

# **Responsabilidades de empleados públicos y altos cargos de la administración**

*Procedures for claiming liability to public employees  
and high officials of the Public Administration*

**Dra. María Concepción RAYÓN BALLESTEROS**  
Universidad Complutense de Madrid

**Resumen:** En este artículo se analizan los diferentes procedimientos para reclamar responsabilidad a los empleados públicos y a altos cargos de la Administración. Se estudia especialmente la responsabilidad disciplinaria.

**Abstract:** In this article we discuss about the different procedures for claiming liability to public employees and high officials of the Public Administration. Disciplinary liability of public employees is especially studied.

**Palabras clave:** responsabilidad del empleado público, responsabilidad disciplinaria, empleado público, procedimiento disciplinario, derecho disciplinario, derecho sancionador, normas de buen gobierno.

**Keywords:** liability of the public employee, disciplinary liability, public employee, disciplinary proceedings, disciplinary law, good governance standards.

## **Sumario:**

### **I. Los diferentes tipos de responsabilidad de los empleados públicos.**

- 1.1. *Responsabilidad penal.*
- 1.2. *Responsabilidad civil.*
- 1.3. *Responsabilidad contable.*

### **II. Especial referencia a la responsabilidad disciplinaria.**

- 2.1. *Los principios del régimen disciplinario.*

2.2. *Los órganos competentes para imponer las sanciones disciplinarias.*

2.3. *El procedimiento sancionador disciplinario.*

**III. Responsabilidad de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración: la Ley de transparencia y buen gobierno de 2013.**

3.1. *Principios.*

3.2. *Procedimiento.*

3.3. *Especial referencia a la Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

**IV. Conclusiones.**

**Recibido: diciembre 2014.**

**Aceptado: enero 2015.**

## I. LOS DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

En términos generales podemos definir el **derecho disciplinario** como la piedra angular sobre la que debe descansar el comportamiento ético de los servidores públicos. La **potestad disciplinaria** encuentra su justificación en la relación de poder a que se encuentra sometido, de forma voluntaria, el funcionario y cuya máxima sanción es la separación del servicio, con la consiguiente pérdida de la condición de funcionario.

En **España** el control de la actividad de la Administración se efectúa básicamente a través de la revisión de sus actos y disposiciones a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero también exigiendo responsabilidad a las autoridades y funcionarios. No hay que olvidar que los actos y normas de la Administración emanan de personas físicas. El derecho disciplinario es una rama del Derecho Administrativo, no tiene entidad propia. La responsabilidad de los funcionarios es un tema determinante para el sometimiento de la Administración a la legalidad, para conseguir la **excelencia administrativa y la lucha contra la corrupción**.

En el presente artículo queremos hacer una descripción general de los distintos tipos de responsabilidad a que se encuentran sometidos los empleados públicos con especial referencia al procedimiento disciplinario. Finalmente realizaremos una valoración sobre los avances legales en la materia en los últimos años y las perspectivas de futuro para mantener el equilibrio entre la protección del interés público y la garantía de los derechos de los empleados públicos.

Los empleados públicos por el incumplimiento de sus deberes pueden incurrir en varios tipos de responsabilidad: penal, civil, contable y disciplinaria. Hay que destacar también que igualmente existe en España una regulación especial del régimen para determinados tipos de funcionarios:

- Jueces y magistrados<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los Jueces y Magistrados son responsables desde tres puntos de vista:

- Altos Cargos de la Administración<sup>2</sup>
- Militares<sup>3</sup>
- Guardia Civil<sup>4</sup>
- Policía<sup>5</sup>
- Personal sanitario<sup>6</sup>
- Personal de educación, etc.

### 1.1. *Responsabilidad penal*

de los empleados públicos por la comisión de acciones u omisiones constitutivas de delito, mediando dolo o imprudencia. En estos supuestos se requiere expresamente la tipificación del delito por el Código Penal o por otras leyes especiales.

Algunas de las conductas a que se refieren los delitos cometidos por los funcionarios públicos son similares a las descritas en otros delitos de general aplicación, y el hecho de que sean cometidos por funcionarios o prevaliéndose de esta condición, agrava la sanción prevista, como sucede en los casos de:

- Descubrimiento y revelación de secretos de particulares
- Allanamiento de morada, domicilio de personas jurídicas y establecimientos abiertos al público
- Receptación
- Delitos contra la salud pública
- Estafa
- Apropiación indebida con abuso del cargo
- Incomparecencia ante una comisión parlamentaria de investigación

---

-Penal: por los delitos y faltas cometidos en el ejercicio de sus cargos; es competencia de los Tribunales ordinarios. Puede exigirse de oficio o a instancia de parte.

-Civil: regulada en los art. 411 a 413 de la LOPJ: abarca el resarcimiento de los daños y perjuicios que causen cuando en el ejercicio de su funciones incurran en dolo o culpa; es competencia de los Tribunales ordinarios y puede instarla la parte que se considere perjudicada a través del procedimiento que corresponda por la cuantía una vez que se haya dictado resolución firme que ponga fin al proceso.

Disciplinaria: regulada en los art. 405 a 427 de la LOPJ, por el incumplimiento de los deberes profesionales; el órgano competente para conocer de las infracciones disciplinarias es el Consejo General del Poder Judicial. Pueden ser infracciones muy graves, graves y leves. Las sanciones van desde la simple advertencia hasta la separación definitiva de la carrera judicial pasando por multas, traslados forzosos o suspensiones provisionales.

