

## CÓDIGOS ÉTICOS Y BUEN GOBIERNO

Julio L. ARIAS MARTIN.

*Secretario-Interventor  
Ayuntamiento de Cacín y Santa Cruz del Comercio. Granada*

### SUMARIO:

1. Códigos éticos y buen gobierno: Notas introductorias.
  - 1.1 Marco conceptual.
  - 1.2 Referencia histórica
  - 1.3 Situación actual.
2. Códigos éticos en la administración local. Su contenido y procedimiento de aprobación.
  - 2.1 Concepto y naturaleza jurídica.
  - 2.2 Contenido de los códigos éticos.
3. Buen gobierno.
  - 3.1 Marco normativo.
  - 3.2 Aplicación de las previsiones de la Ley de Transparencia relativas al buen gobierno en el ámbito local. Problemas prácticos.
  - 3.3 El Consejo de transparencia
- 4 El buen gobierno desde una perspectiva presupuestaria y económico-financiera.

### 1. CÓDIGOS ÉTICOS Y BUEN GOBIERNO: NOTAS INTRODUCTORIAS

#### 1.1. Marco Conceptual

Antes de comenzar el estudio de la materia del presente artículo y adentrarnos en otras cuestiones es preciso hacer algunas precisiones teóricas que nos permitan luego acometer el estudio de esta temática con más soltura y acierto. Por ello, vamos a comenzar acercándonos al concepto de ética, centrándonos en la ética pública, por un lado, y buen gobierno, por otro.

Podemos definir la ética precisando su objeto de estudio. La ética estudia las actitudes, hábitos y comportamientos del ser humano. Analiza, estudia y trata de

explicar las conductas de las personas, de los seres humanos, formulando determinadas proposiciones deseables en la actuación humana (MERINO ESTRADA).

Un vez que ya hemos concretado el concepto y contenido de la ética podemos avanzar en el de ética pública. Podemos definir la ética pública de una manera sencilla diciendo que es la ética aplicada o puesta en marcha en el ámbito de lo público. Es la ética que se adapta a las circunstancias y especialidades del comportamiento humano en cuanto quien desarrolla ese comportamiento es un responsable público, que puede ser político o técnico.

Y es que, como señala OSCAR DIEGO BAUTISTA en su artículo “*Fundamentos éticos para un buen gobierno*” cualquier mejora que se quiera conseguir en la percepción ciudadana de las instituciones públicas pasa necesariamente por elevar la conducta moral de las personas que la integran mediante la adecuada formación ética. Señala este autor que este incremento en la calidad ética del comportamiento de este grupo de personas que integran el sector público no se puede conseguir mediante controles externos sino a través de la concienciación. Y esto porque la desconfianza ciudadana en las instituciones se produce principalmente por la ausencia de principios o valores éticos o por la relajación excesiva de dichos principios o valores.

En este punto hay que hacer una importante precisión. Sin quitarle con este comentario la razón al mencionado autor, sí creo que el hecho de que se aluda al buen gobierno en una norma con rango de ley puede ayudar a consolidar los comportamientos éticos de los responsables políticos, si bien dicha “legalización” de valores no es por sí suficiente. Es un apoyo, ya que se tiende a identificar legalidad y moralidad, pero sólo con estas medidas no se consigue que sujetos adultos cambien valores éticos que se supone se han ido adquiriendo desde la infancia. Por ello, es necesario grandes campañas de concienciación de la necesidad de que exista un comportamiento ético en el ámbito político, que ayude a la ley a cumplir su fin último, que es que proliferen los comportamientos éticos frente a los antiéticos. Por tanto, el político no tiene que ver el comportamiento ético como una opción que se puede o no adoptar y que puede dar un rendimiento electoral o de otro tipo, sino que hay que conseguir que el comportamiento ético se imponga frente a cualquier tentación de comportamiento antiético, como si no hubiera otra posibilidad. Y es que el ciudadano exige que los comportamientos de los responsables políticos se adecúen a unos estándares éticos más o menos aceptados, castigando o sancionando las actitudes antiéticas. Podemos hacer aquí una cita de ARISTÓTELES y decir que “no se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos”.

Así, la ética pública necesita, en primer lugar, un conocimiento pleno y compromiso total de las autoridades políticas y funcionarios con el servicio objetivo y eficiente a la ciudadanía. Es lo que MAX WEBER denominó la “ética de la responsabilidad”, una ética vinculada primariamente con la persecución del interés general. Por ello no hay que pensar en la ética pública como algo abstracto, sino como algo concreto, ya que se materializa diariamente en una multitud de decisiones que se

incluyen en los oportunos actos administrativos. En el ámbito de la actuación pública la ley ofrece en no pocas ocasiones un margen de decisión al operador público, es decir que una misma legalidad puede dar lugar a decisiones igualmente justas o injustas, dependiente de la actitud del emisor del acto. La ética pública ofrece al responsable público los elementos de valor necesarios para conseguir que dicha actuación sea éticamente adecuada.

Con esto enlazamos directamente con el concepto de buen gobierno y con la necesidad de contar con códigos éticos como medio para alcanzar dicho buen gobierno.

Podemos señalar con MERINO ESTRADA que el buen gobierno es el que promueve instituciones formales e informales de transparencia, participación, estabilidad, cohesión social y eficiencia. Me parece muy útil la delimitación que este autor hace, definiendo el buen gobierno desde la perspectiva de las características que el gobierno debe tener para ser considerado éticamente correcto y así conseguir el calificativo de bueno. Vamos a ver cuáles son estas características que indica el mencionado autor:

- Gobierno estratégico

El buen gobierno debe ser un gobierno con proyecto, no improvisa, sino que tiene una estrategia clara y un modelo concreto de organización. Es un gobierno que es proactivo, se anticipa a los acontecimientos, dando solución a los problemas ciudadanos. Es, por otro lado, un gobierno emprendedor, que genera iniciativas y que busca la mejora continua de procesos y resultados. En este aspecto la calidad se identifica con la eficiencia.

- Gobierno abierto.

El buen gobierno debe profundizar en el llamado “Open Government” o, dicho en castellano, Gobierno abierto. Aunque en la actualidad se usa mucho el término parece necesario hacer al respecto alguna precisión terminológica. Se define el Gobierno abierto como el que practica la transparencia e involucra a los ciudadanos en el diseño y gestión de las políticas públicas.

De esta definición tan sencilla se derivan importantes consecuencias. Por un lado se dice que el Gobierno abierto practica la transparencia. Esto quiere decir que lleva la transparencia a sus últimas consecuencias, interiorizándose en la organización como un principio de actuación fundamental. Es decir, no basta con la aprobación de la ordenanza de transparencia correspondiente o adoptando declaraciones institucionales rimbombantes pero carentes de contenido concreto. Para practicar la transparencia no es necesario, en sentido estricto, ni ordenanza ni acuerdo institucional, lo que hace falta de manera determinante es voluntad política de poner la transparencia como un objetivo principal a conseguir por la

organización y como medio a través del cual se consigan superiores consecuencias como la participación ciudadana y la responsabilidad pública. Además, la transparencia no se concreta únicamente en la publicación de datos en el Portal o la Web correspondiente, es algo más. Por ello, el “Open data” es necesario pero no suficiente para conseguir el buen gobierno.

El Gobierno que se denomina transparente debe, además, explicar a los ciudadanos sus políticas y hacer una correcta evaluación de las mismas. Así, la transparencia sirve para implicar al ciudadano en la gestión pública, definiendo, aplicando y evaluando las políticas públicas a implementar. A partir del open data y con la imprescindible ayuda de las tecnologías de información y la comunicación, las llamadas TIC, es posible conseguir este dialogo continuo entre el gobernante y el ciudadano, fortaleciendo la posición de éste y haciéndole participe de las decisiones estratégicas de la institución.

Todo esto tiene una especial trascendencia en los gobiernos locales donde la proximidad es una característica intrínseca a dichos gobiernos y donde el vecino tiene una mayor oportunidad de comunicación directa con sus representantes políticos. Por ello es en el ámbito local donde el Gobierno abierto tiene mayores oportunidades de ser implantado y de obtener resultados óptimos.

#### - El liderazgo

El Gobierno y en general las instituciones públicas ya no se relacionan con los ciudadanos desde una perspectiva de superioridad. Ya quedó atrás la antigua concepción de la Administración como mera ventanilla a través de la cual se presentaban solicitudes por los “administrados” y, por otro lado, se ejercía la autoridad pública de una Administración que se encontraba en un plano superior. Ahora el papel de la Administración ha cambiado y debe ser un elemento dinamizador de la sociedad y la economía de su ámbito de competencias. Debe ser capaz de liderar la marcha de la sociedad y llevarla a la consecución de objetivos comunes.

En el ámbito municipal es donde este liderazgo se ve de una manera más clara. El gobierno municipal fija las políticas públicas a implementar y adopta las decisiones necesarias para ello. La administración municipal en su conjunto debe servir como dinamizadora de la sociedad, favoreciendo y promocionando que ésta despliegue todas sus capacidades. La administración municipal no debe ser un obstáculo para la consecución de las expectativas que una sociedad tiene legítimamente, sino que debe servir precisamente a este fin y colaborar activamente en la consecución de dichas expectativas.

El liderazgo en la actualidad no se encuentra vinculado directamente con el poder que a un determinado órgano le da una norma concreta sino que requiere una actitud y una aptitud concreta de las personas que ejercen dicho poder. Se

trata de fortalecer la posición del ciudadano, favoreciendo la participación activa, de modo que las decisiones políticas gocen de una legitimidad extra. La transparencia y las fórmulas de participación ciudadana van en esta línea.

En el plano local esta figura del liderazgo es identificable con la del Alcalde. Para que los ciudadanos vean a dicho Alcalde como un verdadero líder éste ha de tener comportamientos éticos ejemplares. Así, los Códigos éticos pueden colaborar en la configuración de dicho liderazgo.

## 1.2. Referencia Histórica

Desde la antigüedad existe la preocupación por que los gobernantes tuvieran un comportamiento ético adecuado. De este modo la ética era considerada como una rama fundamental de la política.

Como manifestaciones más antiguas de esta preocupación tenemos las siguientes:

- Código de Hammurabi, obra del rey de Babilonia y fechado en el S. XVIII a.C. donde ya se indicaban los principios que tenían que ser respetados por los gobernantes.
- Cuatro grandes libros de Confucio, S. V a.C., de donde se derivan los llamados Principios chinos de conducta pública.
- En la antigua Grecia tenemos las obra Ética de Aristóteles y las Obras morales de Plutarco (S. IV a.C.).
- Nacidos en el seno del Imperio Romano tenemos El tratado sobre los deberes de Cicerón (S. I a.C.) y Los tratados morales de Séneca (S. I d.C.).

Así, podemos observar cómo la preocupación por la corrección del comportamiento ético de los gobernantes viene de muy atrás en la historia.

En estas épocas quién tenía un cargo se suponía que tenía que honrar dicha condición, dignificando dicho cargo con su actuación diaria. Siguiendo a OSCAR DIEGO BAUTISTA podemos decir que en la Roma clásica se hablaba de “decorum” que debían tener los políticos y que se traducía en los siguientes principios:

- **Autoridad:** Entendida como actuación encaminada al bien común. Es decir, no se trata de una autoridad nacida de la norma y ejercida *per se* sino que emana directamente del comportamiento éticamente correcto del dirigente político.
- **Honor:** Como mérito reconocido a las actuaciones realizadas. Es la búsqueda de la estima de los demás.

- Justicia: Que se traduce también en que cada actuación vaya guiada para la consecución del interés general o bien común.
- Libertad: Lo que se pretende con el gobierno del pueblo es que éste sea libre y sepa hacer uso correcto de esa libertad.
- Prudencia: Que supone que la deliberación en los asuntos públicos se haga desde una perspectiva ética.

Son sumamente interesantes estas consideraciones históricas ya que, como veremos, estos valores y principios son los que se persiguen en la actualidad con los modernos Códigos éticos.

No obstante lo anterior, esta preocupación por la ética pública no ha sido mantenida en el tiempo sino que ha sido descuidada durante largos períodos históricos. En la actualidad este descuido de la ética ha dado lugar a actuaciones antiéticas de los gobernantes. En una sociedad donde el relativismo y el egoísmo se han implantado de forma contundente es muy difícil hablar de principios éticos como manifestación del bien común o interés público.

Un punto de inflexión en la historia reciente fue el conocido como caso “Watergate” surgido en los Estados Unidos en los años setenta. Dicho caso puso de manifiesto la existencia de gobernantes y funcionarios que carecían de los fundamentos éticos básicos en su actuación. Como sucede en tantas ocasiones hasta que los medios de comunicación no destapan el escándalo la sociedad no toma conciencia de una realidad que, de forma directa y a más pequeña escala, es conocida por todos y en cierto modo aceptada. Además, en este caso como en otros muy conocidos, existe la participación de algún implicado arrepentido. Dicho arrepentimiento nace directamente de los fundamentos éticos con los que cuenta el arrepentido, surgiendo la necesidad de evitar la continuación de los hechos antiéticos de los que tiene conocimiento.

Este escándalo del “Watergate” tuvo en los Estados Unidos una consecuencia directa, la dimisión del entonces presidente Nixon. Además, se creó la Oficina de Ética y se aprobó la Ley de Ética del Gobierno de 1978. Se toman estas medidas como instrumentos para favorecer el comportamiento ético de los gobernantes.

