda dimensión ven aportada pola lexislación que rexe a materia no País Vasco. En efecto, na liña de opinións doutriniais como a de Palomar Olmeda (21) apórtase un tratamento unitario das incompatibilidades polo exercicio de funcións públicas sen distinguir explicitamente en distintos textos legais o persoal funcionario do integrante dos altos cargos. Esta concepción é especialmente singular ó incorporar no seu ámbito normativo ó persoal ó servizo do Parlamento ou calquera outros órganos ou entidades dos que os seus presupostos se incluan dentro dos xerais da Comunidade Autónoma, e aínda máis o propio persoal ó servizo das corporacións locais. A favor desta técnica se pode argumentar que a materia das incompatibilidades integra a normativa básica do Estado no caso da función pública, nembargantes, os criterios delimitadores das incompatibilidades dos altos cargos non teñen porqué ser iguais nos distintos niveis das Administracións Públicas, e afectan en certa medida á propia potestade de autoorganización dos distintos niveis administrativos .

Un terceiro grupo normativo presenta unha concepción máis limitada á hora de precisar o ámbito subxectivo das incompatibilidades, deste xeito nos atopamos con supostos nos que a lexislación se limita ós altos cargos “administrativos” dos respectivos departamentos (22), e máis comunmente se contempla unha equiparación xenérica nas incompatibilidades dos xefes dos departamentos ás previstas estatutaria ou legalmente para o presidente da Comunidade Autónoma de que se trate (23). Neste mesmo grupo a recente normativa da Comunidade Asturiana adopta un criterio formalista susceptible

(21) Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos. Ed. Dykinson. 1992, 2ª edición.

(22) Así a Lei 5/1984 do 24 de outubro do réxime xurídico da administración da Comunidade Autónoma das Islas Baleares nos seus artigos 9 e 32.

(23) Tales son os casos de Canarias na súa lei 1/1983 do 14 de abril do Goberno e da Administración Pública, precisada posteriormente no tocantes ós altos cargos das Caixas de Aforros, e tamén no suposto da Comunidade Foral de Navarra polo previsto na lei foral 23/1983 do 11 de abril reguladora do goberno e da administración no seus artigos 27 e 40 do mesmo xeito que ocorre no caso valenciano no previsto nos artigos 10 e 37 da lei 5/1983 do 30 de decembro.

de aportar sen dúbida grandes doses de seguridade xurídica, ó explicitar a necesidade de que o nomeamento do alto cargo se produza por decreto, e ó limita-la incompatibilidade retributiva dos altos cargos previstos na lei (24).

Como referimos anteriormente o ordenamento xurídico galego descoñece ata a actualidade unha regulación lexislativa ó máis alto nivel da materia de incompatibilidades de altos cargos, nunha liña moi similar á que presenta a Comunidade Autónoma Catalana (25). A incompatibilidade que veu rexendo entre o alto cargo e do desempeño das funcións parlamentarias atopa paralelismos claros no dereito comparado, co interesante caso da Comunidade Autónoma de Extremadura onde só se permite a pertencencia á Asamblea do alto cargo que competencialmente teña atribuído as relacións do executivo co lexislativo (no caso galego sería o Director xeral de Relacións institucionais da Consellería de Presidencia e Administración Pública). Non nos deteremos aquí na importancia que para o análise dos sistemas políticos parlamentarios ou presidencialistas ten o establecemento dunha compatibilidade entre os mandatos parlamentarios e os postos executivos, como xa ten analizado reiteradamente a nosa mellor doutrina (26).

3. Réxime das actividades prohibidas

Á hora de delimita-lo ámbito das actividades prohibidas a lexislación reguladora das incompatibilidades acude a unha sistemática moi variada. Facendo un esforzo clasificatorio atoparemos dous grandes modelos: un primeiro presenta a enunciación xenérica nun único artigo dunha serie de actividades prohibidas cunhas declaracións que, prima facie, se presentan

(24) Estámonos a referir a lei 4/1995 do 6 de abril de incompatibilidades, actividades e bens dos altos cargos do Principado de Asturias.

(25) No caso catalán só cabe referir un decreto do 24 de novembro de 1992 polo que se crearon os rexistros de altos cargos e unha orde de 4 de febreiro de 1993 pola que se determina a adscrición do rexistro de bens patrimoniais de altos cargos e se aproban os medios para efectua-la declaración dos citados bens.

(26) Neste senso poden consultarse Pedro José Hernando García "El Estatuto jurídico de los miembros del Gobierno" revista de Derecho Político núm. 37, 1992, pag. 35 y 39; e Manuel Alba Navarro "comentario ó artigo 98 da Constitución" dentro de "los comentarios a las leyes políticas" dirixidos por Óscar Alzaga, ed. revista de derecho privado.

coma totalmente restrictivas sobre todo porque misturan as xa apuntadas incompatibilidades funcionais coas de tipo económico ou retributivo (27).