<sup>2</sup> Ley de Transparencia, Derecho de Acceso y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>6</sup> Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

Otros tipos penales, comprenden específicamente entre sus elementos definitorios la comisión del hecho delictivo por autoridad o funcionario público o por alguna categoría determinada de éstos, como Jueces, Magistrados, Secretarios de la Administración de Justicia, Fiscales, Militares o funcionarios de instituciones penitenciarias y aparecen encuadrados dentro especialmente como delitos cometidos por funcionarios públicos. Podemos destacar los siguientes:

- Delitos de torturas y contra la integridad moral de las personas (art. 174 a 176)
- Delitos contra la ordenación del territorio, sobre el patrimonio histórico o contra los recursos naturales y el medio ambiente, que consisten en adoptar o informar favorablemente ciertas resoluciones a sabiendas de su injusticia (art. 320, 322 y 329)
- Delitos referidos a la falsedad documental, de despachos transmitidos por telecomunicaciones y falsificación de certificados (art. 391, 394.1 y 398)
- Delitos de prevaricación y otros comportamientos injustos (art. 404 y 405)
- Delitos de abandono de destino y omisión del deber de perseguir delitos (art. 407, 408 y 409)
- Delitos de desobediencia y denegación de auxilio (art. 410 a 412)
- Delitos e infidelidad en la custodia de documentos y la violación de secretos (art. 413 a 418)
- Delito de cohecho (art. 419 a 421, 425 y 426)
- Delito de tráfico de influencias (art. 428)
- Delito de malversación (art. 432 a 434)
- Los fraudes contra la Administración pública (art. 436)
- Las exacciones ilegales (art. 437)
- Las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y los abusos en el ejercicio de su función (art. 439 a 444)
- La prevaricación en el ámbito de la Administración de Justicia (art. 446 a 448)
- La obstrucción a la Justicia por parte de representantes del Ministerio Fiscal y Secretarios Judiciales (art. 463.2 y 3)
- La revelación de secretos en el ámbito judicial (art. 466.2)
- Infidelidad en la custodia de presos (art. 471)
- Delitos específicos de militares y funcionarios con ocasión de rebelión (art. 476 y 483)
- Quebrantamiento de la inviolabilidad parlamentaria (art. 499 a 501)
- Obstaculización en la investigaciones del defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas (art. 502.2)

- La usurpación de atribuciones (art. 506 a 509)
- Delitos cometidos por funcionarios públicos Contra la libertad individual (art. 529 a 533), contra la libertad domiciliaria y demás garantías de la intimidad (art. 534 a 536) y contra otros derechos individuales (art. 537 a 542)

Además existen delitos específicos de los funcionarios regulados en **Leyes especiales**, como en la Ley Orgánica de Régimen Electoral.

Respecto a la responsabilidad penal hay que destacar que toda **persona responsable de un delito lo es también civilmente de los perjuicios o daños que se deriven con la consiguiente obligación de restitución de la cosa, reparación del daño e indemnización de los perjuicios**. Según el art. 121 del Código Penal las Administraciones Públicas responden subsidiariamente de los delitos dolosos o culposos causados por autoridades, agentes, contratados y funcionarios de cada Administración en el ejercicio de sus cargos o funciones, siempre que la lesión causada sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieran confiados. Cuando el daño causado por el delito consista en alcance de caudales o efectos públicos, según el art. 18.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, la responsabilidad civil del funcionario será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

**En España habitualmente, este tipo de responsabilidad penal, ha resultado escasamente operativa en su aplicación práctica debido a varios motivos fundamentales:**

- Por el principio de división de poderes, como defensa de la independencia de los mismos, de manera que se desarrolló la jurisdicción contencioso-administrativa, se exigió la autorización previa administrativa para encausar penal o civilmente a las autoridades y funcionarios y se instauró la prejudicialidad administrativa en el proceso penal. Aunque estas técnicas han sido formalmente derogadas<sup>7</sup> tienen presencia aún en el inconsciente jurídico.
- En general existe resistencia de los jueces penales a conocer de cuestiones administrativas.

---

<sup>7</sup> En la actualidad casi nada queda de las técnicas de protección ante las acciones penales contra las autoridades y funcionarios dado que ya no es posible paralizar sin más los procesos penales y, de otro lado, el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción se ha asegurado su predominio judicial integrado por tres Consejeros de Estado y tres magistrados del Tribunal Supremo (Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales de 18 de mayo de 1987 y art. 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

- El desagrado que produce en los jueces enjuiciar y, en su caso, condenar a otros servidores públicos, máxime cuando existe una jurisdicción, como la contencioso-administrativa, encargada de corregir los ilícitos.

Hoy en día, a pesar de estas dificultades, se observa una tendencia a la criminalización directa de ciertos conflictos con la Administración, sin pasar por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual se concreta básicamente en un aumento de las acciones penales contra las autoridades y funcionarios, sobre todo, en materia de corrupción urbanística.

### 1.2. Responsabilidad civil

del empleado público para los casos en que ocasione daños o perjuicios para la Administración o para terceros. En estos supuestos el empleado público puede tener que afrontar indemnizaciones con su propio patrimonio personal.

El Título X de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula la responsabilidad de la Administración y de las autoridades y el personal a su cargo:

- En caso de que el daño se cause a un tercero perjudicado y la Administración indemnice por el hecho dañoso al perjudicado, el art. 145.2 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atribuye a la Administración la denominada “**acción de regreso**” para reclamar contra los autoridades y funcionarios causantes del daño mediante dolo, culpa o negligencia grave. En este caso es preceptiva la previa instrucción del expediente con audiencia del interesado. En la actualidad<sup>8</sup> es obligatorio el ejercicio de la acción de regreso, si bien se permite la reducción de la responsabilidad respecto a la que se exige al funcionario. Desde el punto de vista práctico, esta acción se utiliza con poca frecuencia por la Administración.
- En el caso de que sea **la Administración la que ha sufrido el daño directamente** se instruirá expediente administrativo<sup>9</sup>, no disciplinario.

---

<sup>8</sup> Tras la reforma operada por la Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>9</sup> El procedimiento se establece en el artículo 21 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad. El procedimiento se inicia por acuerdo de la autoridad competente que se lo notifica a los interesados con indicación de los motivos del mismo, concediéndoles quince días para aportar pruebas y se solicitará al servicio en el que se produjo la lesión el correspondiente informe. En los quince días siguientes se practicarán las

Se refiere expresamente a acciones contra las autoridades y funcionarios que, por dolo, culpa o negligencia graves, hayan causado el daño.

Desde el punto de vista práctico en general este tipo de acciones tampoco se suelen utilizar en España.