En la década de los 70, 80 y 90 es creciente la preocupación internacional por el comportamiento ético-público los que se materializa en numerosas conferencias internacionales cuyos trabajos y conclusiones han servido de fundamento para los actuales códigos éticos. Igualmente y en paralelo se crean numerosos organismos de fomento y control de la ética. En este contexto internacional aparecen los primeros códigos de conducta y leyes de ética.

En el ámbito internacional tenemos que hacer referencia a la importante labor desarrollada por el Consejo de Europa y, en concreto, por el Congreso de Poderes

Locales y Regionales. Destaca entre los diversos trabajos de dicho Congreso el “Código Europeo de conducta para la integridad política de los representantes electos locales” de 1999. Dicho instrumento pretende animar y servir de base para los Códigos de conducta o éticos que se puedan llevar a cabo a nivel regional o local. Dicho Código parte de la premisa de que el respeto por el mandato público va íntimamente unido al respeto de unas normas éticas. Nace el Código ante la preocupación creciente por los escándalos judiciales en los que se ven implicados representantes electos y con la finalidad de promocionar la confianza de los ciudadanos en dichos cargos, vinculando a su vez esa confianza con la actuación eficiente de la administración. También se indica como una de sus finalidades que los representantes políticos tengan certeza respecto de los principios éticos a aplicar, señalando la necesidad de adaptar el código a cada ámbito concreto.

Dada la importancia que el Código Europeo de conducta para la integridad política de los representantes electos locales ha tenido y como ha influido de manera determinante en los Códigos éticos posteriores vamos a referirnos resumidamente a su contenido. Así, podemos destacar lo siguiente:

- 1) **Ámbito de aplicación.** Se refiere a los “representantes electos”, como cualquier político con un mandato de autoridad local o regional que se le haya conferido en una elección principal (elección por sufragio directo) o una elección secundaria (elección para un cargo ejecutivo del consejo local o regional). Podemos sacar dos consecuencias, por un lado se excluyen a los funcionarios y, en general, a los empleados públicos. Por otro lado, se aplica a los Concejales y Diputados provinciales.
- 2) **Objeto del código.** Tiene un doble objetivo, por un lado pretende especificar las normas de comportamiento que se esperan de los representantes electos en el desempeño de sus deberes y por otro servir de guía a los ciudadanos sobre las normas de comportamiento que deben esperar de sus representantes electos.
- 3) **Principios generales.** Fija como presupuesto de la actuación de los representantes el respeto a la ley y establece que con su actuación de debe proceder a la consecución del interés público. De estos dos principios se pueden derivar todos los demás. También se refiere a lo que podíamos denominar lealtad institucional con los demás representantes y empleados públicos, lo que se traduce en el respeto a éstos.
- 4) **Obligaciones específicas.** Establece estas obligaciones específicas en los siguientes aspectos de la actuación del representante: asunción, desempeño y abandono del cargo.

- 5) Sistemas de supervisión. Donde se recogen otra serie de consideraciones consecuencia directa de las obligaciones específicas indicadas.
- 6) Relaciones con el público, con el personal del gobierno y con los medios de comunicación. Aquí se imponen determinadas medidas para la consecución de lo que hoy se ha dado en llamar transparencia. Además se recoge el principio de responsabilidad ante el electorado y algunas consideraciones respecto del correcto nombramiento del personal administrativo reconociendo el principio de mérito y competencia profesional.
- 7) Por último, se hacen precisiones en torno a la necesidad de dar a conocer el Código a los representantes y ciudadanos.

También se han propiciado desde el Consejo de Europa una serie de resoluciones para evitar la corrupción.

Igualmente, en el ámbito de la Unión Europea hubo un importante desarrollo del tema de la ética pública en los años 90 que tenía como finalidad la instauración de una política global contra la corrupción.

Todo lo anterior se complementa en el ámbito de la administración pública con la denominada Nueva Gestión Pública que introduce una serie de valores en la organización administrativa hasta ahora referidos al ámbito empresarial, como pueda ser el concepto de cliente o de calidad en la prestación del servicio. También esto ha tenido una influencia decisiva en la nueva configuración de la actuación pública.

### **1.3. Situación Actual**

Tras el periodo de bonanza económica existente en España llegamos a la crisis económica que nos lleva asolando desde el 2008. Y es con la crisis económica cuando se producen dos fenómenos que se retroalimentan. Por un lado tenemos el empeoramiento de la situación económica individual de los ciudadanos provocada por la destrucción de puestos de trabajo y los ajustes en las políticas sociales resultado de la consecución de la estabilidad presupuestaria. Esto hace que el ciudadano mire con mucho más interés cómo se gasta el dinero público y cómo actúan los representantes de las diversas administraciones. Por otro lado, la crisis también favorece que afloren al conocimiento público los casos de corrupción fraguados en la época de bonanza económica al calor del urbanismo y de todas sus variables y consecuencias.

La confluencia de ambos elementos en un mismo tiempo y masa social tiene una consecuencia concreta, el crecimiento de la desconfianza ciudadana en sus representantes políticos. Esta desconfianza se observa de manera clara en las encuestas elaboradas periódicamente por el CIS, dónde la preocupación por la corrupción y por el comportamiento de la clase política va escalando peldaños de manera contundente.

Es en este contexto en donde los Códigos éticos, que vienen fraguándose desde épocas anteriores, cobran todo el interés para el ciudadano, como medio para conseguir una actuación pública encuadrada en unos principios morales aceptables. Es decir, la preocupación por la conducta ética de los gobernantes siempre ha estado ahí, como hemos visto, pero es en épocas de crisis cuando adquiere una relevancia en el discurso público.

En lo que se refiere a la situación actual en nuestro país tenemos que referirnos en primer lugar al Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Dada la importancia que el mismo ha tenido en el desarrollo posterior de la materia vamos a detenernos en su contenido.

Según se expone en la motivación del acuerdo parte de la existencia de diversas normas nacidas durante el periodo democrático que configuran el marco en el que han de actuar los altos cargos, los funcionarios públicos y el resto del personal de las Administraciones públicas para ejercer sus funciones de acuerdo al bloque de la legalidad. Así se parte de que las normas reguladoras de este comportamiento tienen por finalidad última el que el funcionario ejerza sus funciones dentro del bloque de legalidad. Y esta actuación dentro de la legalidad garantiza a su vez la transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas y evitando situaciones que pudieran comprometer la independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de sus deberes públicos.

Pero en el momento actual no es suficiente con ese cumplimiento estricto de la ley, señalándose la necesidad de que la actuación de dichos cargos se ajuste a principios éticos y de conducta que hasta este momento no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas y que conforman un código de buen gobierno. Como vemos en este punto se pone de manifiesto una realidad, no basta con cumplir estrictamente la ley sino que la actuación del cargo debe estar presidida por principios éticos que legitimen dicha actuación.

El objetivo que se marca el acuerdo del Consejo de Ministros es el de avanzar de forma que no sólo se cumplan las normas sino que se funde un acuerdo entre estos altos cargos y los ciudadanos de manera que queden configuradas las normas éticas a las que se deben ajustar los mencionados cargos. Como señala expresamente “se trata de ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno, donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos para responder a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia”.

Los valores a los que se refiere no suponen una recopilación de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna, sino que se trata de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso. Así, como ya hemos señalado, se cumple con el carácter coercitivo que debe existir en cierta medida en todos los códigos.

En cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo se señala que tendrán la consideración de alto cargo los que la tengan a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades. Por tanto se aplican a los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado.

El primer artículo señala que las funciones de las personas incluidas en su ámbito de aplicación se ejercerán de acuerdo con el ordenamiento jurídico. A continuación señala unos principios de actuación que son los siguientes: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres. Se puede decir que, desde mi punto de vista, se mezclan principios con las consecuencias de los mismos, es decir, no se actúa con “credibilidad” sino que tu actuación te debe llevar a conseguir dicha credibilidad, por poner un ejemplo.

El segundo punto se refiere a los principios éticos, que son los siguientes:

**1. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN:** Se promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, y evitará toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

**2. INTERÉS GENERAL:** La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se basará en apreciaciones objetivas orientadas hacia el interés común. Se debe prescindir en el proceso decisorio de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

**3. EVITAR CONFLICTOS DE INTERESES:** Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas. Si nos fijamos en la redacción del artículo resulta que es suficiente el simple riesgo de que se

produzca el conflicto no siendo necesario que se produzca plenamente dicho conflicto.

Esto está íntimamente relacionado con las nociones de inegibilidad e incompatibilidad para el acceso a los cargos públicos, sobre todo con esta última. La incompatibilidad es la prohibición de simultanear dos o más cargos, funciones o actividades, públicas o privadas y su objetivo es evitar precisamente el conflicto de intereses. En el ámbito municipal tenemos que hacer referencia al artículo 178 de la LOREG, donde se establece de forma taxativa las incompatibilidades existentes de forma que no se favorezca la generación de conflictos de intereses que pueda llevar a una decisión pública no orientada al interés general.

Además, este punto hay que ponerlo en relación con el deber de abstención y recusación, en lo relativo a los expedientes concretos en los que tenga poder de decisión o influencia el alto cargo en cuestión.

**4. IGUALDAD ENTRE SEXOS:** Los altos cargos deben promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres, y removerán los obstáculos que puedan dificultarla. Se trata de un principio reiterativo respecto del expresado en el número uno. Se puede pensar que se quiso hacer un especial hincapié en un tipo de discriminación que se pudiera entender como más extendida sobre todo en el ámbito interno de la administración.

**5. IGUALDAD “FINANCIERA”:** No pueden aceptar un trato privilegiado en lo que se refiere a las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen. Tienen que ser tratados como el resto de los ciudadanos.

En este punto se podría hacer una precisión en lo que se refiere a que dichos privilegios sean obtenidos no sólo por el alto cargo, sino también por el partido político al que pertenezca dicho alto cargo. Es decir, la no aceptación de privilegios en las operaciones financieras no sólo se debe referir a las operaciones que realice el alto cargo concreto sino que se debe evitar que dichos privilegios se apliquen al partido político en cuestión, con lo que entraríamos en el espinoso tema de la financiación de los partidos. En relación con esto es importante hacer mención a la modificación efectuada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica, entre otras, la Ley Orgánica 8/2007 de financiación de los Partidos Políticos. Esta norma ha puesto coto al tratamiento financiero privilegiado de las entidades de crédito a los partidos políticos, lo que incide positivamente en la objetividad de la actuación pública.

**6. TRATO DE FAVOR:** No aceptarán ningún tipo de trato de favor, privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas. Se

podría haber expresado mejor diciendo que dicho trato de favor traiga su causa en la condición de alto cargo mejor que hacer referencia al carácter injustificado del mismo.

**7. ABSTENCIÓN DE INTERVENIR EN PROCEDIMIENTOS:** No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa. Además, no intervendrán en modo alguno cuando ello comporte una actuación privilegiada en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros. En este punto nos podemos preguntar cuál será esta justa causa que justifique la intervención del alto cargo. Además esto entronca directamente con tipos delictivos como prevaricación o el tráfico de influencias, castigados en el ámbito penal.

**8. EFICACIA, ECONOMÍA Y EFICIENCIA:** Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización. Vuelve a reiterar en lo ya señalado en el punto dos.

**9. ABSTENCIÓN EN EL AMBITO PRIVADO:** Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales.

**10. TRANSPARENCIA:** Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes. Es importante este punto, ya que se introduce el término transparencia en un código de este tipo.

**11. RESPONSABILIDAD:** Respeto de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen.

**12. RESPONSABILIDAD (II):** Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva. De nuevo tenemos una reiteración. Además tendremos que interpretar cual será la causa que justifique la derivación de la responsabilidad. La responsabilidad o se tiene o no se tiene sin que haya ninguna justa causa que motive su derivación a los inferiores, salvo que éstos sean efectivamente los responsables.

**13. BUENA FE:** Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no solo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

**14. DEBER DE SIGILO:** Se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo.

Se pueden sintetizar estos principios en el deber de actuar con la única finalidad avanzar en la consecución del interés general, a partir de aquí se derivan todos los demás principios.

El artículo o punto tercero se refiere a los principios de conducta, que son los siguientes:

1. **PLENA DEDICACIÓN:** El ejercicio de las funciones asociadas a los altos cargos exige la plena dedicación. Con ello se ratifica la regla general de incompatibilidad con cualquier otro tipo de actividad.

2. **CARGOS EN PARTIDOS POLÍTICOS:** El desempeño de responsabilidades orgánicas en los partidos políticos no puede suponer en modo alguno menoscabo en el ejercicio de sus funciones como alto cargo.

3. **DEBER DE INFORMACIÓN:** Los altos cargos garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, siempre respetando las limitaciones que fijen las normas específicas.

4. **EJEMPLARIDAD EN LA ACTUACIÓN:** En el ejercicio de sus funciones los altos cargos extremarán el celo para que el desempeño de las obligaciones sea una referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes. Por tanto, se exige ejemplaridad en el cumplimiento de las normas que los vinculan como altos cargos y en el cumplimiento de las normas que les afectan como meros ciudadanos, lo que nos lleva directamente a la necesidad de mantener una ejemplaridad en el ámbito privado.