A segunda das opcións citadas inclínase por un desglose pormenorizado das distintas actividades que se exclúen da compatibilización dos altos cargos. Facendo un agrupamento os exclusivos efectos sistemáticos atopamos as seguintes actividades interdixtas na lexislación:

a) O desenvolvemento de profesións ou actividades que non gardan referencia ou relación á Administración.

Trátase de calquera tipo de postos, públicos ou privados xa se desempeñen por conta propia ou allea nos que o alto cargo deberá absterse, por producirse un conflito que entendemos, neste caso afectaría á necesaria adicación absoluta que os postos públicos do máis alto nivel requiren. Algunha lexislación (28) matiza a incompatibilidade de desempeño de cargos nos que poida obterse unha retribución dos presupostos das distintas Administracións Públicas. Nesta mesma orde de cousas é singular a previsión que toma en conta o carácter funcional do alto cargo e prevé os efectos no ámbito funcional, facendo obrigado o pase á situación administrativa ou laboral que no caso corresponda con reserva de posto ou praza de destino para aqueles que accedan a un nomeamento de cargo incompatible (29). Philippe Ardant apunta no caso francés que esta incompatibilidade nace para evitar a “eventual presión de intereses privados sobre a actividade dos xefes da Administración, que deben servir exclusivamente ó interese xeral” (30).

b) O desempeño de funcións públicas representativas distintas das propias do cargo.

É común neste campo limita-la posible participación do alto cargo no ámbito da coñecida como administración corporativa; isto é a participación

(27) Nesta liña se encontran preceptos como o artigo 2 apdo 1º da lei 5/1985 de Extremadura que atoparon continuación no artigo 4 da lei 6/1989 de Castilla-León ou no artigo 3 da recente lei 14/1995 da Comunidade Autónoma de Madrid.

(28) Así o artigo 5 da lei andaluza de 23 de abril de 1984.

(29) Esta previsión se contén no artigo 3 apdo. 1º da lei de 22 de xaneiro de 1985 de incompatibilidades de altos cargos da Comunidade Autónoma de La Rioja.

(30) Para un estudo detallado do status dos membros do executivo en Francia pode consultarse a súa obra: “Institutions politiques & Droit constitutionnel” no capítulo “Les Institutions politiques de la France” páxinas 502 e seguintes.

en cargos electivos de colexios profesionais, cámaras ou entidades que teñen atribuídas funcións públicas. Non existe esta limitación sen embargo, de forma expresa na lexislación estatal de recente aprobación. Tampouco é coñecida por nós incompatibilidade semellante para os parlamentarios, exceptuando a faceta económica, sendo abundante a casuística na que se manifesta a orixe profesional do deputado dentro dos cargos destas corporacións de dereito público.

c) O desenvolvemento de cargos en empresas ou sociedades con vinculación ca Administración Pública.

Atopámonos ante un grupo de actividades que aparece comunmente recollida na lexislación tanto estatal como das Comunidades Autónomas (31). No proxecto de lei autonómico observase unha defectuosa redacción ó referir a participación nunha serie de empresas ou sociedades ou "participación do sector público" cando obviamente se debe interpretar a prohibición nos supostos de empresas nas que se de ou se conte "con participación" do sector público, calquera que sexa a configuración xurídica da sociedade.

d) Incompatibilidade con cargos que impliquen dirección, representación o asesoramento en empresas non vinculadas á Administración Pública.

Esta delimitación aparece moito máis precisa no proxecto galego que no contido de normativas autonómicas nas que non se refire o dato da desvinculación á Administración. De tódolos xeitos o antecedente claro parece atoparse no artigo 4 apartado d) da lei do Principado de Asturias do 6 de abril de 1995.

e) A incompatibilidade residual de carácter económico.

Como apuntou no seu día Morell Ocaña este tipo de incompatibilidade ten por finalidade a de obter-la adicación absoluta ós cargos públicos (32).

(31) Así artigo 2.1 da lei do Estado e artigo 6.1 da lei 2/1984 da Comunidade de Castilla-La Mancha, entre outras.

(32) Vid Luís Morell Ocaña "El sistema de la confianza política en la administración pública" Ed. Civitas, pax. 82 e seguintes.