### 1.3. *Responsabilidad contable*

de los empleados públicos que tengan a su cargo el manejo de fondos públicos o aquellos que sean preceptores de subvenciones u otras ayudas públicas. El art. 136 de la Constitución Española determina que el Tribunal de Cuentas<sup>10</sup> es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. En el ejercicio de esta función de fiscalización, el Tribunal de Cuentas ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público<sup>11</sup>, integrado, a estos efectos, por la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, entidades gestoras de la Seguridad Social, Organismos Autónomos, sociedades estatales y demás empresas públicas.

Es ésta la responsabilidad que con mayor insistencia reclama, sin éxito, la sociedad civil española a los empleados públicos y autoridades que han cometido irregularidades, para que restablezcan los importes al erario público. Las cifras de la corrupción en los últimos años se han publicado recientemente y alcanzan los 40.000 millones de euros<sup>12</sup>.

---

pruebas admitidas y se concluye la instrucción redactando una propuesta de resolución que se pone de manifiesto al interesado para que en quince días formule alegaciones. Concluido el trámite de audiencia la propuesta de resolución se dictará por el órgano competente en otros cinco días. La resolución pone fin a la vía administrativa y es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>10</sup> El Tribunal de Cuentas ejerce jurisdicción en la materia específica que la Constitución y las Leyes le confieren, que no es otra que la responsabilidad contable. Así el art. 38 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas determina que “el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”.

<sup>11</sup> En el supuesto de que unos mismos hechos sean constitutivos de responsabilidad contable y de responsabilidad penal, la competencia corresponderá en exclusiva al orden jurisdiccional penal, prevalente en la fijación de los hechos probados y autoría de los mismos, si bien la responsabilidad civil derivada de tales hechos, por expresa disposición del art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas será determinada por el Tribunal de Cuentas dentro del ámbito de sus competencias. En este supuesto, el legislador ha establecido expresamente la compatibilidad de ambas jurisdicciones para el enjuiciamiento de unos mismos hechos, sin que ello suponga vulneración alguna del principio non bis idem.

## II. ESPECIAL REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA: EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO DE 2007.

En la Administración Central la función inspectora de los servicios se lleva a cabo por las Inspecciones de servicios regulados por el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales.

Como consecuencia de la actividad inspectora se detectan anomalías de funcionamiento en la Administración Central que pueden requerir procedimientos de mejora, en unos casos, o dar lugar a responsabilidad disciplinaria, que es la que se desarrolla en el interior de la relación de servicio, en garantía del cumplimiento de los deberes y obligaciones del empleado público.

Para centrarme en aspectos procedimentales dejaré al margen cuestiones importantes como los derechos de los empleados públicos, las prohibiciones, incompatibilidades, inhabilidades, y conflictos de intereses pues su tratamiento excede, con creces, del tema que nos ocupa.

### 2.1. *Los principios del régimen disciplinario*

El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) siguiendo la doctrina constitucional, establece que la potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios rectores:

- **Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones**, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos (art. 94.2 EBEP).

El principio de legalidad supone que la responsabilidad queda reservada para ser regulada a través de una Ley por virtud del art. 25.1 de la Constitución Española. Esta exigencia ha sido relativizada por el Tribunal Constitucional para dar cabida a la regulación mediante reglamento, salvo cuando la conducta susceptible de sanción incida sobre derechos y libertades fundamentales, en cuyo caso deberá venir determinada por Ley<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.diariofinanciero.com/2014/10/28/la-corrupcion-en-espana-tiene-un-coste-de-40-000-millones-de-euros/> publicado el 28 de octubre de 2014.

El principio de tipicidad supone que el legislador está obligado a regular las infracciones de modo que “el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta” y sin que sea posible definir las conductas ilícitas en términos que por su amplitud o vaguedad dejen las mismas en la más absoluta indefinición. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, ni el derecho sancionador general ni siquiera el derecho penal, imponen una determinación normativa absolutamente precisa de las conductas sancionables, por resultar prácticamente imposible.

- **Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor (art. 94.2.b EBEP)**, al que se refiere el artículo 9.3 Constitución Española y 128.1 Ley 30/1992 para impedir que las normas sancionadoras se apliquen a hechos cometidos con anterioridad a su entrada en vigor, salvo cuando la norma sea más favorable al empleado público sometido a expediente disciplinario, caso en el que sí procederá su aplicación retroactiva.
- **Principio de proporcionalidad**, que supone una relación de adecuación, según criterio de justicia y equidad, entre los hechos objeto del procedimiento sancionador y la determinación e intensidad de la sanción aplicable conforme al ordenamiento jurídico. Este principio ha permitido valorar, en el ámbito administrativo, factores tales como los siguientes:
  - El restablecimiento del orden social quebrantado
  - La consideración social de la colectividad afectada
  - Los antecedentes del inculpado, y su entorno socio-cultural
  - Los hechos cometidos por éste, con su trascendencia y significación
  - La apreciación de sus condiciones psicológicas conductuales al cometerlos
  - La valoración que en la vía penal hayan tenido los hechos.
- **Principio de culpabilidad y principio de presunción de inocencia**, que supone que sólo podrán ser sancionadas las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los actos calificados como infracción disciplinaria<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> En su momento, la ley de Funcionarios Civiles del estado clasificó las infracciones disciplinarias en leves, graves y muy graves, enumerando sólo las muy graves y remitiendo las otras dos categorías al Real Decreto 33/1986. El EBEP continúa manteniendo la misma clasificación realizando sólo una nueva tipificación de las infracciones muy graves y remitiéndose para las restantes a las Leyes de la Función Pública y a los convenios colectivos en el caso del personal laboral.

<sup>14</sup> La prueba, realizada por el instructor o incorporada al expediente, debe ser, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, suficiente para desvirtuar dicha presunción iuris

- **Principio *non bis in idem***, no contemplado expresamente en el EBEP y determina la imposibilidad de que unos mismos hechos puedan ser objeto de condena penal y disciplinaria<sup>15</sup>.