5. **AUSTERIDAD Y DIGNIDAD:** Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público. En este punto se mezclan dos principios diferentes como lo son el de austeridad y el de dignidad en el ejercicio del cargo público. El tema de la austeridad entronca en la actualidad con el buen gobierno en materia presupuestaria que se ha introducido con la Ley de Transparencia y Buen Gobierno como veremos más adelante.

6. **INADMISIÓN DE REGALOS:** Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio del Estado, en los términos previstos

en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente. Es decir, que el límite lo fijan los usos sociales o de cortesía. Esto hace que se deba complementar con los otros principios éticos para que el alto cargo tenga la capacidad de discernir donde se encuentra el límite de esos usos sociales y en qué momento se exceden éstos.

**7. ACCESIBILIDAD:** En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen. En este punto tenemos que referirnos necesariamente a lo que se introduce por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno respecto del acceso a la información por parte de los ciudadanos, ya que es esta ley la que en la actualidad nos debe marcar la pauta a seguir en la facilitación de dicha información a los ciudadanos. En cuanto a la necesidad de contestar a los escritos está bien que se haga mención a este deber que ya recoge la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No hay nada que dé peor imagen de la administración que la ausencia de contestación a alguna demanda, por lo que es positiva esta precisión al respecto.

**8. TRATAMIENTO OFICIAL:** El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente.

**9. USO IMPROPIO:** Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo. Este deber también nos reconduce a la figura delictiva de malversación de caudales públicos e incluso a la responsabilidad contable exigida ante el Tribunal de Cuentas.

**10. PROTECCIÓN DE LA CULTURA Y EL MEDIO AMBIENTE:** La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Como vemos en un principio que se materializa de manera muy poco concreta, de modo que sólo está llamada a inspirar la actuación de los altos cargos.

**11. CUSTODIA DE DOCUMENTOS:** Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables. El incumplimiento de este deber nos lleva igualmente a diversos tipos penales.

En cuanto al cumplimiento del Código de Buen Gobierno el punto cuarto señala que anualmente el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el Ministro de Administraciones Públicas, sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden

posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas. El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas. Se hace extraño pensar que un incumplimiento de los principios indicados, que siempre va a tener su correlativa sanción en la legislación reguladora de la responsabilidad disciplinaria de estos cargos, se suspenda en tanto se da cumplimiento a esta previsión. Lo oportuno será que el expediente disciplinario, en su caso, se desarrolle con normalidad con independencia de este informe, y que luego se haga mención. Desde mi punto de vista esta previsión es inocua por cuanto ningún Ministro de Administraciones Públicas va a hacer un informe donde ponga de manifiesto eventuales incumplimientos de otro ministro o altos cargos del Gobierno. España no tiene la suficiente madurez para llevar a cabo esta labor de autocrítica en el seno del Gobierno. Lo normal será que si se tiene conocimiento de que tal ministro o alto cargo no cumple algunos de los indicados principios sea directamente cesado por la persona que lo nombró, evitando que trascienda la posible responsabilidad in vigilando o in eligendo en la que se hubiera podido incurrir. Además hubiese sido muy aconsejable haber incluido la obligatoriedad de publicar dicho informe para general conocimiento, de acuerdo con el principio de transparencia.

Hay que terminar diciendo que este Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado ha sido derogado por Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en la que no nos vamos a detener.

Tras esto otro punto de inflexión fue el Código de Buen Gobierno Local aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de 15 de diciembre de 2009. Dada la trascendencia que tiene nos vamos a detener en examinar minuciosamente su contenido.

En el preámbulo del Código de la FEMP de 2009 se parte del “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos”, aprobado por el CPLRE, al que ya nos hemos referido anteriormente. Señala que dicho Código Europeo aboga por la promoción de códigos de conducta para los representantes locales como instrumentos que faciliten la creación de confianza entre los políticos y los ciudadanos. Se señala también que el respeto por el mandato del electorado va estrechamente unido al respeto de unas normas éticas.

Como fundamentación se hace también mención a la Conferencia de Ministros europeos responsables de las instituciones locales y regionales que culminó con la declaración sobre la “participación democrática y la ética pública a nivel local y regional”. Se hace referencia a la Agenda de Budapest y a otras Recomendaciones del Consejo de Ministros y del Consejo de Europa con la finalidad de hacer hincapié en la utilidad del Manual de Buenas Prácticas sobre la Ética Pública en el nivel de los Gobiernos Locales.

El objeto del Código de la FEMP es la fijación de unos principios y el diseño de instrumentos de gobierno, que contribuyan a implantar modos de comportamiento de los representantes locales con la finalidad de institucionalizar una cierta ética pública común que evite la mala gestión, destierre la corrupción, y coadyuve en generalizar las buenas prácticas. Se parte del reconocimiento de la existencia de casos de mala gestión y corrupción, falta de transparencia en la gestión y en la relación con la ciudadanía, alejamiento de los cargos electos de la realidad social, situaciones de transfuguismo, connivencia con los intereses privados, ausencia de cauces suficientes para el control de la gestión por la oposición.

El Código, además, se configura como un Estatuto para los Electos Locales, en la línea de lo indicado por el Código Europeo en cuanto señala que “no se pueden imponer obligaciones sin que se ofrezcan garantías que permitan a los representantes locales y regionales electos cumplir sus deberes.”, asegurándose la libertad en el ejercicio del mandato y una retribución justa y adecuada a las responsabilidades ejercidas.

Todo ello con un objetivo claro contribuir a la mejora de los modelos de gestión y garantizar a los ciudadanos un buen gobierno local implantando un compromiso firme con la ética pública y la calidad democrática en el ámbito de gestión más próxima al ciudadano. En conclusión, se trata de profundizar en la configuración democrática y participativa de las corporaciones locales.

Una vez conocida la motivación del código podemos pasar a examinar su contenido. Se estructura en base a seis áreas, como son:

- PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL
- MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL,
- INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y BIENES
- RETRIBUCIONES ECONÓMICAS DE LOS ELECTOS
- MEDIDAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
- MECANISMOS PARA SU APROBACIÓN, DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

Dado que está llamado a ser utilizado como modelo o como objeto de adhesión por la inmensa mayoría de entidades locales vamos a hacer referencia brevemente a su contenido.

- PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL

Comienza señalando que los electos locales ejercerán sus funciones, de acuerdo con la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento

jurídico y ajustarán su actividad a los principios éticos y de conducta contenidos en el presente Código de Buen Gobierno Local.

Se indica que regirán las actuaciones de los electos locales la eficiencia, la modernización de la Administración y el buen servicio a la ciudadanía, defendiendo los intereses generales con honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad y cercanía a la ciudadanía.

Se hace referencia a la mejora de los modelos de gestión y al buen Gobierno Local como garantía de igualdad y solidaridad para los ciudadanos, adquiriendo un compromiso con la ética pública y la calidad de la democracia en el ámbito de gestión más próximo a la ciudadanía. Se fomentará la transparencia y la democracia participativa, la inclusión social y el equilibrio territorial, respetando los derechos humanos y los valores cívicos

En relación con la ya señalado respecto al Código de la AGE en relación con las incompatibilidades y con el deber de abstención, se señala que representantes locales se abstendrán de ejercer sus funciones o utilizar las prerrogativas del cargo para favorecer intereses privados, propios o de terceras personas, evitando el favoritismo y el ejercicio de autoridad en beneficio propio. Así mismo, no aceptarán regalos que sobrepasen los usos y costumbres de la simple cortesía por parte de entidades o personas.

Se cierra este apartado con una referencia a la conservación del medio ambiente.

**- MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL,**

El objetivo establecido para mejorar la gestión y la calidad democrática es acercar la administración al ciudadano, potenciando la transparencia y la información.

Como medidas concretas se plantean las siguientes:

- Se articularán Comisiones de Control y Seguimiento en la contratación pública. Con ello se pretende garantizar que tanto la contratación se lleve a efecto bajo los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia.

- Creación de mecanismos para posibilitar la formulación de Sugerencias y Reclamaciones como medio de profundizar en la participación y comunicación con los vecinos. Lo que se propone es aplicar a todos los municipios las previsiones al respecto establecidas en el Título X de la LBRL para los municipios de gran población.

- En las relaciones con la oposición se propone:

- Celebrar reuniones periódicas con la oposición, para dar cuenta de las iniciativas y proyectos, así como para facilitar los acuerdos.
  - Se celebrarán Plenos ordinarios al menos de carácter trimestral. Con el cumplimiento de las previsiones contenidas en la LBRL es suficiente, siendo inocua esta apreciación.
  - Se incorporará a la oposición a los Consejos de Administración de las Sociedades y Empresas Públicas Municipales, y a los Patronatos de las Fundaciones Locales.
  - Se realizará la celebración anual de un debate sobre el Estado del Municipio
- Se publicará el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas, con determinación de la cuantía y del beneficiario, y con máximo nivel de transparencia acerca de las personas jurídicas solicitantes y los grupos de las que dependen.
- En relación con los servicios se acuerda la creación de una carta de derechos ciudadanos respecto al funcionamiento de los servicios y el impuso de la aplicación de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a la Administración.
- Se facilitarán a los Grupos políticos un despacho o local para reunirse y recibir visitas, poniendo el Alcalde a su disposición los medios materiales y humanos que permita el Presupuesto. Como vemos, esto también se encuentra ya recogido en la LBRL. Es importante la referencia al Presupuesto, ya que se abre la puerta al incumplimiento de este deber vía imposibilidad presupuestaria provocada.
- Se promoverá la pluralidad en los medios locales de información y comunicación favoreciendo dando espacios para la participación de la oposición.
- Se promoverá el diálogo.
- **INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y BIENES**

En este punto se limita a hacer precisiones al respecto de las obligaciones ya contenidas en la LBRL en lo relativo a la presentación de las declaraciones de bienes e intereses.

Como digno de mención tenemos que señalar que se harán públicas las declaraciones de bienes, de actividades y causas de posible incompatibilidad de, además de los cargos públicos electos, los directivos y personal de confianza de las instituciones, conforme a los modelos que serán aprobados por los Plenos.

También se publicarán las retribuciones íntegras, así como las compensaciones económicas que perciban por la representación desempeñada con motivo de su cargo, de

los cargos públicos electos, de los directivos y personal de confianza de las instituciones.

#### - RETRIBUCIONES ECONÓMICAS DE LOS ELECTOS

Al respecto de este tema y de las previsiones establecidas en el Código se han visto muy condicionadas, cuando no limitadas, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que modifica la LBRL. Esta ley introdujo limitaciones importantes en las retribuciones y régimen de dedicación de los cargos electos que se concretan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado respectivas.

#### - MEDIDAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Se parte en este punto señalando que la democracia representativa y la democracia participativa no son alternativas contrapuestas, sino que se complementan y refuerzan la una a la otra.

Tras esto se establecen como medidas concretas las siguientes:

1.- Creación de organismos concretos que favorezcan la democracia participativa, haciendo mención especial a los Presupuestos Participativos.

2.- Fomentar por parte de la Administración la participación ciudadana vía educación.

3.- Se favorecerá la información entre los responsables públicos y la ciudadanía, sirviéndose de las tecnologías existentes.

4.- Se implementarán fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local.

#### - MECANISMOS PARA SU APROBACIÓN, DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

Aquí se indica que los Ayuntamientos signatarios, haciendo uso de la autonomía local, incorporarán a su ordenamiento, a través de sus Reglamentos Orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este Código. Igualmente informará al respecto a la ciudadanía.

## 2. CÓDIGOS ÉTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. SU CONTENIDO Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN

### 2.1. Concepto Y Naturaleza Jurídica

#### A) *Medidas de transparencia y de ética pública*

Cómo ya hemos podido indicar en el punto I la aparición de códigos que incluyen reglas éticas constituye un fenómeno de importancia creciente tanto en las organizaciones públicas como privadas. Esto es así porque tanto en unas como en otras hay ciertas preocupaciones comunes en lo que al comportamiento ético de sus responsables se refiere. Estos códigos se están materializando bajo diversas denominaciones, como veremos más adelante.

Centrándonos en la esfera pública hay que señalar que estos códigos suponen una decisión o compromiso de la propia Administración de someterse a determinadas reglas organizativas, éticas o de conducta con la finalidad de garantizar una mejor gestión pública, mejorando la eficiencia y fomentando la transparencia. Como señala CAYETANO PRIETO ROMERO los códigos éticos nacen como guía en la toma de decisiones y para la fijación de la conducta de los servidores públicos, concretando los principios y valores fundamentales de la organización.

De este modo podemos definir con el indicado autor los códigos éticos como el conjunto de principios y valores de las organizaciones, que el informe Nolan (Reino Unido, 1995) resumió en los siete principios de la vida pública, que son:

- 1) Capacidad de asumir el interés público.
- 2) Integridad.
- 3) Objetividad.
- 4) Responsabilidad.
- 5) Transparencia.
- 6) Honestidad.
- 7) Capacidad de decisión.

Dada la importancia que tienen estos siete principios de la vida pública vamos a precisar un poco su contenido:

- 1) *Capacidad de asumir el interés público*: el personal al servicio de la Administración Pública deberá adoptar sus decisiones basándose solamente en las necesidades del interés público. Nunca actuará a fin de obtener beneficios para sí o sus allegados.