Esta incompatibilidade económica se ve matizada pola admisión das indemnizacións correspondentes ós gastos de viaxe e asistencias polas actividades que en cada caso sexan declaradas compatibles, se ben o artigo 2 da lei estatal prevé unha incompatibilidade económica de carácter xeral excepcionando a presenza en consellos de administración e en certas actividades privadas. Outras lexislacións acuden á prohibición absoluta de recibir dúas retribucións con cargo ós presupostos públicos, dun xeito similar ó que se contempla con certas matizacións no ámbito funcionarial (33).

Un aspecto singular desta incompatibilidade económica ven referida pola incompatibilidade de cobro das pensións ou dereitos pasivos ás que en ocasións se prohiben con carácter xeral mentras que noutros supostos se declara a suspensión da súa percepción, sendo especialmente restrictiva a posición neste punto do artigo 3 da lei 14/1995 da Comunidade madrileña, que prohíbe tamén os devengos que proveñan da participación en actividades de institucións culturais ou benéficas.

Unha nova incorporación neste plano ven dada pola limitación a posibilidade de participar nun porcentaxe superior ó 10% en empresas que teñan concertos ou contratos de calquera natureza co sector público estatal, autonómico ou local, previsión que nace do artigo 2 apdo 2º da lei 12/1995 para o ámbito do Estado. Indubidablemente o problema fundamental neste punto estriba na dificultade de proba da titularidade dos bens, pola eventual utilización de sociedades interpostas.

4. Réxime das actividades permitidas

No tocantes á regulación do “ius libertate”, deixando de lado a singular sistemática seguida pola lexislación do País Vasco atopamos dous grandes grupos respecto á técnica xurídica adoptada para o seu tratamento.

Por unha banda se ten optado por non separar formalmente as actividades públicas e privadas permitidas e polo tanto polo seu tratamento

(33) Así no artigo 13 apdo. 1º da lei 1/1993 cántabra.

conxunto, do cal atopamos exemplos abundantes en lexislacións recentes e outras que teñen xa certa tradición (34).

Seguiremos para o noso análise a diferenciación entre as actividades públicas e privadas por considerar que constitúe unha preferible técnica normativa e tamén aporta claridade dende o punto de vista expositivo.

a) Actividades públicas.-

Un principio xeral aceptado historicamente como apuntou Alvarez-Gendín (35) é o de asenta-la total incompatibilidade económica entre as actividades públicas permitidas para o seu desempeño polos altos cargos, como claramente prevé o artigo 3 apartado 3º da lei 12/1995 de incompatibilidades da Administración xeral do Estado. Neste punto pode engadirse que as cantidades devengadas por calquera concepto que non deban ser percibidas ingresaranse directamente polo órgano pagador nas dependencias competentes da Administración Pública.

Unha faceta que recibe usualmente un tratamento favorable é o desempeño dos cargos docentes. Dende o punto de vista doutrinal o Consello de Estado con motivo de pronunciarse acerca do anteproxecto de lei orgánica de incompatibilidades dos altos cargos da Administración do Estado sinala que a compatibilidade coa docencia ten producido unha experiencia óptima que ademais non ten sido causa de conflito nin inconveniente algún, lembrando ademais como o propio congreso internacional de ciencias administrativas ten eloxiado a práctica da compatibilidade e a recomenda para tódolos funcionarios públicos nos países con un nivel de desenvolvemento elevado (36). Outros argumentos favorables á concesión da compatibilidade

(34) Constitúen exemplos do citado o artigo 5 da lei 2/1984 de 28 de marzo, sobre o exercicio de funcións e incompatibilidades dos altos cargos do executivo rexional de Castilla-La Mancha, o artigo 5 da lei asturiana de 6 de abril de 1995, o artigo 32 da lei 5/1984 do 24 de outubro, de réxime xurídico da Administración da Comunidade Autónoma das Illas Baleares e recentemente o artigo 7 da lei do 21 de abril de 1995 da Asamblea de Madrid.

(35) Alvarez Gendín, S. "El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos". Revista de Administración Pública, nº39 (1962), páxinas 93 a 126.

(36) Doutrina contida no dictame núm. 44.991 do 15 de febreiro de 1983. Recopilación de doutrina legal 1983, núm. marxinal 125.

téñense aportado por Morell Ocaña (37) atendendo o carácter das prazas a desempeñar e polo feito de que a docencia vai paulatinamente artellándose en equipos disciplinares, coa conseguinte difuminación da importancia do titular da disciplina.

Nesta mesma liña permisiva se manifesta a maioría da lexislación, se ben recentemente se opta por explicitar que esta actividade docente se somete a un dobre condicionamento: por un lado non pode supoñer en ningún caso incremento sobre as cantidades que por calquera concepto corresponda percibir polo exercicio do cargo público (38), e por outro se require a autorización do xefe do departamento competente por razón da materia (39).