## 2.2. Los órganos competentes para imponer las sanciones

Los **órganos competentes para imponer las sanciones disciplinarias**, según el art. 94.1 del EBEP, son las Administraciones Públicas para las infracciones del personal a su servicio en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones. El art. 47 del Real Decreto 33/1986 enumera los órganos competentes para las mismas:

- El **Consejo de Ministros**, a propuesta del Ministro de la Presidencia, quien con carácter previo oír a la Comisión Superior de personal, para imponer la **separación del servicio**. Tras la Ley 31/1990, la competencia para imponerla pasa al Ministro correspondiente.
- La sanción de **suspensión de funciones y el traslado forzoso con cambio de residencia** se impondrán por el **Ministro** del que depende el funcionario sancionado, si bien se podrán imponer por el Secretario de estado o Subsecretario por delegación.
- La sanción de **apercibimiento**, se impondrá por el **Subsecretario del Departamento, en todo caso, los Directores Generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados del Gobierno y Subdelegados respecto a los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial**.

---

tantum. Pero, y según esa misma doctrina, también puede ser suficiente la prueba indiciaria basada en hechos ciertos de los que se deduzca la culpabilidad con arreglo a una valoración lógica, convenientemente razonada, del instructor y de la autoridad competente. No obstante, no es el interesado el que ha de probar la falta de culpabilidad, sino que ha de ser la Administración sancionadora la que ha de demostrar la ausencia de diligencia.

<sup>15</sup> Este principio se encuentra directamente vinculado con los principios de legalidad y tipicidad y se confirma en el art. 133 de la Ley 30/1992. La STC 2/1981, de 30 de enero, determina que no recaigan duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en los que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración que justifique el ejercicio del “*ius puniendi*” por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración. Para el caso de hechos que pudieran ser constitutivos de alguno de los delitos expresamente tipificados por el Código Penal cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, el derecho penal sanciona expresamente el incumplimiento de deberes funcionariales específicos, por lo que existiría una identidad de fundamento entre la sanción penal y la disciplinaria, lo que determina que deba suspenderse la tramitación del expediente disciplinario hasta tanto recaiga resolución judicial. Así lo prevé el Real Decreto 33/1986 en su artículo 23.

No obstante, si la sanción se impone por la comisión de **faltas en materia de incompatibilidades, la competencia según el Real Decreto 33/1986 corresponderá al Ministro de la Presidencia.**

### *2.3. El procedimiento sancionador disciplinario*

El art. 98 del EBEP y el art. 18 del Real Decreto 33/1986 determinan la regulación del procedimiento sancionador disciplinario en función de la gravedad de la falta perseguida:

- Para la imposición de las faltas muy graves y graves es precisa la **instrucción del pertinente expediente.**
- Para la imposición de faltas leves prevé la exigencia de un **procedimiento sumario con audiencia al interesado.**

Se pueden mencionar los siguientes principios de aplicación al expediente disciplinario:

- **Independencia del órgano decisor respecto del órgano instructor** para dar cumplimiento a los principios inspiradores del sistema acusatorio formal o mixto. Y para garantizar la imparcialidad del instructor se establece el derecho de recusación, ya que es preciso manifestar por escrito cuál sea la causa de recusación no bastando la genérica invocación de sospecha de parcialidad.
- **Derecho de defensa**, que comprende a su vez varias consideraciones:
  - El derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él.
  - El derecho a formular alegaciones.
  - El derecho a utilizar los medios de prueba, que implica el de proponer todos los autorizados por el ordenamiento jurídico.
  - El derecho a interponer los oportunos recursos.
- **Principio de presunción de inocencia y actividad probatoria**, principio recogido en el art. 24.2 de la Constitución Española, reiterado en el art. 137.1 de la Ley 30/1992 y en el art. 94.2 del EBEP. Este principio garantiza el derecho a no sufrir una sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad.

- **Garantía de necesidad del procedimiento**, prohibiéndose la imposición de cualquier tipo de sanciones de plano, siendo preciso en todo caso la incoación del oportuno procedimiento legalmente establecido y ante el órgano competente.
- **Principios de eficacia, celeridad y economía procesal**, principios tendentes a evitar dilaciones indebidas y que se plasman en normas concretas que vienen a garantizarlos como el art. 25 del Real Decreto 33/1986 establece el inicio y el impulso de oficio; la posibilidad de acordar previamente la realización de una información reservada para valorar la conveniencia de su incoación; la posibilidad de acumulación de expedientes que guarden identidad sustancial; la acumulación en un solo acto de todos los trámites procesales que, por su naturaleza, admitan el impulso simultáneo.

**El procedimiento disciplinario que rige para la Administración Central del Estado viene establecido en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios, contenido en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero y consta de las siguientes fases que resumimos seguidamente:**

**Iniciación.**- El art. 27 determina que se inicia siempre de oficio<sup>16</sup> por acuerdo del órgano competente, por iniciativa propia del órgano que lo dicta, como consecuencia de orden superior, por moción razonada de los subordinados o por denuncia de particulares<sup>17</sup>.

El órgano competente para incoar el procedimiento<sup>18</sup> podrá acordar la realización de un trámite de **información reservada**, cuyas diligencias no forman parte del expediente disciplinario.

**Designación de instructor.** En la resolución por la que se incoe el procedimiento se nombrará Instructor.

---

<sup>16</sup> No cabe, por tanto, la iniciación a instancia de parte, ni el órgano competente tiene por qué sentirse vinculado por la moción razonada de los subordinados ni por la denuncia de particular.

<sup>17</sup> En los supuestos de denuncia, el denunciante no adquiere la condición de interesado y parte en el expediente, salvo que sea titular de un interés legítimo.

<sup>18</sup> El Real Decreto 33/1986 regula los **órganos competentes para ordenar la incoación** del expediente disciplinario, determinando que será el Subsecretario del Departamento en que esté destinado el funcionario, en todo caso. Asimismo, podrán acordar la incoación los Directores Generales respecto del personal dependiente y los Delegados del Gobierno y Subdelegados respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial. La falta de competencia determinará la nulidad de lo actuado a partir del momento en que se cometió el vicio.