- 2) *Integridad*: el personal de la Administración Pública deberá abstenerse de ponerse en situación de contraer obligaciones financieras o de otro tipo con personas u organizaciones que puedan influir en el desarrollo de sus funciones y actuaciones públicas.
- 3) *Objetividad*: en el desempeño de todas y cada una de las actividades públicas el personal de la Administración Pública basará todas sus elecciones en el principio de mérito, refiriéndose a estas a elecciones de personal o de contratos administrativos.
- 4) *Responsabilidad*: el personal de la Administración Pública es responsable de las decisiones y actos que afecten a la sociedad y debe estar sometido a los controles que en cada momento se consideren oportunos.
- 5) *Transparencia*: el personal de la Administración Pública deberá ser transparente respecto a las decisiones y actos que adopte en la medida de lo posible. Deberá motivar sus actos, sobre todo lo restrictivos de derechos, y solo denegará el acceso a la información cuando claramente lo exija el interés público.
- 6) *Honestidad*: el personal de la Administración Pública tiene el deber de declarar cualquier interés privado que pueda guardar relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir de modo que quede salvaguardado el interés público. Esto está íntimamente relacionado con el deber de abstención y recusación regulado legalmente.
- 7) *Capacidad de decisión*: el personal de la Administración Pública deberá utilizar estos principios como modelo en la toma de decisiones. Estos principios se deben aplicar en todos los ámbitos de la vida pública.

Estos principios ya están recogidos en nuestro ordenamiento jurídico. Así, partiendo de la propia Constitución, podemos hacer mención al artículo 9 que señala lo siguiente:

*“1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*

*2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

*3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no*

*favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”*

Por otro lado tenemos el artículo 23 que establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Por último tenemos el artículo 103 que señala que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Como vemos la Constitución española recoge bien directa o bien indirectamente los referidos principios.

Estas previsiones constitucionales se han recogido y desarrollado por la normativa legal. En primer lugar por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Así tenemos el artículo 3 que señala los siguientes principios:

1. Servicio al interés general.
2. Eficacia.
3. Jerarquía.
4. Descentralización.
5. Desconcentración.
6. Coordinación.
7. Sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.
8. Buena fe y de confianza legítima
9. Cooperación y colaboración (en sus relaciones).
10. Criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.
11. Transparencia y de participación (en sus relaciones con los ciudadanos).

A su vez estos principios se han desarrollado en la legislación de régimen local. Podemos decir, preliminarmente, que los principios que recogen los Códigos éticos se derivan de la legislación preexistente.

Para seguir profundizando en el concepto de códigos éticos debemos señalar que en la práctica la diferenciación entre los diferentes códigos no es clara, existiendo una cierta confusión terminológica al respecto. Es preciso para abordar el estudio de esta materia hacer una cierta precisión al respecto. Así, podemos diferenciar entre:

- a) Códigos éticos: Que contienen una declaración de valores y principios éticos que han de inspirar la actuación de sus destinatarios. Su contenido, por tanto, se centra en dichos valores, sin entrar a fijar comportamientos concretos.
- b) Códigos de conducta: En estos si se concretan los comportamientos esperados de los miembros de la organización. Se precisan de forma concreta

las pautas de actuación esperadas de los miembros de organización. Realizan, por tanto, una labor complementaria a la ley, estableciendo pautas de conducta.

- c) Códigos de buen gobierno. Que se pueden definir como disposiciones que regulan las actuaciones de los que ejercen el gobierno de la entidad de que se trate. Se centran en la actuación de los órganos de gobierno.

Junto con estas tres modalidades tenemos los códigos de buenas prácticas, que se centran en concretar ejemplos de una actuación adecuada. En muchos casos estos códigos de buenas prácticas se centran en proporcionar una actuación transparente sobre todo en lo que se refiere al ámbito de las potestades discrecionales.

Lo que sí es cierto es que existe una cierta confusión terminológica al respecto en la realidad práctica de forma que, por ejemplo, se denominan códigos éticos a lo que son códigos de conducta. Por ello, para proceder al estudio de los diferentes códigos existentes en la realidad práctica tenemos que ver el contenido del código para ver cuál es su verdadera naturaleza, con independencia del título que se le haya otorgado.

Para ver la diferencia entre códigos éticos y códigos de conducta es muy ilustrativa la diferenciación que al respecto hace la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta ley, en sus artículos 52, 53 y 54 establece una diferenciación entre principios éticos y de conducta que me parece muy interesante, por lo que vamos a reproducirlos en su integridad:

***“Artículo 52 Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta***

*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.*

*Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.*

***Artículo 53 Principios éticos***

***1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.***

2. *Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.*
3. *Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.*
4. *Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
5. *Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.*
6. *No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.*
7. *No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.*
8. *Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.*
9. *No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.*
10. *Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.*
11. *Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.*

*12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.*

#### **Artículo 54 Principios de conducta**

*1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.*

*2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.*

*3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.*

*4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*

*5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.*

*6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.*

*7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.*

*8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.*

*9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.*

*10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.*

*11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.”*

Aunque referida únicamente a los empleados públicos, estos artículos nos sirven para observar lo ya indicado respecto de las diferencias entre códigos éticos y códigos de conducta, poniendo de manifiesto la dificultad de su diferenciación.

En primer lugar tenemos que hacer mención al hecho de que estos preceptos se aplican a los empleados públicos en su conjunto, tanto a los funcionarios como a los laborales. Según expone SANCHEZ MORÓN nada se opone a aplicar a todos los empleados públicos un mismo código de conducta ética y profesional, ya que todos ellos, con independencia de la naturaleza jurídica de su relación de empleo, son servidores públicos, retribuidos con cargo a los fondos públicos, lo que conlleva atender a un conjunto de valores del servicio en parte diferentes a los del sector privado.

El balance de la introducción de estos principios en el EBEP debe ser en cualquier caso positivo. Supone un avance en la determinación de las conductas positivas de los empleados públicos consideradas como éticamente aceptables. Supone, por tanto, un avance importante respecto del régimen disciplinario clásico que se limita a estableceres que es lo que no se debe hacer. Ahora, con la fijación de estos principios positivos, no sólo se dice que no se debe hacer sino que se establece de manera concreta las actuaciones en que se deben llevar a cabo por los empleados públicos para considerar que su actuación es éticamente correcta.

Según señala el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público *“Es obvio que los empleados públicos deben respetar un conjunto de deberes y tienen obligaciones que han de cumplir escrupulosamente para el buen funcionamiento de los servicios. Ello no obstante, a diferencia de los derechos, nuestra legislación histórica no ha establecido, hasta ahora, un listado sistemático ni completo de deberes y obligaciones. Unos y otras se han tenido que inducir, en consecuencia, por vía doctrinal o jurisprudencial, de normas dispersas y, fundamentalmente, de los preceptos que tipifican las infracciones disciplinarias. Esta ausencia testimonia cuál ha sido la preocupación esencial de dicha legislación, mucho más inclinada a la tutela de la posición jurídica individual del funcionario público que a la garantía de las obligaciones del servicio”*.

Así, los principios establecidos en el EBEP no son sino una transposición práctica de los principios constitucionales de servicio al interés general ya recogidos en la Constitución española.

También se puede establecer una cierta diferenciación en cuanto al ámbito subjetivo al que se aplican los códigos éticos, así tenemos:

- Códigos éticos aplicables sólo al personal electo.
- Códigos aplicables al personal político y directivos (o altos cargos).
- Códigos cuyo ámbito de aplicación es todos los empleados públicos, como hemos visto en lo relativo al EBEP.
- Códigos mixtos que abarcan a personal político y a los empleados públicos.

Lo que sí es importante es que el código fije claramente a quién se le aplica, evitando términos ambiguos como alto cargo y similares. Es necesario que se sepa con claridad quien se encuentra vinculado por las determinaciones del código en aras del principio de seguridad jurídica. Este es uno de los problemas que plantea la aplicación del Título II de la Ley de Transparencia al ámbito local, como se verá en la siguiente unidad.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los códigos hay que decir que para llegar a una conclusión acerca de la misma es necesario detenerse en dos aspectos de dichos códigos. Por un lado hay que analizar cuál es su contenido. Por otro, hay que analizar el procedimiento de elaboración de los códigos éticos. Estos dos aspectos son los que nos llevarán a concluir cual es su naturaleza jurídica.

## **2.2. Contenido De Los Códigos Éticos**

Como ya hemos indicado, los códigos contienen tanto principios éticos propiamente dichos como normas de conducta. Incluso, en algunos supuestos, llegan a incluir normas de organización pudiendo incluir también políticas y estrategias.

De acuerdo con lo que expone PRIETO ROMERO, en España el contenido habitual de los códigos viene concretado en principios y valores éticos, por un lado, y normas referentes a cómo y de qué manera se concretan dichos principios y valores en la vida diaria. Esto se hace para facilitar a los destinatarios de los códigos la comprensión de los principios y, por tanto, conseguir que dichos principios se desarrollen efectivamente en la práctica.

Podemos partir, para analizar diversos supuestos concretos, del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, en la actualidad derogado. Como ya vimos en la parte I dicho código establece primero principios éticos, para luego precisar una serie de principios de conducta.

Como ejemplo de códigos que incluyen determinaciones organizativas tenemos Código de Buen Gobierno Local aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de 15 de diciembre de 2009. Como ya vimos se estructura en base a seis áreas, como son:

- PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL
- MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL,
- INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y BIENES
- RETRIBUCIONES ECONÓMICAS DE LOS ELECTOS

- MEDIDAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
- MECANISMOS PARA SU APROBACIÓN, DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

Tiene un carácter peculiar por su contenido el Manual de Buenas Prácticas Políticas para los miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián, ya que incluye, además de los principios éticos y de conducta comúnmente incluidos en otros códigos, algunas reglas de conducta que no vienen incluidas en otros sitios relativas al rechazo al transfuguismo, normas sobre campañas electorales o referencias al uso del transporte público.

Aunque no se trata estrictamente de un Código ético, dada la importancia y trascendencia que puede tener para el desarrollo de los futuros códigos éticos se considera conveniente que nos detengamos en lo que establece el artículo 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Dicho artículo establece lo siguiente:

**“Artículo 26. Principios de buen gobierno.**

*1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.*

*2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:*

*a) Principios generales:*

*1. ° Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.*

*2. ° Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.*

*3. ° Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.*

*4. ° Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.*

*5. ° Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.*

6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.

7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

*b) Principios de actuación:*

1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.

2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.

3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.

4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.

5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.

7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.

8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.

9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

3. Los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título.”

Como se puede observar claramente se centra en determinar principalmente principios de conducta o de comportamiento.

Es preciso aquí hacer una mención a las leyes autonómicas que han regulado el tema del buen gobierno. Así, aunque son bastantes las que han abordado el tema de la transparencia, no todas han incluido en su articulado disposiciones de buen gobierno. Las que sí lo han hecho, son las siguientes:

- Ley 4/2006, de 30 de junio, sobre normas reguladoras de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Catalunya.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Como anteproyectos tenemos:

- Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Euskadi
- Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia

### **2.3. Procedimiento De Elaboración Y Aprobación De Los Códigos Éticos. Órgano Competente Para La Aprobación.**

En este punto hay que hacer algunas precisiones. Algunos códigos éticos son aprobados por los Gobiernos correspondientes al margen del procedimiento de elaboración de las normas como una decisión política. El ejemplo de este supuesto es el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Como se puede observar es un acuerdo del Consejo de Ministros sin que se optara por tramitar el oportuno expediente para que tuviera nivel reglamentario. No obstante lo anterior hay que señalar que este Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado ha sido derogado por Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Así, a través de esta ley, que hace remisiones a la Ley de Transparencia, se ha elevado estas previsiones a rango legal, consiguiendo plena eficacia jurídica.

En este punto es importante hacer referencia a la importancia que tiene la Ley de Transparencia en todo este tema, ya que se ha elevado a rango legal una serie de principios de actuación referido hasta ahora únicamente a los funcionarios públicos, a

través del EBEP. Como ya expuse en mi artículo titulado “REFLEXIONES SOBRE EL BUEN GOBIERNO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL” la Ley de Transparencia ha supuesto un importante avance en lo que se supone que es la fijación a nivel legal de los principios que se deben seguir para conseguir actuar de acuerdo con el denominado “buen gobierno”. Como indicaba en el artículo mencionado llama la atención la propia rubrica del Título II, ya que no es usual que en las leyes contemporáneas se haga referencia a términos como “bueno”, términos que están influidos directamente por consideraciones morales, éticas, ideológicas o incluso religiosas. Es decir, en la ley se hace una definición de lo que se debe entender por buen gobierno desde una doble perspectiva. Por un lado se establecen en el artículo 26 una serie de “principios de buen gobierno” que exigen una actitud activa por parte de las personas destinatarias de la norma para dar cumplimiento a dichos principios. Por otro lado se tipifican como infracciones administrativas una serie de conductas que se consideran contrarias al llamado buen gobierno. Por tanto, para que un gestor público considere que lleva a cabo una gestión que se pueda encuadrar como buen gobierno tiene que limitarse a hacer dos cosas, cumplir los principios del artículo 26 y no incurrir en ninguna infracción de las tipificadas en los artículos 27, 28 y 29 de la ley. En definitiva, la ley define lo que se entiende por buen gobierno desde esta doble vertiente.

Otras ciudades, como Madrid, han optado por adherirse al Código de la AGE mediante acuerdo de Pleno, de 31 de diciembre de 2006, si bien el procedimiento no fue el de aprobación de ordenanzas sino que se hizo como un mero acto o decisión política. Otros Ayuntamientos han seguido también el camino de aprobar por Pleno dichos códigos pero sin tramitación alguna.