A especialidade destas labores docentes e investigadoras chega ó extremo de preverse nalgún caso a autorización ó presidente da Comunidade Autónoma para o exercicio de funcións docentes, atribuíndose neste caso á Mesa do Parlamento, previo dictame favorable da comisión de Regulamento a potestade de autorizar estas funcións docentes (40).

Unha actividade pública con especial dimensión política é a do desempeño de cargos representativos. En Italia, según apunta Constantino Mortati (41) ante a ausencia de previsión das incompatibilidades dos ministros, resultan de aplicación as normas previstas para os membros do Parlamento. É común que o cargo de parlamentario sexa compatible co de

(37) Pódese consultar o seu traballo "El estatuto de los miembros del Gobierno" publicado en Documentación Administrativa, nº88 (1980) páxinas 73 -104.

(38) Así se prevé no artigo 5 apartado 2º do proxecto de lei de incompatibilidades dos membros da Xunta e altos cargos da Administración autonómica publicado no Diario Oficial do Parlamento de Galicia núm. 400 do 8 de febreiro de 1996.

(39) Así o prevé o apartado terceiro do artigo do proxecto de lei galega antes citada. Especiales prescricións contén a regulación da Comunidade Autónoma de La Rioja que contempla a posibilidade de desenvolver-las tarefas docentes salvo oposición expresa do conselleiro de Presidencia. Singular tamén resulta a regulación do País Vasco na que é precisa a autorización según o tipo de adicación que a docencia requira, establecéndose o límite ós citados efectos das 100 horas anuais.

(40) Regulación prevista no artigo 8 da lei de incompatibilidades de altos cargos da Comunidade Autónoma de Madrid de 21 de abril de 1995.

(41) Vid. o seu tratado "Istituzioni de Diritto Pubblico" tomo I, décima edición, páxinas 572 e ss. Padova. Cedam. 1991, este autor o igual que Lavagna son favorables a integrar a laguna constitucional coa aplicación supletoria das normas parlamentarias para os ministros que non sexan membros das Cámaras.

membro do executivo, entendido éste incluso en sentido amplo (42). A posible compatibilidade cos cargos representativos nas corporacións locais adoita incorporarse de xeito limitado, así é posible atopar exemplos nos que as alcaldías son compatibles co desempeño dos altos cargos pero non o exercicio do posto de concellal (43).

Especialmente criticable resulta a reforma operada na lexislación da Comunidade Autónoma de Cantabria no ano 1993, posto que a través dunha modificación da lexislación reguladora das incompatibilidades dos altos cargos se afecta ó status dos parlamentarios cántabros ó extenderse a compatibilidade das actividades previstas na lei a tódolos deputados rexionais (44).

Entrando do núcleo das actividades públicas autorizadas temos que referi-lo desempeño do que podemos denominar "cargos institucionais". Entendemos por taltes aqueles que derivan da configuración orgánica do posto desempeñado, e dos que constitue un claro exemplo a presidencia de certos organismos autónomos vinculados ó departamento do que o alto cargo é titular.

É común tamén prever a posibilidade de que se participe representando á Administración en determinados órganos colexiados. Neste punto este principio de autorización pode ser limitado, precisando a condición na que o alto cargo pode acceder a eses órganos colexiados (presidente, membro ou secretario dos mesmos) como fai a lexislación estatal. Unha concreción desta actividade é a participación en tribunais de probas selectivas ou de concursos de traslados que convoque a propia Administración (45).

(42) Así se contempla no artigo 3 apdo 2º da lei estatal na que se posibilita que os secretarios de Estado sexan parlamentarios. O proxecto de lei galego limita o desempeño do mandato parlamentario co de membro da Xunta en coherencia co previsto nos artigos 4.2 e 6 da lei de eleccións ó Parlamento de Galicia. En similares términos se contempla este problema no artigo 5 apdo. 3º da lexislación asturiana.

(43) Nesta liña apuntan ó artigo 5 apdo. e) da lei de Castilla - La Mancha e o artigo 4 apdo 3º da lexislación da Comunidade Autónoma de La Rioja.

(44) Vid. a reforma do artigo 8 apdo. d) por lei 1/1993, do 1 de marzo pola que se modifica a lei 5/1984 do 8 de decembro de incompatibilidades de altos cargos.

(45) Previsións contempladas no artigo 5 apdo. d) da lei de Castilla - La Mancha ou o artigo 10 da lei de Castilla-León.

O desenvolvemento de misións temporais de representación ante organizacións ou conferencias nacionais e internacionais é perfectamente admisible como un suposto de compatibilidade para os altos cargos. Esta previsión contida nun principio na lexislación do Estado resulta positiva á luz da nova xurisprudencia do Tribunal Constitucional no tocantes á acción exterior que as Comunidades Autónomas poden desenvolver.