- Deberá ser un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado.
- La falta de nombramiento de Instructor determina la nulidad de pleno derecho del procedimiento.
- Cuando la complejidad o trascendencia de los hechos así lo exija, se procederá al nombramiento de un Secretario que debe tener la condición de funcionario.

**Notificación del expediente.** La incoación de procedimiento con el nombramiento de Instructor y Secretario se notificará al funcionario inculpado, así como a los designados para ostentar dichos cargos.

**Medidas cautelares.** La Autoridad que acordó la incoación podrá adoptar mediante resolución motivada medidas cautelares de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con la única limitación de la adoptar medidas que pudieran causar perjuicios irreparables o impliquen la violación de derechos legalmente amparados. Dentro de estas medidas conviene prestar atención, por su interés desde el punto de vista práctico a **la suspensión provisional** que podrá acordarse preventivamente por la Autoridad competente para su iniciación. Para valorar la adopción de la misma es necesario motivar que la medida sea indispensable o muy necesaria para garantizar la normalidad del servicio público o para no perjudicar la instrucción del expediente.

**Tramitación.** Para el desarrollo del procedimiento, el Instructor ordenará la práctica de las diligencias adecuadas para esclarecer los hechos y la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción.

Como primeras actuaciones, procederá a **recibir la declaración del presunto inculpado y a evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia** que motivó la incoación<sup>19</sup>, así como de lo que se hubiera alegado en la declaración (art. 34).

---

<sup>19</sup> El impulso del procedimiento correrá a cargo del Instructor que ordenará la práctica de las diligencias que precise. No se precisa la intervención del inculpado en las actuaciones y pruebas practicadas con anterioridad a la formulación del pliego de cargos. La ausencia de la declaración del inculpado de las primeras actuaciones a realizar por el Instructor no determinará la nulidad del acto resultante, salvo si se causa indefensión, pudiéndose llegar al formar la convicción del órgano sancionador incluso sobre la base de una prueba indiciaria o por la declaración de un solo testigo.

Cuando se incoe un expediente disciplinario a un funcionario que ostente la condición de Delegado Sindical, Delegado de personal o cargo electivo a nivel provincial, autonómico o estatal en las Organizaciones Sindicales más representativas, deberá notificarse dicha incoación a la

A este respecto hay que destacar que todos los organismos y departamentos que integran la Administración están obligadas a facilitar al Instructor los antecedentes e informes necesarios, así como los medios personales y materiales que precise para el desarrollo de estas actuaciones.

**Formulación del pliego de cargos.-** A la vista de las actuaciones practicadas, y en un plazo no superior a un mes a partir de la incoación, el Instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, comprendiendo en el mismo:

- Los hechos imputados
- La falta presuntamente cometida
- Las sanciones que puedan ser de aplicación
- El instructor deberá proponer el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión provisional que se hubiera adoptado.

Ha de redactarse de modo claro y preciso, en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados al funcionario, pues supone el acto a través del cual se da a conocer al mismo la acusación que se formula contra él, impidiéndose que se pueda sancionar por hechos no contenidos en el mismo.

Una vez  **fijados los hechos no pueden ser modificados**, pues se quebrantaría el principio acusatorio que debe regir en cualquier sistema procesal moderno.

**Notificación del pliego de cargos.** Se notificará al inculpado concediéndole un plazo de diez días para que pueda contestarlo con las alegaciones de descargo que considere convenientes a su defensa y con la aportación de cuantos documentos considere de su interés y solicitando la práctica de las pruebas que considere pertinentes.

**Actividad probatoria.** Se practicarán las pruebas que el instructor estime oportunas en el plazo de un mes.

- Respecto a las propuestas por el interesado, podrá denegar las que considere pertinentes mediante resolución motivada, sin que quepa recurso alguno de forma independiente, sin perjuicio del que se pueda interponer contra la resolución del expediente.

---

correspondiente Sección Sindical, Junta de Personal o Central Sindical, según proceda, a fin de que puedan ser oídos durante la tramitación del procedimiento.

- Se podrán utilizar todos los medios de prueba admisibles en derecho y su práctica se notificará al funcionario inculcado para que pueda asistir a la misma.
- El instructor intervendrá de forma personal en la práctica de todas las pruebas.

**Vista del expediente.** Una vez concluido el periodo probatorio, se dará vista del expediente al inculcado por plazo de diez días, facilitándose en caso de que se solicite la copia completa del expediente, **para que formule alegaciones y aporte, en su caso, la documentación adicional que le interese.**

**Propuesta de resolución.** Se formulará por el Instructor dentro de los diez días siguientes a la contestación del pliego de cargos, o en el caso de haber existido trámite probatorio, desde que se conteste por el imputado el trámite de audiencia para sus alegaciones de descargo, o transcurra el plazo sin hacerlo.

En la propuesta se formularán con la necesaria claridad y separación:

- Los hechos imputados
- La motivación de la denegación de las pruebas propuestas
- La valoración jurídica de los hechos
- La responsabilidad del funcionario inculcado
- La sanción a imponer.

**Notificación al interesado de la propuesta de resolución.** Se notifica al interesado para que pueda formular nuevas alegaciones en el plazo de diez días.

**Remisión del expediente al órgano de resolución.** Concluido el plazo con alegaciones o sin ellas, se **remitirá el expediente al órgano que debe resolverlo**, el cual podrá, si lo estima necesario, ordenar al instructor la práctica de nuevas diligencias.

- **Resolución del órgano decisor.-** El órgano competente resuelve sobre la sanción disciplinaria. **La resolución deberá ser motivada y dar respuesta a la totalidad de las cuestiones planteadas, pronunciándose expresamente sobre las medidas cautelares que se hubieran adoptado.**

**Notificación de la resolución al inculcado.-** La resolución se notificará al inculcado con expresa indicación de recursos, plazos y órgano ante el que deben imponerse. También se notificará al denunciante si lo hubiere, y a los delegados y juntas de personal si se trata de faltas muy graves.