En este aspecto es importante hacer referencia a lo que establece al respecto el Código de la FEMP. Éste establece que los Ayuntamiento que se adhieran al mismo incorporarán a su ordenamiento, a través de sus reglamentos orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este código. Es decir, el Código de la FEMP interpela al poder normativo municipal para la incorporación de su contenido al Derecho positivo local. No obstante lo anterior, la práctica frecuente no ha sido seguir la fórmula propuesta, sino que el tema se ha solventado a través de un simple acto de adhesión.

Podemos ir concluyendo que, a excepción hecha de las normas legales indicadas, los códigos éticos aprobados hasta ahora en España vienen a constituir declaraciones de carácter político, con los que se trata de adquirir un mayor compromiso ético con la sociedad a la que desde la administración se sirve.

Y esto influye directamente en la eficacia jurídica de los códigos éticos aprobados. Casi ningún código propiamente dicho establece consecuencias por el incumplimiento de los principios éticos fijados en los mismos. De hecho el Código de la

FEMP no contiene previsiones para el caso de incumplimiento, remitiéndose a lo que se apruebe en su caso vía reglamento. Así, el hecho de que se omitan las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los códigos denota que el respeto a los valores éticos no ha calado en la sociedad ni, por ende, en la clase política.

Hay que hacer una excepción respecto de estas afirmaciones. Y es que la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y la Ley de Transparencia si establecen consecuencias jurídicas para el caso de incumplimiento, como veremos más detenidamente en las unidades siguientes.

Y esto nos lleva a una reflexión, es cierto que las Administraciones que gozan de potestad legislativa no tienen impedimento para establecer consecuencias jurídicas de los incumplimientos mediante la aprobación y publicación de la correspondiente norma legal. Pero ¿qué pasa con los Ayuntamientos y demás Entidades locales que sólo tienen potestad reglamentaria? ¿Cómo se articula el principio de reserva de ley en el ámbito sancionador con la fijación de consecuencias normativas a los incumplimientos de los códigos?. En este punto, como se verá en las siguientes unidades tenemos que concluir que las Ordenanzas o Reglamentos podrán precisar conductas a sancionar y sanciones correspondientes de acuerdo con la cobertura legal oportuna, no pudiendo “crear” nuevas conductas sancionables. En este caso el carácter reglamentario de las normas locales también supone una importante limitación en el aspecto estudiado.

Creo oportuno proponer una cierta solución práctica para la aprobación de los códigos éticos en el ámbito local. Mi propuesta consiste en seguir el procedimiento para la aprobación de ordenanzas y reglamentos locales fijado en el artículo 49 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Propongo esto porque considera que la única forma de darle al código ético la importancia que tiene es dándole al máximo rango normativo que la legislación actual permite a los entes locales, esto es, el reglamentario. Además considero imprescindible la participación ciudadana en la elaboración de estos códigos éticos. No llego a comprender cómo una medida que se adopta para acercar la Administración a la ciudadanía se puede hacer al margen de la participación directa de ésta mediante el oportuno trámite de información pública. Otro motivo para abogar por la tramitación del código como ordenanza es favorecer la seguridad jurídica de todos los afectados. Por todas estas razones es por lo que propongo seguir la tramitación de ordenanza local.

Así, un ejemplo de esta tramitación que propongo es el “Código de Buen Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife”. El Pleno del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2015, tras la resolución de las sugerencias presentadas durante el período de Información Pública del “Código de Buen Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife”, aprobó con carácter definitivo el texto del citado documento; por lo que en cumplimiento de lo establecido en el art. 70.2º de la Ley 7/85, de 2 de abril, se procede a la publicación íntegra del mismo tras su aprobación definitiva en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife núm. 75,

miércoles 10 de junio de 2015. El “Código de Buen Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife” entró en vigor a los 15 días hábiles contados a partir del siguiente a su publicación en el BOP. Como se puede ver se siguió la tramitación de ordenanzas redundando en beneficio de la ciudadanía y de la seguridad jurídica.

Otro ejemplo en el que me gustaría detenerme es en ORDENANZA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE LA DIPUTACION PROVINCIAL DE GRANADA. Dicha ordenanza fue aprobada en Pleno el 24 de marzo de 2015 y tras no presentarse alegaciones la aprobación definitiva se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de 28 de mayo de 2015. En lo que al objeto del presente estudio nos interesa tenemos que señalar que dedica el Capítulo IV al Buen Gobierno y el Capítulo V al Régimen sancionador. Veamos el contenido:

#### *“CAPITULO IV. BUEN GOBIERNO*

##### *Artículo 20. Principios de Buen Gobierno.*

*1. Los cargos electivos, personal directivo y eventual de la Diputación Provincial de Granada, en el ejercicio de sus funciones, se regirán por lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico, y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, haciendo prevalecer siempre el interés público sobre cualquier otro.*

*2. Asimismo, además de los previstos en otra normativa que le resulte de aplicación, adecuarán su actividad a los siguientes:*

##### *a) Principios generales:*

*1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.*

*2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.*

*3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.*

*4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.*

*5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.*

6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.

7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

b) Principios de actuación:

1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.

2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.

3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.

4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de esta Diputación.

5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de esta Diputación.

7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.

8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.

9.º No se valdrán de su posición en esta Diputación para obtener ventajas personales o materiales.

## **CAPITULO V. REGIMEN SANCIONADOR**

**Artículo 21. Régimen de infracciones y sanciones.**

*El incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ordenanza se sancionará de conformidad a lo dispuesto en la normativa que le resulte de aplicación.”*

Como se puede observar se precisa el personal al que es de aplicación los principios generales y de actuación indicados, lo cual debe ser considerado positivamente, como ya hemos indicado anteriormente.

En lo que se refiere a los principios expuestos, como se puede observar, es una mera traslación al ámbito de la Diputación de Granada de los principios expuestos en la Ley de Transparencia.

### **3. BUEN GOBIERNO (I)<sup>1</sup>**

#### **3.1. Marco Normativo**

Nos vamos a centrar en esta parte en el estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE de 10 de diciembre de 2013), conocida popularmente como Ley de Transparencia. Esta ley se estructura principalmente en torno a un Título preliminar, que se limita a definir el objeto de la norma, y tres títulos. El Título I se dedica a la transparencia de la actividad pública, el Título II trata de lo que se ha denominado buen gobierno, regulándose en el Título III el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Así, nos vamos a detener en analizar el contenido del Título II e intentar considerar desde una perspectiva eminentemente práctica su aplicación al mundo local y los principales problemas que en dicha aplicación se pueden encontrar.

Como ya indiqué en el punto II, y antes de entrar en el estudio del Título II llama la atención la propia rubrica, ya que no es usual que en las leyes contemporáneas se haga referencia a términos como “bueno”, términos que están influidos directamente por consideraciones morales, éticas, ideológicas o incluso religiosas. Es decir, en la norma estudiada se hace una definición de lo que se debe entender por buen gobierno desde una doble perspectiva. Por un lado se establecen en el artículo 26 una serie de “principios de buen gobierno” que exigen una actitud activa por parte de las personas destinatarias de la norma para dar cumplimiento a dichos principios. Por otro lado se tipifican como infracciones administrativas una serie de conductas que se consideran contrarias al llamado buen gobierno. Por tanto, para que un gestor público considere que

<sup>1</sup> Para el desarrollo del presente punto me voy a fundamentar en mi artículo publicado en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados titulado *“EL BUEN GOBIERNO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL”*, al que me he referido anteriormente y que indico en la bibliografía

lleva a cabo una gestión que se pueda encuadrar como buen gobierno tiene que limitarse a hacer dos cosas, cumplir los principios del artículo 26 y no incurrir en ninguna infracción de las tipificadas en los artículos 27, 28 y 29 de la ley. En conclusión, la ley define lo que se entiende por buen gobierno desde esta doble vertiente.

En relación con esto es importante hacer referencia a las consideraciones vertidas por el Consejo de Estado con ocasión del estudio del Anteproyecto de la LT (Dictamen de 19 de julio de 2012). El Consejo de Estado establece lo siguiente:

*“Pues bien, no cabe duda del avance que la regulación legal de estos aspectos del régimen jurídico aplicable a los altos cargos del Gobierno y las Administraciones supone, ni puede dejar de apreciarse el esfuerzo que el anteproyecto realiza en este sentido, tratando de dotar a través de dicha regulación a la actuación de los poderes públicos de un conjunto de normas que permitan garantizar un ejercicio adecuado de sus funciones. Tampoco puede cuestionarse la importancia y conveniencia de que las normas jurídicas impongan pautas de comportamiento inspiradas en valores y principios metajurídicos aceptados comúnmente como válidos y deseables por el conjunto de los ciudadanos. Ciertamente y aun cuando no pretenda ahora analizarse o siquiera esbozarse la compleja relación existente entre Derecho y Moral, no puede negarse que en todo ordenamiento jurídico existen determinados elementos axiológicos que impregnan el contenido de muchas de sus normas, algo que es especialmente patente en el ámbito del derecho punitivo. Ahora bien, aun siendo ello cierto, no lo es menos que la traslación al ámbito de lo jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática, en la medida en que el principal instrumento de que el Derecho dispone para forzar el cumplimiento de las leyes es la coacción, siendo así que la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza del reproche social que su incumplimiento puede conllevar. Partiendo de estas premisas y sin que se objete en sí misma la positivización de principios éticos y de actuación (por lo demás, muchos de ellos recogidos ya en otras normas, entre las que destaca el Estatuto Básico del Empleado Público), sí se considera preciso recomendar que se eviten en la medida de lo posible las formulaciones superlativas y el empleo de construcciones imprecisas o términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos, pues su introducción determina siempre la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación que, cuando se trata de valorar conductas a efectos de aplicar sanciones (así lo establece expresamente el artículo 23.2, que no sanciona el incumplimiento de los principios enunciados en el primer apartado, pero sí los configura como guía para la aplicación del régimen sancionador), puede perturbar gravemente la seguridad jurídica.”*

Más adelante haremos nuevas referencias a dicho dictamen, pues resulta muy interesante por lo que aporta en lo referente al principio de tipicidad en el ámbito sancionador regulado en esta ley.

### **3.2. Aplicación de las previsiones de la Ley de Transparencia Relativas Al Buen Gobierno En El Ámbito Local. Problemas Prácticos.**

#### *3.2.1. Ámbito de Aplicación Subjetivo del Título II*

Siguiendo la estructura del propio Título II debemos comenzar precisando qué sujetos de derecho se encuentran obligados por las previsiones normativas contenidas en este Título II y en qué grado se encuentran obligados.

El artículo 25 establece los sujetos vinculados por las previsiones de dicho título en función de la Administración de la que se trate. Así, en la Administración General del Estado, las disposiciones normativas se aplican a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de altos cargos. Indica dicho artículo que se consideran altos cargos los que tengan esta consideración en la normativa de conflicto de intereses. Así, habrá que acudir a la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Concretamente, el artículo 1 de la mencionada norma define lo que se entiende por altos cargos en la Administración General del Estado de una forma clara y taxativa, a diferencia de lo que veremos más adelante en el ámbito local. Así señala que a los efectos previstos en esta ley, se consideran altos cargos:

- a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.
- b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.
- d) Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.

e) El Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.

f) Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.

g) Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.

Es importante ver como cierra con la cláusula de cierre, estableciendo la condición de alto cargo para todo puesto de trabajo en el sector público estatal cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros.

El artículo 25.2 se refiere a los altos cargos autonómicos y locales. Así, señala que se aplicarán las disposiciones normativas del Título II a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. Así, el problema viene cuando tratamos de definir lo que debemos entender por “alto cargo” en las entidades que integran la Administración Local. Así las cosas, el primer paso es conceptuar lo que por “alto cargo” debemos entender a los efectos indicados, siendo necesario diferenciar entre los municipios del régimen común y el resto de entidades locales, por un lado, y los municipios a los que se le aplica el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) por otro. En estos últimos es donde se pueden presentar más problemas interpretativos.

El artículo 25.2, en lo que se refiere al ámbito local, hace dos precisiones:

- 1) Nos remite a la normativa local de aplicación para determinar que entendemos por “alto cargo”.
- 2) Señala que, en cualquier caso, los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales tienen la consideración de sujetos vinculados por las previsiones del Título estudiado.

Así, podemos ir fijando conceptos y precisar que el Alcalde (o Presidente) y los miembros de las Juntas de Gobierno están plenamente vinculados por las disposiciones relativas al buen gobierno. Si nos fijamos se corresponden con los denominados

“órganos superiores” en los Municipios del Título X del la LBRL. Estos son, a los efectos del Título II de la LT, altos cargos locales.

El problema viene en dos supuestos que no están tan claros. En primer lugar los miembros de los Plenos que están en la oposición y que no detentan responsabilidades de gobierno. En este caso, como ya indiqué en el mencionado artículo, de acuerdo con el espíritu de la norma y a la vista de la regulación realizada en la misma, podemos concluir en un primer momento que no sería de aplicación dicho régimen a los miembros de la oposición sin responsabilidades ejecutivas. Esta conclusión se deriva de del contenido del artículo 25.3, ya que establece que la aplicación de las disposiciones contenidas en el Título estudiado no afectarán, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar. Es decir, que la máxima sanción prevista en la ley es la destitución del cargo pero esta destitución no puede afectar a la condición de concejal o diputado que tenga el infractor.