Unha actividade pública compatible que presenta problemas de índole xurídica importantes é a constituída pola representación da Administración nos Consellos de Admnsitracións de organismos ou empresas con capital público. As lexislacións precisan neste punto unha limitación na compatibilidade económica ó limitar normalmente a posible pertenza a máis de dous concellos de administración. No suposto de que o membro do Goberno ostente simultaneamente o carácter de parlamentario se observa como o seu status aparece paradoxicamente mellorado respecto ós restantes parlamentarios que non teñen a condición de alto cargo. É dicir, o “deputado-alto cargo” pode desempeña-lo posto no consello de administración nunha empresa pública que, pola súa condición exclusiva de deputado non podería ostentar. Dende o punto de vista procedimental é aconsellable que a designación para estes postos parta dunha decisión inicial do consello de Goberno e non se produza a través do órgano societario competente, que en definitiva actuará conforme ó posicionamento accionarial maioritario, que por definición lle corresponde á Administración Pública.

b) Actividades privadas.-

Dentro deste grupo de actividades podemos distinguir tres subtipos importantes. O primeiro deles ven constituído polo que se coñece como administración do patrimonio familiar. Resulta perfectamente lóxico que a persoa que accede a un alto cargo non vexa limitada a súa actividade persoal ata o punto de impedirle unha supervisión xeral dos seus intereses económicos, especialmente os que derivan da súa sorte económica anterior á incorporación ós poderes públicos. É evidente a relación desta actividade permitida coa prohibición de posuí-la titularidade de participacións en certas empresas que teñan concertos ou contratos co sector público. Esta última previsión ven extendéndose nos distintos ordenamentos para evitar que a

xestión do patrimonio propio poida afectar de xeito directo ou indirecto ós intereses públicos (46).

As actividades atinentes ó que podemos denominar “creación intelectual” veñen sendo tamén aceptadas, con certos condicionamentos, dentro do status dos altos cargos. Inclúese neste eido tanto as actividades de produción e creación literaria coma artística, científica ou técnica ou a participación en congresos, seminarios, xornadas de traballo ou conferencias, atendéndose aquí fundamentalmente a inexistencia dunha relación de traballo de carácter permanente ou que poida supoñer menoscabo do estricto cumprimento dos seus deberes.

Por último se posibilita a participación en actividades de entidades culturais ou benéficas sen ánimo de lucro. Neste suposto prohibese expresamente a posibilidade de retribución o que está en perfecta coherencia coa natureza da actividade permitida. Resulta singular a prescripción do artigo 5 apartado f) da lei andaluza na que se prohibe expresamente este tipo de participacións salvo autorización do órgano que nomeou ó alto cargo, o que como vemos altera o réxime xurídico habitual nesta materia (47).

5. Tutela do réxime de incompatibilidades

Toda a regulación substantiva que vimos describindo atopa o seu lóxico complemento cunha serie de disposicións adxetivas que tratan de garanti-la aplicación das normas de incompatibilidades.

Un primeiro aspecto subliñable son as obrigas ás que ven vinculado o alto cargo unha vez accede ó mesmo ou con carácter previo á súa toma de posesión. Nesta orde de cousas un mecanismo de singular transcendencia

(46) Algunha lexislación descoñece esta limitación na titularidade de participacións no suposto de que a adquisición se produza mortis causa. Nesta liña o artigo 3 apdo. b) da lei extremeña ou o 4.2 da lei de La Rioja.

(47) Tamén resulta anecdótico a previsión das leis extremeña e de La Rioja no que refire a posibilidade de desempeño de cargos representativos en entidades de carácter benéfico, social ou “protocolario” (artigos 3 d) e 4 respectivamente), o que debemos entender refire a posible presidencia honorífica de certas fundacións ou asociacións.

é a declaración de actividades e de bens patrimoniais que deberá realiza-lo alto cargo como requisito para o desenvolvemento da súa función.

Dende o punto de vista formal as lexislacións poden optar por configurar tres declaracións distintas: as xa citadas de actividades e bens ás que se añade unha xeral de posibles causas de incompatibilidade (48); ou prever unha declaración única que habitualmente conterá aspectos afectantes ás distintas facetas do status do alto cargo (49).

Unha garantía formal á que se acude habitualmente é a de esixir que as declaracións en cuestión se otorguen notarialmente o cal dende o punto de vista procedimental aporta indubidables garantías. A posibilidade de que as declaracións de actividades se estendan ás desenvolvidas durante o último ano anterior á incorporación á administración, así como a de que nas declaracións de bens se incorpore o contido de determinados documentos tributarios son aspectos que teñen perfeccionado recentemente a regulación desta materia (50).