El art. 96 del EBEP establece las siguientes sanciones disciplinarias:

- a) **Separación del servicio de los funcionarios**, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
- b) **Despido disciplinario del personal laboral**, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
- c) **Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo** en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d) **Traslado** forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e) **Demérito**, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) **Apercibimiento**.
- g) **Cualquier otra** que se establezca por Ley.

La graduación de las sanciones se realizará teniendo en cuenta:

- El grado de intencionalidad
- Descuido o negligencia que se revele en la conducta
- El daño al interés público
- La reiteración o reincidencia
- El grado de participación

**Anotación en hoja de servicios y Registro.-** Todas las sanciones que se impongan a los funcionarios se anotarán en sus hojas de servicios y en todo caso en el Registro de personal indicando las faltas que las motivaron.

### **III. RESPONSABILIDAD DE MIEMBROS DEL GOBIERNO Y ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN: LA LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE 2013**

La responsabilidad de los miembros del gobierno y los altos cargos viene establecida en la segunda parte de la Ley de Transparencia, Derecho de Acceso y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

**La nueva regulación busca que los ciudadanos y personas jurídicas cuenten con altos cargos y miembros del Gobierno que se ajusten a unos principios con base en los derechos fundamentales y libertades públicas.**

La Ley establece tres cuestiones muy importantes a los efectos que ahora nos interesan:

- Principios
- Régimen disciplinario
- Especial referencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

### 3.1. *Principios*

Los principios generales de actuación que deben regir su actividad y que servirán de orientación para la interpretación y aplicación del régimen sancionador. Son los siguientes:

- Principios de gestión, que ha de ser transparente, eficaz, imparcial, en condiciones de igualdad, diligente y digna, correcta y responsable.
- Principios de actuación, para que desarrollen su trabajo con plena dedicación y respeto al ordenamiento jurídico, respetando la reserva sobre hechos conocidos por razón de su cargo, evitando poner en riesgo el interés público, no aceptando regalos y conservando los recursos públicos.

### 3.2. *Procedimiento*

El régimen disciplinario y sancionador que resulta de aplicación conforme a la nueva legislación se encuentra en consonancia con sus respectivas responsabilidades como miembros del Gobierno y altos cargos. Para ello se estructura un régimen sancionador en tres ámbitos diferentes:

- Infracciones en materia de conflicto de intereses, dado que los altos cargos de la administración están obligados a realizar las declaraciones de bienes a que se refiere la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y del resto de Administraciones (Ley 5/2006 de 10 de abril), de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado).
- Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria para evitar comportamientos irresponsables y que resultan inaceptables en un Estado de Derecho. En este ámbito resulta destacable la imposición de sanciones a quienes lleven a cabo alguna de las siguientes conductas:
  - Comprometan gastos sin las debidas autorizaciones

- Liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria.
  - Omitan la justificación de la inversión de los fondos u omitan el trámite de intervención previa de los gastos.
  - Incumplan la obligación de publicación y de suministro de información que impone la normativa presupuestar y económico-financiera.
  - No justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente.
  - Incorpora infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Infracciones en el ámbito disciplinario contenidas en los art. 29 a 32 de la Ley. El art. 29 de la Ley clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves.

**El órgano competente para ordenar la incoación será:**

- Cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado, el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración General del Estado distintas de los anteriores, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración autonómica o local, la orden de incoación del procedimiento se dará por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.
- En los supuestos previstos en las letras a) y b), la instrucción de los correspondientes procedimientos corresponderá a la Oficina de Conflictos de Intereses. En el supuesto contemplado en el apartado c) la instrucción corresponderá al órgano competente en aplicación del régimen disciplinario propio de la Comunidad Autónoma o Entidad Local correspondiente.

**La competencia para la imposición de sanciones corresponderá:**

- Al Consejo de Ministros cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado.

- Al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando el responsable sea un alto cargo de la Administración General del Estado.
- Cuando el procedimiento se dirija contra altos cargos de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de Administraciones en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento o, en su caso, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o el Pleno de la Junta de Gobierno de la entidad Local de que se trate.

**El procedimiento sancionador** se regula en el art. 31, que prevé la iniciación de oficio, por acuerdo del órgano competente:

- Por propia iniciativa
- Como consecuencia de orden superior
- Por petición razonada de otros órganos
- Denuncia de los ciudadanos.

La responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

Las resoluciones que se dicten en aplicación del procedimiento sancionador serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El plazo general de prescripción de las faltas se establece en el art. 32 de la Ley según el tipo de infracción:

- Cinco años para las infracciones muy graves,
- Tres años para las graves
- Un año para las leves.

El art. 30 de la Ley de Transparencia, Derecho de Acceso y Buen Gobierno se refiere a las **sanciones** que se podrán imponer a los miembros del Gobierno y los altos cargos según la gravedad de la infracción:

- Las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación.
- La comisión de una infracción grave o muy grave dará lugar a la imposición al infractor de alguna de las siguientes sanciones:
  - a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial que corresponda.

- b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

Además los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen, salvo que ya hubiesen cesado, y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos en el apartado siguiente.

En todo caso la comisión de infracciones muy graves, graves o leves se sancionará de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ponderando también las siguientes circunstancias:

- a) La naturaleza y entidad de la infracción.
- b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
- c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
- d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.
- e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
- f) La reparación de los daños o perjuicios causados.
- g) La existencia de perjuicios para el interés público
- h) La repercusión de la conducta en los ciudadanos
- i) La percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.

En caso de que las **infracciones pudieran ser constitutivas de delito**, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal.

**Cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial**, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.

**En el caso infracciones en materia de gestión económico- presupuestaria la sanción disciplinaria** conllevará las siguientes consecuencias:

- a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- b) La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las que sean consecuencia de la comisión de infracciones leves prescribirán en el plazo de un año.