En segundo lugar tenemos que analizar la posibilidad de si se aplican dichas normas a los denominados órganos directivos existentes en las grandes entidades locales, que tienen la condición de funcionarios en la práctica totalidad de los casos (por exigirlo así la normativa aplicable). Pues bien, desde mi punto de vista, tampoco se aplicarían las previsiones normativas estudiadas a los funcionarios, aunque tengan la condición de órgano directivo. Se llega a esta conclusión en base al argumento de que el régimen disciplinario de los funcionarios ya estaba previsto, y lo ha estado siempre, normativamente. Por tanto, la LT sería redundante si previera un régimen sancionador para los funcionarios cuando ya existen normas específicas que regulan su régimen disciplinario.

Además, la imposibilidad jurídica de aplicar analógicamente de las normas sancionadoras y los principios de reserva de ley y de tipicidad también serviría de fundamento jurídico para no aplicar estas disposiciones a los funcionarios locales.

Una cuestión interesante es la siguiente. El artículo 25.2 remite a la normativa local la fijación de lo que debemos entender por “alto cargo”. Esto nos lleva a preguntarnos si por vía de Reglamento Orgánico se podría determinar que un determinado órgano directivo tiene la consideración de alto cargo a los efectos previstos en la LT, resultándole de aplicación el régimen sancionador regulado en la misma. Desde mi perspectiva esto no sería posible apoyándonos de nuevo en el principio de legalidad en la fijación de las infracciones administrativas de carácter disciplinario establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (Artículo 93 y 94).

Por tanto, y a modo de conclusión, podemos decir que dado que la ley habla de buen gobierno debemos entender que solo se encuentran vinculadas por las previsiones normativas las personas que ostenten responsabilidades de gestión, es decir, que gobiernen bien directa bien indirectamente. Debemos entender que ejerce este gobierno

los órganos que tienen facultades decisorias que se pueden manifestar mediante actos administrativos que vinculen a la Administración y que pueden afectar a los ciudadanos. Es importante aquí, por tanto, la diferenciación realizada en el ámbito doctrinal entre Gobierno y Administración, ya que sólo se aplicarán las previsiones de la ley a las personas que ejerzan esos potestades ejecutivas de gobierno. Así, podemos deducir que desde este punto de vista el ámbito de aplicación subjetivo queda circunscrito en el mundo local a los Alcaldes o Presidentes, Concejales-Delegados, Diputados delegados, y miembros de las Juntas de Gobierno Local.

Sin embargo esta opinión no es unánime. Así y a título de ejemplo, MANUEL CORCHERO en su artículo titulado “Régimen Sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local” (El Consultor de los Ayuntamientos nº12/2015) defiende la posibilidad de que dichas previsiones sean aplicables a los órganos directivos del artículo 130.1.B de la Ley 7/1981, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, esto es los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el Secretario general del Pleno, el interventor general municipal y el titular del órgano de gestión tributaria. Como se puede ver se trata de una cuestión abierta que se deberá ir precisando conforme vayan apareciendo sentencias que determinen la correspondiente jurisprudencia.

### 3.2.2. *Principios de buen gobierno*

El artículo 26 de la LT establece una serie de principios, estructurados en principios generales y principios de actuación, cuyo cumplimiento se identifica con el llamado Buen Gobierno. No remitimos a su lectura, teniendo en cuenta lo señalado por el Concejo de Estado al respecto. Así la ley se fundamenta en algunos textos y disposiciones que, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y en el local, han incorporado normas de buen gobierno (así, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, publicado como Orden APU/516/2005, de 3 marzo; la Ley 4/2006, de 30 junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega; la Ley 4/2011, de 31 marzo, de buena administración y gobierno de las Islas Baleares; o el Código de Buen Gobierno Local aprobado en diciembre de 2009 por la Federación Española de Municipios y Provincias). A pesar de la importancia de estas normas, se ha considerado necesario agrupar en un único texto normativo todos los principios éticos y de actuación que deben presidir el desarrollo por parte de los poderes públicos de sus funciones, con independencia de la Administración en la que prestan sus servicios, incluyendo además un régimen sancionador común.

### 3.2.3. *Conductas Sancionadas Y Sanciones Previstas*

Antes de estudiar las conductas y sanciones concretas vamos a hacer una breve referencia a lo que al respecto establece el Consejo de Estado en su Dictamen de 19 de julio de 2012. El Consejo de Estado, partiendo del reconocimiento del avance que supone la ley en esta materia y tras admitir que se incluyan principios metajurídicos comúnmente aceptados, también hace algunas precisiones en lo que respecta al principio de tipicidad. Así establece:

*“Partiendo de estas premisas y sin que se objete en sí misma la positivización de principios éticos y de actuación (por lo demás, muchos de ellos recogidos ya en otras normas, entre las que destaca el Estatuto Básico del Empleado Público), sí se considera preciso recomendar que se eviten en la medida de lo posible las formulaciones superlativas y el empleo de construcciones imprecisas o términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos, pues su introducción determina siempre la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación que, cuando se trata de valorar conductas a efectos de aplicar sanciones (así lo establece expresamente el artículo 23.2, que no sanciona el incumplimiento de los principios enunciados en el primer apartado, pero sí los configura como guía para la aplicación del régimen sancionador), puede perturbar gravemente la seguridad jurídica. Esta puede quebrar igualmente en aquellos casos en que el régimen de infracciones y sanciones no se ajusta debidamente a los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad. Exigencia derivada de los dos primeros es el deber de identificar de manera clara las conductas constitutivas de infracción, evitando términos genéricos y ambiguos que se traduzcan en una falta de certeza. En este sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha considerado el principio de tipicidad como una garantía material comprendida en el principio de legalidad sancionadora contemplado en el artículo 25.1 de la Constitución, que "aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (Sentencias 135/2010, de 2 de diciembre, y 104/2009, de 4 de mayo). Esta garantía se concreta, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en que el legislador y, en su caso, la Administración deben aprobar normas "concretas, precisas, claras e inteligibles" (Sentencias 181/2008, de 22 de diciembre; 151/1997, de 29 de septiembre; y 34/1996, de 11 de marzo, entre otras). El principio de tipicidad no veda, sin embargo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, "aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 de la Constitución se subordina -según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional- a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad jurídica, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada" (por todas, Sentencia 208/2005, de 12 de septiembre).*

*A juicio del Consejo de Estado, el régimen de infracciones y sanciones previsto en el anteproyecto respeta, en líneas generales, las exigencias derivadas de los principios aplicables en este ámbito. Así, muchas de las infracciones tipificadas en el artículo 25 son reproducción idéntica o similar de las contenidas en el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria (concretamente, las previstas en las letras a) a e)), o concreción de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en particular, las de las letras f) a o)); las del artículo 26, por su parte, están en gran parte tomadas del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril). Para todas ellas se establece un régimen de sanciones contenido en el artículo 27 que, sin perjuicio de las observaciones concretas que se realizarán al final del siguiente apartado, se acomodan igualmente en lo esencial a las exigencias propias de este tipo de normas. Este juicio global no puede, empero, ocultar que en algunos supuestos concretos este régimen adolece de una falta de precisión y rigor que no se compadece adecuadamente con las exigencias mínimas que han de satisfacer las normas sancionadoras. A título de ejemplo pueden mencionarse en este sentido las previsiones contenidas en las letras f) e i) del artículo 26.1 o las de las letras a) y b) del artículo 26.3.*

*En definitiva y de conformidad con los razonamientos expuestos, debe encarecerse una revisión completa y exhaustiva del artículo 23 en su conjunto y recomendarse que la identificación de las infracciones y sanciones tipificadas en el anteproyecto se haga de la manera más concreta y acabada posible, pues de lo contrario quedarían comprometidos los principios de tipicidad y legalidad.”*

La ley articula las infracciones en tres grandes grupos. En primer lugar tenemos las infracciones en materia de conflicto de intereses, en segundo lugar las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y, por último, las infracciones disciplinarias.

El artículo 27 señala que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de hacer los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de Título II será sancionado de acuerdo con la normativa de aplicación. Por tanto, se hace una remisión normativa a la denominada lex previa. En el caso de la administración local tendremos que acudir a lo previsto en la LOREG, concretamente en su artículo 153 y 178, en lo relativo a las incompatibilidades poniéndolo en relación con el artículo 76 de la LBRL.

El artículo 178 de la LOREG establece las causas de incompatibilidad en lo referente a cargos representativos locales. Así establece:

*“1. Las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo anterior, lo son también de incompatibilidad con la condición de Concejal.*

*2. Son también incompatibles:*

*a) Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.*

*b) Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.*

*c) Los Directores generales o asimilados de las Cajas de Ahorro Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.*

*d) Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.*

*e) Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.*

*3. Cuando se produzca una situación de incompatibilidad los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, dé origen a la referida incompatibilidad. Cuando la causa de incompatibilidad sea la prevista en el apartado 2.e) del presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 6.4 de esta Ley.*

*4. Cuando la causa de incompatibilidad sea la contenida en el punto b), del apartado 2, el funcionario o empleado que optare por el cargo de Concejal pasará a la situación de servicios especiales o subsidiariamente a la prevista en sus respectivos convenios que en todo caso ha de suponer reserva de su puesto de trabajo.*

*5. Los ciudadanos que sean elegibles, de acuerdo con el artículo 177, apartado 1, de esta Ley, estarán sujetos a las causas de incompatibilidades a que se refiere el presente artículo.”*

El incumplimiento de lo establecido en la LOREG viene sancionado por el artículo 153 de dicho texto legal.

En mi opinión el hecho sancionable no sería tanto entrar en la causa de incompatibilidad sino no ejercer la opción de punto 3 del artículo. La cuestión será el plazo en que debe ejercer dicha opción. Según el artículo 10.2 del ROF “*producida una causa de incompatibilidad y declarada la misma por el Pleno corporativo, el afectado*

*por tal declaración deberá optar, en el plazo de los diez días siguientes a aquel en que reciba la notificación de su incompatibilidad, entre la renuncia a la condición del Concejal o Diputado o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad”. Por tanto entendemos que se debe producir en ese plazo de 10 días.*

*El artículo 76 de la LBRL establece que “Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurran tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido”.*

En lo que se refiere a las declaraciones tenemos que tener en cuenta lo establecido en el artículo 75.7 de la LBRL, que establece lo siguiente: *“Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho”.* Lo cierto es que en este último caso no se prevé ninguna sanción concreta administrativa para el caso de incumplimiento de la obligación de presentar las correspondientes declaraciones, pudiéndose debatir si podría entrar en juego la previsión genérica a las obligaciones de la LOREG establecido en el artículo 153 de dicho cuerpo legal. Dado que en este punto se remite a normativa preexistente, la LT carece aquí de toda virtualidad innovadora.

El artículo 28 se refiere a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. Si nos fijamos en las actuaciones tipificadas vemos que se podrían resumir en:

- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).
- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dado que estas conductas son objeto de un estudio más detallado en el siguiente punto no vamos a hacer aquí apreciación alguna.

Por último, el artículo 29 tipifica las llamadas infracciones disciplinarias, clasificándolas en infracciones muy graves, graves y leves. Estas infracciones se configuran como un electo de actuaciones cuya reprobación se considera necesaria y que se refieren a la actuación general del sujeto en cuestión. Textualmente el artículo establece lo siguiente:

*“1. Son infracciones muy graves:*

*a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de sus funciones.*

*b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.*

*c) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.*

*d) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.*

*e) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.*

*f) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.*

*g) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.*

*h) La prevalencia de la condición de alto cargo para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.*

*i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.*

*j) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.*

*k) El acoso laboral.*

*l) La comisión de una infracción grave cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones graves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.*

*2. Son infracciones graves:*

*a) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.*

*b) La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.*

*c) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan infracción muy grave.*

*d) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.*

*e) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad.*

*f) La comisión de una infracción leve cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones leves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.*

*3. Son infracciones leves:*

*a) La incorrección con los superiores, compañeros o subordinados.*

*b) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación del artículo 26.2.b) cuando ello no constituya infracción grave o muy grave o la conducta no se encuentre tipificada en otra norma.”*

Siguiendo lo establecido por el Consejo de Estado en el Dictamen de 19 de julio de 2012 se debe partir de la apreciación de que, en líneas generales, la LT respeta el principio de tipicidad, legalidad y proporcionalidad en lo que al establecimiento de las conductas sancionables. Este juicio global no puede ocultar algunos supuestos concretos en que el régimen adolece de falta de precisión y rigor que no se compeade adecuadamente con las exigencias mínimas que deben satisfacer las normas sancionadoras. Vamos a ver a continuación algunos de los supuestos en los que a juicio del Consejo de Estado existe falta de concreción o duplicidad. Así se dictamina por el Consejo de Estado lo siguiente:

*“...junto a la indeterminación de que adolecen algunos de los subapartados de este precepto ya señalada en términos generales, cabe ahora advertir la problemática que plantea en particular la previsión que se recoge en la letra a) de su apartado 1, pues no parece conforme con los principios que han de regir el derecho sancionador tipificar como infracción la falta de respeto a la Constitución, sino su incumplimiento. Asimismo, ha de prestarse atención a la conducta descrita en la letra l) de este apartado 1, que tipifica como infracción "la incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas". Se trata de una conducta ya prevista en el artículo 502 del Código Penal, cuyo apartado 1 dispone que "los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia", añadiendo que, "si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años". La duplicidad de tipificación de una misma conducta por normas penales y administrativas no es algo ajeno a nuestro ordenamiento, si bien en ciertos casos ello puede provocar una quiebra del principio non bis in ídem. Al margen de ello, lo que de modo principal debe objetarse en este caso es la disparidad de consecuencias asociadas a una misma conducta, pues así como en el artículo 502 citado la pena asociada a la comisión de este delito es la de suspensión por tiempo de seis meses a dos años, en el artículo 27 del anteproyecto la sanción puede llegar a ser de inhabilitación por un período de entre 5 y 10 años (apartado 2.d)). En consecuencia, se considera oportuno recomendar que las previsiones del anteproyecto en este punto se armonicen con las del Código Penal, modulándose, si se estimase conveniente, la sanción en este caso prevista y vedando la duplicidad.”*

Esto en cuanto a la tipificación. En lo que se refiere a las sanciones previstas tenemos que, según el artículo 30, las infracciones leves se sancionan con una amonestación, si bien es cierto que la comisión de tres infracciones leves en un año constituye una infracción grave.