A segunda das obrigas ás que ven vinculado o alto cargo é a de encomenda de xestión de certos valores e activos financeiros en determinadas situacións. Trátase dunha novidade contemplada na lei estatal no seu artigo 7 baixo o epígrafe de “control e xestión de valores e activos financeiros”. Se da entrada nesta materia a certas entidades que “ope legis” deberán serlle encomendadas contractualmente á xestión e a administración de valores ou activos, ante as cales ademais o alto cargo non poderá tratar de influir no tocantes ás directrices de actuación coa finalidade de obter melloras financeiras.

(48) Nesta liña se atopan normativas como o artigo 8 da lei asturiana e os artigos 11 e 12 da lei de Castilla-León.

(49) Exemplos desta sistemática atopámoslos no artigo 10 da lei de Cantabria no artigo 8 da lei de Extremadura ou no artigo 7 da lei riojana.

(50) A declaración referida ó último ano se contempla no artigo 9 da lei madrileña, mentras a lei andaluza reformada por lei 3/1984 incorpora as declaracións tributarias. Debe chamarse a atención sobre como mentras na lei estatal se apunta detidamente o posible contido da declaración de bens no proxecto de lei galega se remite a regulamento esta materia. Unha regulación especialísima contense no Decreto de 11 de xaneiro de 1991 de creación do Rexistro de Altos Cargos na Comunidade de Cantabria, que na súa sección segunda prevé a entrega de obsequios e donacións ós altos cargos.

Así como a lei estatal prevé que o incumplimento pola entidade das súas obrigas terá a consideración de infracción moi grave ós efectos do réxime sancionador que como entidade financeira lle sexa aplicable, o proxecto de lei autonómico perfila a norma con carácter imperfecto o non dispoñer de ningunha consecuencia xurídica para o caso do seu incumprimento por parte da entidade de que se trate (51).

Ó carón das obrigas citadas é usual configurar uns instrumentos de vixilancia do cumprimento do réxime de incompatibilidades. O primeiro é o constituído polos rexistros creados ó efecto. Frente á opción lexislativa minoritaria que crea un rexistro único dotado de dúas seccións (52), a solución preponderante é a de establecer un rexistro de actividades e outro de bens patrimoniais, sendo este último o que suscita unha problemática xurídica máis interesante. Certamente a regulación do acceso ó contido do Rexistro de bens patrimoniais ten sido regulado de xeito moi diferente polos distintos Lexislativos. Frente á opción que pretende dar un acceso xeral ó contido deste rexistro ata o punto de permiti-la solicitude dos datos contidos no mesmo a través de medios como o correo ou o servizo de telefax (53), a práctica totalidade das normativas do noso entorno limitan o acceso a uns suxeitos moi concretos: as cámaras parlamentarias, os órganos xudiciais, o Ministerio fiscal, o Defensor del Pueblo e os comisionados autonómicos análogos (54).

Un aspecto que debe ser valorado positivamente é o de que a normativa con rango de lei reguladora destes rexistros estableza unha solicitude detallada para o posible acceso das declaracións inscritas no Rexistro de bens, como así se prevé na normativa asturiana, especialmente nos supostos nos

(51) Distinta liña lexislativa sigue o artigo 11 da lei madrileña que incorpora a previsión sancionadora da lei estatal como entendemos debería facerse na lexislación galega.

(52) Deste xeito configúrase no caso de Castilla-León.

(53) Nesta liña o Decreto 164/1995, do 3 de agosto, polo que se modifica parcialmente o Decreto 3/1991, do 17 de xaneiro, de organización e funcionamento do Rexistro de intereses de altos cargos dos membros da Xunta de Castilla-León e doutros cargos da Administración autonómica.

(54) Deste xeito configúrase o Proxecto de lei de incompatibilidades dos membros da Xunta de Galicia e altos cargos da Administración autonómica, a lexislación estatal nesta materia contida na Lei 12/1995, e a recente lei asturiana na que se prevé o acceso do eventual comisionado autonómico. O artigo 14.5º a) da lei da Comunidade de Madrid posibilita tamén o acceso do Consello de Goberno da Comunidade de Madrid, deixando constancia lexislativa dunha posibilidade que a propia lóxica institucional parece indicar.

que como no caso andaluz o contido do Rexistro de bens se estende ás declaracións tributarias da renda e do patrimonio. Nesta mesma orde de cousas resulta loable a concreción do procedemento a través do cal se declara a compatibilidade do alto cargo nunha liña que asume por exemplo a lexislación de Cantabria no seu artigo 10.