### *3.3. Especial referencia a la Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*

Igualmente la nueva Ley **crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** como un órgano independiente de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la Ley. Se le otorgan competencias en las siguientes áreas:

- Promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública,
- Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa,
- Garantía del derecho de acceso a la información pública,
- Garantía de la observancia de las disposiciones sobre buen gobierno.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se acaba de constituir a principios de noviembre de 2014, se configura como un órgano independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar. Cuenta con una estructura sencilla que, a la vez que garantiza su especialización y operatividad, evita crear grandes estructuras administrativas<sup>20</sup>. Estará compuesto por:

---

<sup>20</sup> La Ley establecía que el Gobierno debía aprobar en un plazo de tres meses el Estatuto Orgánico del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el organismo encargado de asegurar que se cumplan los requisitos de transparencia y de proteger el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. Ese plazo legal se cumplió el pasado mes de **marzo**, pero no ha sido hasta noviembre que el BOE recoge este decreto: el **presidente** será propuesto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, **refrendado en comisión en el Congreso por mayoría absoluta** y nombrado por el Gobierno por Real Decreto para un plazo de cinco años. La persona elegida deberá contar con "reconocido prestigio y experiencia profesional". El organismo contará con **dos subdirecciones generales** (una de ellas centrada en atender las reclamaciones y otra en vigilar que se cumplan las obligaciones de publicidad activa), que estarán lideradas por dos funcionarios de carrera. Y con la Comisión de Transparencia, un organismo que se reunirá, al

- a) El Presidente, que será nombrado por un período no renovable de cinco años, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento en el plazo de un mes natura.
- 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.

Este nuevo órgano sólo tiene competencia en las Comunidades Autónomas que hayan firmado convenio como forma para respetar al máximo las competencias autonómicas quedando, en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.

#### IV. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo anterior tenemos que concluir necesariamente que existe en nuestro país una legislación precisa y concluyente tendente a evitar comportamientos irregulares por parte de empleados públicos y altos cargos de la Administración, una serie de procedimientos tendentes a conseguir exigir los diferentes tipos de responsabilidades ya sean civiles, penales, disciplinarias o contables, y unos órganos tanto administrativos como judiciales que velan por el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, ¿es realmente efectivo todo esto? Para responder a esta pregunta desde el punto de vista más objetivo posible podemos analizar los índices publicados por la organización Transparencia Internacional sobre Percepción de la Corrupción<sup>21</sup> (IPC) que evalúa los niveles en el sector público, ponderando los resultados de diferentes estudios y encuestas realizadas a ejecutivos, expertos

---

menos, una vez al mes, y que tiene **mucho menos peso en sus funciones que el del presidente**. La creación de este organismo **no supone un incremento neto de la estructura pública ni de personal, sino una "redistribución" de efectivos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**, al que está adscrito. En concreto, los Presupuestos Generales del Estado para 2015 cuentan con un presupuesto de casi 1,9 millones destinado a "evaluación de la transparencia de la actividad pública".

<sup>21</sup> <http://www.transparency.org/cpi2013/results> en su página a fecha noviembre de 2014.

y analistas de riesgo. De esta forma **conoceremos en qué punto exacto nos encontramos y, más aún, la línea en la que deberían orientarse los cambios en el futuro.**

En el último informe publicado por Transparencia Internacional en 2013 aparecen los siguientes datos sobre España en cuanto al Índice de Percepción de Corrupción por parte de los ciudadanos. Concretamente nos fijaremos en unas cifras: el reconocimiento de los ciudadanos del pago de sobornos.

<b>ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>% DE PORCENTAJE DE PAGO DE SOBORNOS</b>	<b>OTROS PAÍSES CON NIVELES SIMILARES</b>
ESPAÑA	2%	Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Japón, Uruguay

Tabla de elaboración propia teniendo en cuenta los datos del último informe de Transparencia Internacional publicado en 2013.

Desde mi punto de vista el bajo Índice de Percepción que se alude por Transparencia Internacional para España no es acorde con el sentimiento actual de la ciudadanía que se ha visto sacudida en los últimos meses con tantos casos de corrupción política y administrativa. A día de hoy los datos serían mucho más alarmantes.

A escala mundial donde aparecen los mayores porcentajes de corrupción es en los siguientes sectores de actividad pública:

<b>Sector de actividad</b>	<b>% de sobornos a escala mundial</b>
Policía	31%
Justicia	24%
Archivos y registros	21%
Sanidad	16%
Impuestos	15%

Tabla de elaboración propia teniendo en cuenta los datos del último informe de Transparencia Internacional publicado en 2013.

### ¿Qué más cuestiones se han mejorado en España en los últimos años en la lucha contra la corrupción?

En 2013, el Parlamento ha adoptado una Resolución sobre una amplia gama de **medidas de lucha contra la corrupción**<sup>22</sup> para conseguir lo que ha denominado “**regeneración democrática**”. Comprende acciones destinadas a mejorar la legislación existente<sup>23</sup>:

- La adopción, por parte del Gobierno, de dos proyectos de ley, uno referente a la supervisión de la financiación de los partidos políticos y otro, a la responsabilidad de los altos cargos.
- Un informe sobre los planes de normas de Derecho penal y de Derecho procesal penal con vistas a intensificar la lucha contra la corrupción.
- Iniciativas para modernizar la administración pública, incluido un proyecto de ley de reforma de la administración local destinado a reforzar el control y mejorar la coordinación entre las administraciones nacional, autonómicas y locales.
- Se ha creado en la Fiscalía General del Estado una **Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada** cuya autonomía y capacidad han sido reforzadas en los últimos años. Esta Fiscalía está respaldada por unidades de la Administración Tributaria, la Intervención General de la Administración del Estado y la Policía Nacional.
- Se ha ratificado el **Convenio Penal sobre la Corrupción y de su Protocolo Adicional**, que dio lugar a diversas modificaciones de la formulación de los delitos de corrupción en la legislación nacional. Pero estas importantes reformas no pueden tener efectos retroactivos, por lo que uno de sus efectos inmediatos es el de dejar impunes las conductas delictivas anteriores, bajo la excusa de que antes no eran reprochables.