La comisión de infracciones graves conlleva de forma alternativa que se declare el incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial correspondiente o la no percepción de la correspondiente indemnización por cese del cargo.

En lo que se refiere a las infracciones muy graves se prevé como sanción las dos previstas para las infracciones graves (de forma acumulativa) junto con la destitución del cargo y la prohibición de ser nombrado alto cargo o asimilado durante un periodo de 5 a 10 años. En este último caso, como expuse en el artículo referenciado al comienzo de este punto, se plantea si esta prohibición se aplica sólo en la Administración donde el sujeto ha sido sancionado o se aplica a todas las AA.PP. Si no se crea algún registro de infractores será muy difícil controlar que un sancionado en un Ayuntamiento no pueda ser nombrado alto cargo de una Comunidad Autónoma u otros supuestos similares.

Cuando se vaya aplicando la ley y se vayan produciendo pronunciamientos jurisprudenciales podremos ver cómo se van solventando estos temas. En relación con esto hay quien ha sostenido que la inhabilitación afecta a derechos fundamentales, no pudiendo considerarse como una sanción por ilícito administrativo, debiendo ser impuesta, en su caso por un juez. Así se hizo constar en una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, proponiendo la supresión ya que el precepto del proyecto hablaba específicamente de inhabilitación.

El artículo 30 regula asimismo la graduación de las sanciones.

En relación a la aplicación o no de este régimen a los funcionarios nos encontramos otro dato aquí que nos lleva a pensar que no se aplica a los funcionarios. La ley se remite al artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Por otro lado la propia Ley 30/1992 nos dice en su artículo 127.3 que sus disposiciones no se aplican a la potestad disciplinaria de las AA.PP. respecto del personal a su servicio. Así tenemos otro argumento más para afirmar que el Título II de la LT no es aplicable a los funcionarios, aunque tengan la consideración de cargos directivos.

Por último el artículo 30 exige que cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito se pondrán en conocimiento de la Fiscalía y se suspenderá el procedimiento sancionador hasta que finalice el penal, en consonancia con el principio non bis in idem, principio constitucional que debe respetar todo el sistema sancionador en el derecho español.

#### *3.2.4. Órgano Competente Y Procedimiento*

El artículo 31 regula lo relativo al órgano competente y procedimiento.

En cuanto al procedimiento tenemos que señalar que según el artículo mencionado el procedimiento siempre se iniciará de oficio, bien por iniciativa propia, como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. Resulta por tanto relevante que cualquier ciudadano pueda denunciar, estableciendo la ley una acción pública sin que se pueda exigir una legitimación activa concreta. En mi opinión es relevante ya que una vez se haya formulado denuncia el órgano competente para resolver tendrá que decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite, debiendo motivarse el acto y siendo este susceptible de control jurisdiccional.

En relación con esto es importante también indicar que entre las competencias atribuidas al Presidente de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, reguladas en el artículo 38.2 de la LT, se establece la de instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el Título II de la LT. En el siguiente punto haremos una precisión al respecto. Se indica que en caso de que el órgano competente decida no incoar el procedimiento deberá motivar dicha decisión.

En lo que se refiere al procedimiento propiamente dicho el artículo 31 señala que la responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin que se indique o fije el procedimiento a seguir. Se plantea, por tanto, la cuestión de si es aquí de aplicación el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora o sería aplicable la normativa en materia disciplinaria de los funcionarios públicos aplicada por analogía. Como expuse en el artículo indicado al principio, mi opinión es que parece lógico aplicar el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora ya que este sólo excluye su aplicación en materia disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones públicas. Otro dato que me lleva a deducir esto es que la Junta Electoral Central sigue en los procedimientos sancionadores administrativos el Real Decreto 1398/1993. Por tanto, en la tramitación de los procedimientos derivados de la comisión de las infracciones en materia de incompatibilidades en el ámbito local se seguiría este procedimiento por la Junta Electoral Central. No tiene mucha lógica, por tanto, que se aplique otro tipo de procedimiento en los demás supuestos previstos en el ya mencionado Título II.

En cuanto al órgano competente nos vamos a centrar en el ámbito local. Así el artículo 31.2 señala que cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración local tanto la incoación como la resolución del procedimiento se darán por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las EE.LL.

Es decir, debemos acudir a la LBRL para determinar el órgano competente para iniciar y resolver el expediente. A la vista de lo previsto en dicha norma podemos concluir que la competencia para iniciar y resolver los expedientes sería del Alcalde o Presidente de la Corporación. Pudiéndose discutir el título legal de esta atribución, está claro que, al final entraría en juego la atribución residual del artículo 21.1.s) de la LBRL. Además se podría aplicar de manera analógica lo previsto en el artículo 78.4 de la LBRL que establece que los Presidentes de las Corporaciones podrán sancionar con multa a los miembros de la misma en determinados casos. Por tanto, podemos concluir que la competencia sería del Alcalde o Presidente.

Esto en cuanto a los municipios de régimen común y resto de EE.LL. En lo que se refiere a los municipios a los que se les aplica el Título X de la LBRL la conclusión es diferente ya que el artículo 127.1.1) establece claramente la atribución a la Junta de Gobierno Local en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora.

### **3.3. El Consejo De Transparencia**

Su regulación se contiene en el Título III de la LT, que ha sido desarrollado por el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Se crea por imperativo del artículo 33 de la LT como organismo público independiente. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, encontrándose adscrito, a efectos organizativos, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los fines del Consejo de Transparencia son los establecidos en al artículo 34 de la LT, esto es:

- 1.- Promover la transparencia de la actividad pública
- 2.- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad
- 3.- Salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública
- 4.- Garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se estructura en los siguientes órganos:

1. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.
3. La Subdirección General de Reclamaciones y la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno, como órganos jerárquicamente dependientes del Presidente del Consejo.

De acuerdo con el artículo 36 de la TL la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá todas las competencias que le asigna esta Ley, así como aquellas que les sean atribuidas en su normativa de desarrollo.

La Comisión estará compuesta por:

- a) El Presidente.
- b) Un Diputado.
- c) Un Senador.
- d) Un representante del Tribunal de Cuentas.
- e) Un representante del Defensor del Pueblo.
- f) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.

- g) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- h) Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

La condición de miembro de la Comisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración con excepción de lo previsto en el artículo siguiente.

Al Presidente del Consejo se refiere el artículo 37, que establece que será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación. En la actualidad la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es doña María Ester Arizmendi Gutiérrez, elegida por el Consejo de Ministros en su reunión del día 12 de diciembre de 2014.

En lo que se refiere a las funciones del Consejo las mismas se regulan en el artículo 38 de la LT. Centrándonos en las funciones referidas al Buen Gobierno tenemos que señalar que corresponde al Presidente del Consejo de Transparencia instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de esta Ley. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento. (Artículo 38.2.e de la LT).

En relación con este tema quisiera hacer una precisión analizando la incidencia que dicho precepto ha tenido en la práctica. Según datos aportados por el propio Consejo de Transparencia, a fecha 3 de septiembre de 2015 no se ha hecho utilización de lo dispuesto en el artículo 38.2 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No obstante, según información recibida del propio Consejo de Transparencia, ello no significa que no se hayan recibido denuncias en materia de buen gobierno ni que el Consejo haya decidido inhibirse en esta cuestión. A este respecto cabe resaltar lo siguiente:

- a) La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, contiene limitaciones para el Consejo de Transparencia en materia de buen gobierno, a las que debe unirse lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, con las funciones que ésta encomienda la Oficina de Conflicto de Intereses.

b) De este modo, las competencias del Consejo en materia de buen gobierno se refieren exclusivamente a la Administración General del Estado y no a comunidades autónomas y entidades locales. Así por ejemplo, cuando ha llegado alguna denuncia en materia de violación de las normas de buen gobierno por parte de algún municipio este Consejo ha dado traslado de la misma al órgano de la comunidad autónoma competente en el ámbito de administración local para que investigue los hechos antes de instar formalmente el inicio del procedimiento del 38.2 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

c) Asimismo, el Título II se aplica únicamente a altos cargos, con lo que los funcionarios públicos de la AGE no pueden ser objeto de procedimiento sancionador sobre la base del artículo 38.2 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

d) Por otro lado, ante algunas denuncias ciudadanas presentadas se ha procedido a solicitar de parte de los interesados aclaración de los hechos denunciados, por resultar éstos insuficientes a la hora de instar el procedimiento sancionador.

e) En otras ocasiones, las denuncias formuladas no resultaban ser competencia del Consejo por referirse a hechos o sujetos no incluidos en el ámbito del Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que se ha comunicado al interesado la imposibilidad legal de instar procedimiento alguno.

f) Finalmente, ante otras denuncias recibidas en este Consejo, en otros ámbitos como el de la publicidad activa, se ha procedido a dirigirse directamente al organismo o entidad denunciada para que modifique su forma de actuar de manera que cumpla con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Estos son los motivos expuestos por los responsables del propio Consejo de Transparencia para justificar que no se haya hecho uso de esta posibilidad que le ofrece la ley. Llama la atención la afirmación de que las competencias del Consejo en materia de buen gobierno se refieren exclusivamente a la Administración General del Estado y no a comunidades autónomas y entidades locales. Si este artículo tiene eficacia o queda como un precepto sin aplicación práctica sólo nos lo podrá decir el tiempo.

#### **4. EL BUEN GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA PRESUPUESTARIA Y ECONÓMICO-FINANCIERA.**

Tenemos que partir diciendo que es aquí reproducible todo lo dicho anteriormente sobre ámbito de aplicación y demás precisiones que hemos hecho hasta ahora. Así, nos vamos a centrar en el estudio del buen gobierno pero enfocando esta vez la cuestión desde una perspectiva presupuestaria y económico-financiera.

Partimos así del artículo 28 de la LT que se refiere a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. Inicialmente vemos que las actuaciones tipificadas vemos que se podrían resumir en:

- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).
- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De una forma preliminar podemos llamar la atención sobre el hecho de que se tipifica la realización de gastos sin crédito suficiente, la omisión del trámite de intervención previa de gastos o la omisión del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos. Aunque la eficacia práctica de estas normas en el ámbito local puede estar muy condicionada el simple hecho de que se tipifique me parece importante, ya que no está de más que una norma con rango de ley censure estas conductas que hasta ahora no tenían una respuesta clara por parte de la ley.

Por otro lado es importante destacar que todas las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria son tipificadas por la ley como muy graves, lo que da una idea de la importancia que a las mismas le ha querido dar el legislador, otorgándoles el máximo grado de gravedad.

La importancia que la ley concede a este tema también se observa en la Exposición de motivos de la LT donde dedica una gran referencia a estas infracciones.

Antes de estudiar cada infracción debemos hacer una precisión desde el punto de vista del principio de tipicidad. De acuerdo con HERRERO PRIETO el objeto de la LT es establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Sin embargo, en opinión del autor, este establecimiento de obligaciones concretas resulta muy lejano en la realidad. Partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional en la que se establece que el principio de tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora se concreta en la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y conocer a qué atenerse en caso de incumplimiento (STC 151/1997, de 29 de septiembre). Para el autor indicado puede considerarse que no existe en la LT obligaciones específicas de buen gobierno más allá del cumplimiento de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Por tanto, se hace necesario delimitar la *lex previa* que nos permita identificar las específicas obligaciones cuyo incumplimiento va a provocar que se considere que se incurre en infracción sancionable.

Veamos lo que dice el artículo textualmente para poder acometer su estudio clasificando las infracciones en los dos grupos indicados. Así, el artículo 28 de la LT dice:

*“Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:*

*a) La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.*

*b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.*

*c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

*d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.*

*e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.*

*f) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.*

*g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

*h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*i) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.*

*l) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*n) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.*

*ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*o) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.”*

**Pasemos a estudiar las diversas infracciones:**

**A) Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).**

1.- En primer lugar tenemos como infracción grave la incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes. Como vemos la infracción se configura como subsidiaria de los demás tipos.