O réxime xurídico ó cal debe someterse o funcionamento dos rexistros dá lugar a algunhas descrições certamente criticables desde o punto de vista da técnica normativa. Non parece correcto que no articulado da lei reguladora se faga expresa remisión á Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común e á Lei Orgánica 5/1992, de regulación do tratamento automatizado dos datos de carácter persoal, máis propias dunha disposición adicional desde o punto de vista da técnica lexislativa (55).

Especial valoración positiva merece a previsión de que a denegación da información solicitada polos interesados debe constar nunha resolución motivada de acordo co previsto no artigo 37 da citada Lei 30/1992, se ben esta previsión só aparece expresamente recollida no Decreto da Comunidade de La Rioja.

De xeito independente ós rexistros que vimos analizando establécese a posibilidade de que outros órganos tutelén o réxime de incompatibilidades. Neste punto, e seguindo un estricto respecto a súa relación co lexislativo, a Comunidade Autónoma de Aragón prevé que tódolos membros da súa Deputación Xeral formulen declaración de bens, así como de calquera actividade que produza ingresos ante a Mesa das Cortes de Aragón, se ben trátase dunha disposición en todo punto singular no noso dereito autonómico comparado (56).

A importante dimensión política que se lle atribúen ó control do cumprimento da lexislación de incompatibilidades levou a que unha das

(55) Outros ordenamentos como o asturiano conteñen esta remisión no artigo 6 do Regulamento do Rexistro de intereses e actividades e de bens dos algos cargos do Principado de Asturias (Decreto 86/1995, do 25 de maio).

(56) Prescrición contido no artigo 23 da Lei 3/1984, do 24 de xuño, do presidente da Deputación xeral e da Administración da Comunidade Autónoma de Aragón.

resolucións aprobadas polo Pleno do Congreso dos Deputados con motivo do debate sobre o Estado da Nación do ano 1994 establecera o mandato ó Goberno de perfecciona-lo réxime sancionador por incumprimento das obrigas de declara-los respectivos rexistros, así como algunhas garantías formais do contido das citadas declaracións. Estas previsións corren parellas ós requisitos comunmente establecidos no tocantes á Intervención xeral das distintas administracións, ás que se lle prohíbe autorizar nóminas ou libramentos que infrinxan algúns dos preceptos da lexislación de incompatibilidades.

Unha medida especialmente polémica introducida no noso dereito de xeito recente (57) é a de publicar nos boletíns oficiais as declaracións sobre actividades, bens e rentas, o que se ten presentado como unha medida exemplar para a transparencia da xestión pública pero suscita importantes problemas pola súa colisión con certos dereitos individuais dos cidadáns. Debemos manifesta-las nosas reservas acerca dos efectos prácticos que unha medida como esta poida producir no nivel de garantías da normativa das incompatibilidades.

A participación parlamentaria no control das incompatibilidades dos altos cargos, pecha, como non podía ser doutro xeito, o cadro de medidas de vixiancia do réxime das incompatibilidades. Neste sentido establécese a obriga dunha información periódica por parte do órgano competente (58), se ben as lexislacións non adoptan un mesmo período temporal: fronte ás que prevén a información anual outras acuden á semestral, ou seguindo a técnica parlamentaria a información ó comezo de cada período de sesións, o cal parece máis axeitado ó ritmo de traballo das Cámaras.

(57) Lei do 22 de decembro de 1994 sobre a publicidade no Diario Oficial de bens, rentas e actividades dos xestores públicos de Castilla-La Mancha (vid. Diario oficial de Castilla-La Mancha do 13 de xaneiro de 1995, número 2).

(58) Usualmente se atribúe á Inspección de Servicios dependente dun departamento relativo á Presidencia ou Administración pública, aínda que atopamos a singularidade da súa adscrición ó departamento de Economía no artigo 14 da Lei reguladora da Comunidade Autónoma de Madrid.

6. Réxime sancionador

As prescricións atinentes ós aspectos sancionadores están ausentes na lexislación máis antiga reguladora do réxime de incompatibilidades, e incluso algunha lei como a madrileña de recente aprobación non incorporan esta parte de tanta transcendencia práctica.

As infraccións que dan lugar a responsabilidades adoitan clasificarse na tríada de: moi graves, graves e leves. Nesta materia cómpre facer dúas observacións. A primeira é a omisión, sen dúbida consciente, dentro das infraccións moi graves, de certas obrigas referidas á xestión de valores bolsistas que só se incorporan nas lexislacións máis recentes (59). E a segunda fai referencia as imprecisións que á hora de delimita-las infraccións leves cometen algunhas lexislacións, por canto cualifican como tales “o incumprimento de calquera dos deberes previstos nesta lei” (60), o que dá certa inseguridade xurídica á hora de delimitación dos feitos sancionables.