---

<sup>22</sup> Entre estas medidas destacan: los pactos éticos entre los partidos políticos; la creación de una comisión independiente que elabore un informe sobre la regeneración democrática; la necesidad de medidas legislativas para mejorar la regulación de la financiación de los partidos; las competencias de control del Tribunal de Cuentas; la contratación del sector público; el Estatuto de la función pública; la reforma del Código Penal; la reforma del enjuiciamiento criminal; las mejoras necesarias del proyecto de ley sobre transparencia y buen gobierno; las medidas para regular la actividad de las organizaciones de intereses o «lobbies»; el perfeccionamiento del sistema de publicidad del patrimonio de los cargos electos; las medidas destinadas a hacer frente al transfuguismo político; y la modernización de las campañas electorales: [http://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/18520\\_1361968355833.pdf](http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf).

<sup>23</sup> La supervisión de la financiación de los partidos políticos mediante el refuerzo de los controles internos y externos, incluidas las competencias del Tribunal de Cuentas; normas claras sobre las obligaciones que conlleva el ejercicio de un cargo público y las correspondientes sanciones en caso de que se constaten infracciones, una propuesta de reforma del Derecho penal y de las normas de enjuiciamiento criminal, en particular en lo relativo al régimen de sanciones aplicables a los delitos de corrupción.

- También se han promulgado muchas nuevas leyes a favor de la reorganización y la transparencia mediante las que, directa o indirectamente, se indica que se va a conseguir atajar la corrupción: el **Estatuto Básico del Empleado Público** de 2007; el **texto refundido de la Ley de Suelo** de 2008; el texto refundido de la **Ley de Contratos del Sector Público** en 2011; y sobretodo la abundante “legislación de coyuntura” que está caracterizando la reciente labor legislativa de nuestro parlamento como la nueva Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Es cierto que nunca en toda la historia de España se han promulgado y modificado tanta cantidad de leyes sobre tan variadas materias a tanta velocidad. Desde su promulgación la ley del empleado público ya ha sufrido ocho reformas, la de suelo seis y la de Contratación pública otras doce revisiones. Si pensamos que cada una de estas reformas obliga a modificar el desarrollo reglamentario y en ocasiones adaptar la también farragosa legislación autonómica, podemos calificar la situación simplemente como caótica. El juego de disposiciones transitorias, adicionales y finales que se contienen en todas estas leyes, y en las decenas de modificaciones que han sufrido es tan complejo que podemos afirmar que estamos ante una clara desinformación.
- El órgano de gobierno de los jueces, el Consejo General del Poder Judicial, continúa **polítizado al designarse la mayoría de sus miembros por los partidos políticos**. Parece que de poco servirá una legislación penal represora si no hay órganos judiciales independientes con los medios adecuados para hacerla cumplir. El informe del grupo de estados contra la corrupción (GRECO), publicado el pasado 15 de enero (Greco Eval IV Rep (2013) 5E), refiriéndose a España dice en su punto 78: “el establecimiento de los consejos judiciales está generalmente destinado a mejorar la salvaguardia de la independencia del poder judicial - en apariencia y en la práctica- el resultado en España parece ser todo el contrario como lo demuestra la inquietud pública recurrente en este dominio. Esto es particularmente peligroso en un momento en que los casos relacionados con la corrupción política están en aumento”.

Aunque es pronto para evaluar las iniciativas a las que hemos hecho referencia, consideramos que representan un paso en la dirección adecuada. Pero para ser plenamente efectivas y lograr la excelencia de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción, deberán complementarse con un planteamiento coherente más allá de medidas puramente legislativas porque se requiere abordar la corrupción de forma global. Las opciones son precisamente mejorar el control disciplinario del Estado y otra también mejorar el control ciudadano sobre la gestión pública.

### ¿Hacia donde debemos dirigirnos?

Para lograr la excelencia en el funcionamiento de la Administración y luchar contra la corrupción en España se solicita por los expertos<sup>24</sup> que “la sociedad civil y los ciudadanos, junto con los jueces, fiscales, fuerzas de seguridad, medios de comunicación, universidades, etc., han de consolidar un firme e inequívoco frente social que pueda ir combatiendo legal y socialmente a los corruptos, disuadiendo claramente a los que pudieran estar pensando en desarrollar este tipo de prácticas delictivas” y en este sentido se solicitan una serie de medidas:

- Transparencia económica y financiera de los partidos políticos con publicación de sus cuentas, los préstamos que reciben, y con un sistema de auditoría interna con la tipificación del delito de financiación ilegal.
- Transparencia y democracia electoral para que el ciudadano tenga una mínima flexibilidad y capacidad de decisión, estableciendo listas desbloqueadas o abiertas, en las que, al menos, se puedan excluir o cambiar el orden de algunos de los candidatos incluidos en las mismas y apartando de los cargos públicos y de cualquier lista electoral a los procesados por corrupción.
- La creación de un marco jurídico e institucional para prevenir y combatir la corrupción y para que cualquier condena por delitos asociados a la corrupción lleve aparejada la inhabilitación efectiva de larga duración para el ejercicio de cargos públicos.
- Establecer un tope o límite máximo de mandatos en los cargos políticos.
- Proteger jurídicamente a todos aquellos ciudadanos denunciantes de posibles casos de corrupción.
- Modificar la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, para despolitizarlo
- Reformar de la elección del Consejo General del Poder Judicial y del nombramiento de jueces de los puestos superiores para despolitizarlo.
- Cambiar la legislación para limitar los privilegios jurídicos y judiciales de los aforados, y evitar así que puedan haber un cierto espacio de impunidad para los mismos.
- Limitar y hacer más estricta la concesión de indultos por los gobiernos, excluyendo en todo caso los delitos por corrupción.
- Introducir en los distintos niveles educativos de materias y contenidos éticos, de valores, y contra la corrupción.

Ojalá que el análisis de Transparencia Internacional sobre la sociedad española, con sus conclusiones respectivas, sirva para inspirar las **reformas institucionales y legales necesarias que promuevan la excelencia en el funcionamiento de la Administración y la erradicación de la corrupción.**

---

<sup>24</sup> Vid. Nota de prensa de Jesús Lizcano, Presidente de Transparencia Internacional, publicada con fecha noviembre de 2014 y remitida a los principales diarios nacionales.