De acuerdo con la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (artículo 72) se define el alcance como saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

2.- Otra infracción es la constituida por la administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP) tenemos el mismo tipo en el artículo 177.1.b). Ante las diversas interpretaciones existentes acerca de si la LGP es de aplicación supletoria a las entidades locales este artículo de la LT viene a incluir directamente este tipo de infracción en el ámbito de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios locales, recordando siempre lo ya dicho respecto del ámbito de aplicación subjetivo de las previsiones de la LT.

En el ámbito local tenemos que hacer hincapié en que una de las consecuencias de la función interventora es la de manifestarse sobre los actos generadores de derechos para la entidad, si bien en este caso el reparo formulado nunca tiene efectos suspensivo. Además se elevará al Pleno informe sobre las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

3.- Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable constituyen infracción.

En el ámbito local tenemos que hacer mención al artículo 173.5 del TRLRHL que establece que no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar. Por otro lado el artículo 188 del TRLHL señala que los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su

improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente. Por tanto, en cuanto a la inexistencia de crédito, está clara la responsabilidad existente que ya se recogía en esta ley y en la LGP.

Por otro lado las obligaciones para la entidad local deben nacer de acuerdo con las normas reguladoras de la ejecución presupuestaria, por lo que se tipifica como infracción el incumplimiento de las normas que regulan dicha gestión del presupuesto.

4.- Otra infracción es la consistente en la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

El artículo 156 de la LGP establece que en los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo.

Con esta previsión lo que se hace es dotar de la oportuna respuesta desde el punto de vista sancionador a una actuación que, dada su gravedad, requiere que sea tipificada como infracción.

El balance positivo de dotar de respuesta sancionadora a esta actuación tiene más importancia si cabe desde el punto de vista local, donde la posición del Interventor municipal se encuentra en una situación más precaria respecto de lo que ocurre a nivel autonómico o estatal. Con esta medida se da la oportuna respuesta a una actuación, desde mi punto de vista, muy grave.

5.- La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.

Los artículos 78 y 79 de la LGP se refieren a los anticipos de caja fija y los pagos a justificar.

En el TRLRHL la materia se regula en el artículo 190 que establece lo siguiente:

*“1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.*”

*2. Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.*

*Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.*

*En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.*

*3. Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.”*

Como vemos, aquí se señalan las fechas máximas para justificar la aplicación de los fondos recibidos. Por tanto, la falta de justificación en los plazos indicados dará lugar a la responsabilidad fijada por la LT. Estas previsiones se deben completar con lo establecido en las Bases de Ejecución del presupuesto y en el Real Decreto 500/1990, de desarrollo de la LHL.

Dado que en el artículo 177 de la LGP ya se recogía esta infracción, tiene esta inclusión como infracción por parte de la LT una incidencia más acusada en el ámbito local, resultando ya directamente de aplicación.

**6.-** Tiene la consideración de infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

Esta materia en el ámbito local se regula en los artículos 200 y ss. Del TRLRHL y en las Instrucciones de Contabilidad. El artículo 200 del TRLRHL recoge el sometimiento de las entidades locales y sus organismos autónomos al régimen de contabilidad pública, lo que conlleva la obligación de rendir cuentas (artículo 201).

El procedimiento se establece en el artículo 212 que establece lo siguiente:

*“1. Los estados y cuentas de la entidad local serán rendidas por su presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan. Las de los organismos autónomos y sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a aquélla, rendidas y propuestas inicialmente por los órganos competentes de estos, serán remitidas a la entidad local en el mismo plazo.*

2. La cuenta general formada por la Intervención será sometida antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local, que estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la corporación.

3. La cuenta general con el informe de la Comisión Especial a que se refiere el apartado anterior será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones. Examinados éstos por la Comisión Especial y practicadas por esta cuantas comprobaciones estime necesarias, emitirá nuevo informe.

4. Acompañada de los informes de la Comisión Especial y de las reclamaciones y reparos formulados, la cuenta general se someterá al Pleno de la corporación, para que, en su caso, pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre.

5. Las entidades locales rendirán al Tribunal de Cuentas la cuenta general debidamente aprobada.”

Se nos plantea aquí si el tipo se refiere sólo a la rendición de cuentas en sí o si se puede incluir en él la falta de formación de la Cuenta General por la Intervención. De acuerdo con lo que señale en el ámbito de aplicación subjetivo del Título II de la LT parece lógico concluir que la falta de formación de la Cuenta General por parte de la Intervención conllevará una responsabilidad a exigir por la vía disciplinaria del personal al servicio de las AA.PP. Mientras, la falta de aprobación imputable a los sujetos incluidos en dicho ámbito de aplicación de la LT se exigirá por vía del régimen establecido en la propia LT.

## **B) Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

Antes de entrar a estudiar las infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera vamos a hacer una breve referencia a dicha norma, señalando de manera breve los motivos que dieron lugar a su aparición.

Tenemos que partir aquí de la reforma operada sobre el artículo 135 de la Constitución española, de 27 de diciembre de 2011. La estabilidad presupuestaria, según la Exposición de motivos de dicha modificación, adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Esto justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue garantizar dicho principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución,

reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Como desarrollo directo de este precepto constitucional se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). Según su Preámbulo los tres objetivos de la Ley son: Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo. La Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

Pues bien, para garantizar el debido cumplimiento de las medidas establecidas por la LOEPSF y conseguir la consecución de los principios que informan esta ley se establecen en la LT una serie de infracción por determinados incumplimientos de lo establecido en esta norma.

**I) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.**

Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, así lo establece de manera taxativa el artículo 12.5 de la LOEPSF. Esto supone un límite adicional a la posibilidad de financiar modificaciones de crédito con mayores ingresos. Tras esto, con este medio de financiación que suponen los mayores ingresos, sólo se podrán financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito que incrementen el Capítulo 3 y el Capítulo 9 para dar cobertura presupuestaria a la exigida reducción de la deuda pública.

Por su parte el artículo 32 de la LOEPSF establece que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda. A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea. Este artículo fue modificado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, con la finalidad de aclarar que se entiende por superávit, ya que se planteó la duda con la

redacción original si en las Entidades locales se debía entender como el Remanente de Tesorería o como la Capacidad de Financiación.

Por su parte la disposición adicional sexta de la LOEPSF establece determinados supuestos en que el superávit se puede dedicar a otras finalidades distintas pero tasadas en la disposición siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la misma.

Así, el incumplimiento de estas determinaciones encaminadas a reducir el nivel de la deuda pública es sancionado por la LT como infracción muy grave.

**II) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.**

El artículo 13 de la LOEPSF establece que la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

Aunque formalmente el régimen de autorizaciones se regulan en el indicado artículo 53 del TRLRHL tenemos que acudir a la Disposición Final 31ª de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado 2013 junto con disposiciones relativas a la refinanciación incluidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. No vamos a hacer una exposición completa de los supuestos de autorización por exceder el contenido del presente artículo, lo que no supone que no se recomiende repasar dicha materia para identificar correctamente en qué consiste la infracción descrita.

Pues bien, el incumplimiento en sentido amplio del régimen de autorizaciones supone la comisión de una infracción muy grave a la luz de la LT.

**III) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

Según este artículo de la LOEPSF en caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno informará de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, en caso de que sea una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado 1.a). La no adopción de estas medidas para evitar el riesgo detectado es la conducta sancionada por la LT. Aquí tenemos que tener en cuenta, como en los demás casos, quién es el órgano competente para adoptar dichas medidas en el ámbito del Ayuntamiento.

**IV) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

Cuando se produzca un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisarán informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con carácter previo a su concesión o suscripción.

**V) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

Nos vamos a centrar aquí en el aspecto local de la normativa indicada. En primer lugar hay que precisar que el plan económico-financiero se da cuando hay un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, mientras que el plan de reequilibrio tiene lugar cuando, excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los

Diputados. Como vemos a las Entidades locales sólo le afecta lo relativo al plan económico-financiero.

El plan se debe presentar en un mes desde que se detecte el incumplimiento. Los planes económico-financieros elaborados por las Corporaciones Locales deberán estar aprobados por el Pleno de la Corporación, en el plazo máximo de dos meses. Los correspondientes a las corporaciones incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales, como ocurre en Andalucía. En este supuesto el plan será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

Los planes económico-financieros se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local. Se dará a estos planes la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad.

Como hemos dicho anteriormente hay que determinar qué órgano es el competente para cada actuación para poder concluir con seguridad quién será el responsable del incumplimiento de la obligación. Así, podemos concluir que la competencia para elaborar el plan es del Alcalde, correspondiendo al Pleno la aprobación del mismo. Por tanto, de aquí se deriva quién puede resultar responsable de un eventual incumplimiento.

Una cuestión curiosa que podemos señalar es la siguiente. El artículo 116 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local regula los Planes económicos-financieros en el ámbito local. Según el apartado 3 de este artículo la Diputación Provincial asistirá al resto de corporaciones locales en la elaboración y seguimiento de las medidas contenidas en los planes. Dicho esto se plantea que pasaría si un Ayuntamiento incumpliera los plazos para presentar el Plan por un retraso imputable a la Diputación. En este caso se plantearía quién es el verdaderos responsable del incumplimiento si el órgano competente de la Diputación o el del Ayuntamiento. Dejo esta cuestión para el debate.

**VI) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.**

El artículo 6 de la LOEPSF establece que las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

En desarrollo de esta norma se aprobó la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada posteriormente por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre. En esta norma se recogen una serie de obligaciones de remisión de información económica-financiera con una periodicidad concreta.

En el artículo 4 de la mencionada Orden se señala que la remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada Comunidad Autónoma o Corporación Local se centralizará a través de la Intervención. Este artículo 4 lleva la rúbrica de “Sujetos obligados a la remisión y recepción de información”. Por tanto, entendemos que el obligado a remitir la información en el supuesto de una Corporación local será el Interventor. Si ponemos este dato en relación con lo que hablamos en su momento acerca del ámbito de aplicación subjetivo del Título II de la LT podemos poner en duda que esta infracción pueda ser atribuida a un funcionario como es el Interventor si a este no le hemos atribuido la condición de alto cargo. En cualquier caso, la falta de remisión de esta información por el interventor sería considerada como una falta de las previstas en el artículo 95 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por lo que sería más ajustado al derecho enfocar una eventual actuación disciplinaria por esta vía.

Por último, es importante hacer especial mención al hecho de que es necesaria el previo requerimiento y su incumplimiento para que se de esta infracción.

**VII) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que:

- Justifique dicha desviación,
- Aplique las medidas

- Incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25 de la LOEPSF.

Como vemos se incluye en la infracción tanto la falta de justificación de la desviación como la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan.

**VIII) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

Es correlativo al tipo anterior y supone la no aplicación de las medidas previstas, sin que en este caso haga falta la formulación del requerimiento previo para cometer esta infracción.

**IX) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.**

Aquí se incluyen dos infracciones distintas. Por un lado la no adopción del acuerdo de no disponibilidad previsto cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería o cuando estemos en el caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio.

Como vemos, que pueda afectar a una Entidad local es sólo el supuesto de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero. En este caso la Corporación afectada deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.

Por otro lado también es considerada como infracción la actuación consistente en no constituir el depósito exigido por el artículo 25 de la LOEPSF. Se da en los mismos supuestos que para el acuerdo de no disponibilidad pero en este caso es la constitución de un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de

su Producto Interior Bruto nominal, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**X) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

El artículo 26.1. establece que en el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos.

En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Como vemos, este artículo se refiere únicamente a las Comunidades autónomas, no incluyéndose nada al respecto de las Corporaciones locales, reguladas en el segundo punto del artículo 26. Por tanto, y de acuerdo con el principio de tipicidad, esta infracción no resulta aplicable al ámbito local.

**XI) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.**

Ya hemos visto este supuesto en el punto anterior. Como hemos visto, en caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma. El incumplimiento de estas instrucciones dadas a las autoridades de la Comunidad Autónoma en cuestión constituye la infracción.

## V – BIBLIOGRAFIA

- ARIAS MARTIN, J.L. *Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local*. Actualidad administrativa, nº7/2014, p. 911-917.
- BENITO LANGA, JULIA DE. *La ética en la política municipal*. BAYER HERMANOS Y COMPAÑIA S.A., 2008 (ISBN: 9788470283864).
- DIEGO BAUTISTA, O. *FUNDAMENTOS ÉTICOS PARA UN BUEN GOBIERNO*. Revista de las Cortes Generales nº66/2005, p. 191-219.
- DIEGO BAUTISTA, O. *LOS CÓDIGOS ÉTICOS EN EL MARCO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS. VALORES PARA UN BUEN GOBIERNO*. Revista de las Cortes Generales nº65/2005, p. 123-154.
- GUILLOT, E. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Revista Democracia y Gobierno Local, nº 26/2014, p. 30-33.
- JIMENEZ ASENSIO, R. *Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones*. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº 5/2013, p. 46-67.
- MERINO ESTARDA, V. *Buen Gobierno Local*. Revista de Estudios Locales, nº 167/2014, p. 12-29
- PRIETO ROMERO, C. *Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno*. Anuario del Gobierno Local 2011 (ISBN: 2013-4924), p. 315-347.
- RIVERO ORTEGA, R. Y MERINO ESTRADA, V. *La necesidad de innovación para un buen gobierno local*. Revista de Estudios Locales, nº 157/2013, p. 10-22.
- VILLORIA MENDIETA, M. Y OTROS. *El Buen Gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática*. Revista Democracia y Gobierno Local, nº 20/2013, p. 4-21.