O elenco de sancións previstas é moi variado. En primeiro lugar atopamos a publicidade das citadas conductas que se reserva para as infraccións de carácter máis grave. Nesta mesma liña algunha lexislación (61) prevé a comunicación á Comisión de Regulamento parlamentaria, o que deberá implicar tamén certos efectos de publicidade.

Outras responsabilidades previstas son a amonestación e a obriga de restituí-lo percibido indebidamente, sen prexuízo doutras responsabilidades eventuais que nos planos penal ou contencioso poidan xenerarse. Nesta liña o proxecto galego contempla a comunicación no seu caso ó Ministerio Fiscal, abandonando a previsión da lei do Estado de traslada-lo coñecemento dos feitos ó Servicio Xurídico do Estado. Outras normativas prefiren esperar á resolución do conflito xudicial para continuar as eventuais responsabilidades administrativas partindo da constancia dos feitos que se fagan polo órgano xurisdiccional (leis andaluza e asturiana).

(59) Non se incorpora esa previsión na Lei 4/1995, do 6 de abril, de incompatibilidades con actividades e bens de altos cargos do Principado de Asturias, pero si la vixente lei estatal e no proxecto de lei galego.

(60) Así, o artigo 11 da Lei 4/1990 da Comunidade andaluza.

(61) Referímonos neste punto á lei asturiana.

Sen dúbida unha das sancións de maior dimensión é a que implica a imposibilidade de ocupar altos cargos durante uns prazos que poidan alcanzar ata os dez anos de duración. Esta inhabilitación se precisa no caso do País vasco no sentido de establece-la incompatibilidade desde o mesmo momento en que se inicia o expediente que trata de sancionar unha conducta sospeitosa de infrinxi-la normativa de incompatibilidades (sanción que como vemos se configura con carácter preventivo).

O contido no apartado 5º do artigo 15 do proxecto de lei galego referente á responsabilidade do presidente da Xunta, e que opera unha remisión ó Estatuto de autonomía de Galicia, ó Regulamento do Parlamento e á Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, non fai senón delimitar de xeito independente o que se coñece como responsabilidade política do xefe do executivo. Non se entra, nembargantes, na referencia das eventuais "mocións de reprobación" (62) que poidan recaer sobre os distintos membros do Goberno e incluso altos cargos dos seus departamentos.

Un derradeiro bloque normativo a considerar é o tocante ó que podemos denominar dereito adxetivo do réxime de incompatibilidades. A necesaria regulación da prescrición de infraccións e sancións atopa dúas alternativas claras: a remisión á Lei 30/1992, como así fan a leis estatal e a asturiana, ou o establecemento duns prazos específicos como contén o proxecto de lei galego.

Tamén o procedemento sancionador, que en todo caso deberá garantir-la apertura dun expediente coa necesaria audiencia do interesado, presenta a opción de remitirse ó Regulamento sancionador xeral contido no Real decreto 1.398/1993, ou a remisión ó particular Regulamento autonómico, se é que existe (63).

(62) Entre nos ten estudiado detidamente a problemática das mocións de reprobación Francisco Fernández Segado, así pode consultarse o seu manual "El sistema constitucional español" páxinas 681 e seguintes. Editorial Dykinson 1992.

(63) Nesta liña a lei asturiana no seu artigo 15 onde se prevé que o procedemento sancionador se rexirá polo disposto no Regulamento do procedemento sancionador xeral do Principado de Asturias.

A delimitación dos órganos competentes para intervir en cada un dos momentos do procedemento tamén conta usualmente coa garantía da súa precisión a nivel legal. Deste xeito é habitual atribuír a realización das actuacións previas a un órgano administrativo (no noso caso á Inspección xeral de servizos).

No punto que se atopa unha meirande variación de criterio é na adopción da resolución sancionadora, xa que nalgunha lexislación se distingue o órgano competente segundo o rango do alto cargo obxecto do procedemento, namentras que noutras (así no caso galego) se atribúe con carácter xeral ó Consello de Goberno a facultade de resolver e declara-las responsabilidades previstas na normativa de incompatibilidades (64).

(64) Tanto na lei estatal como na asturiana se atribúen a distintos órganos as facultades resolutorias segundo o rango da autoridade sancionada, dun xeito moi similar ó previsto no artigo 9 da Lei 32/1983, do 20 de decembro, de incompatibilidades polo exercicio de funcións públicas na Comunidade Autónoma do País vasco.